



UNIVERSITÀ DEGLI
STUDI DI PADOVA

CENTRO DI STUDI E DI FORMAZIONE
SUI DIRITTI DELLA PERSONA E DEI POPOLI



CATTEDRA UNESCO
IN DIRITTI UMANI,
DEMOCRAZIA E PACE

Research Papers

1/2001

Paola Degani

Nazioni Unite e “genere”:
il sistema di protezione internazionale
dei diritti umani delle donne

**Copyright: Centro di studi e di formazione sui diritti della persona e dei popoli,
Università degli Studi di Padova
Nessuna parte di questo testo può essere riprodotta senza autorizzazione.**

Pubblicazione online sul Sito dell'Archivio Pace Diritti Umani: www.cepadu.unipd.it

Questo studio è realizzato nell'ambito del progetto di ricerca denominato: *La giustizia penale internazionale nel paradigma dei diritti umani. Il processo di evoluzione del diritto penale internazionale e di istituzione di una giurisdizione penale internazionale e le sue ricadute sugli assetti giuridici e politici della comunità internazionale, con particolare riferimento al ruolo dei soggetti nongovernativi*, diretto dal Prof. Antonio Papisca.

Paola Degani è titolare di assegno di ricerca presso il Centro di studi e formazione sui diritti della persona e dei popoli, Università di Padova. Tra le sue pubblicazioni: *La parità della donna: cittadinanza politica e regolazione del lavoro tra '800 e '900*, Padova, UPSEL, 1990; *I diritti umani nella filosofia politica di Norberto Bobbio*, La Spezia, Agorà ed., 1999; *Diritti umani e violenza contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale*, Università di Padova – Centro di studi e formazione sui diritti della persona e dei popoli, Padova, 2000.

Contatto: p.degani@cdu.cepadu.unipd.it

Sommario

<i>Introduzione</i>	5
<i>Meccanismi internazionali di “monitoraggio” dei diritti umani</i>	7
<i>L’attività di monitoraggio della Commissione diritti umani e della Sottocommissione per la promozione e la protezione dei diritti umani</i>	9
<i>La condizione femminile nei rapporti dei relatori speciali</i>	15
<i>L’attività di monitoraggio sui diritti umani della Commissione sulla condizione della donna</i>	23
<i>Procedure di monitoraggio dei diritti umani previsti da convenzioni internazionali</i>	29
<i>La tutela della condizione femminile nel diritto internazionale dei diritti umani</i>	34
<i>Recenti sviluppi in tema di adozione di una prospettiva di genere negli organismi delle NU sui diritti umani</i>	41
<i>La Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne</i>	49
<i>Le funzioni e le attività del Comitato per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (Cedaw) e il problema del controllo sull’applicazione della Convenzione</i>	53
<i>Il Protocollo opzionale alla Convenzione per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna</i>	59
<i>La Dichiarazione sull’eliminazione della violenza contro le donne e gli sviluppi più recenti in materia di tutela internazionale</i>	62
<i>Conclusioni</i>	70

Introduzione

Il discorso sui diritti delle donne ha ricevuto un impulso decisamente significativo negli anni '90 grazie all'impegno profuso a livello internazionale dalle Nazioni Unite e in particolare dagli organismi sui diritti dell'uomo. I riflessi di questo impegno sono oggi visibili, sia sotto il profilo della diffusione di una maggior sensibilità e attenzione verso le problematiche inerenti la condizione femminile nella sua generalità, sia dal punto di vista del grado di codificazione raggiunto a livello internazionale, soprattutto se si affianca alla normativa vera e propria quella quota consistente di atti di natura internazionale genericamente riferibili alla *soft law*.

Il dibattito più recente sulla necessità di estendere l'approccio di genere a tutti gli organismi che sono dotati di procedure o meccanismi per la esigibilità o il monitoraggio dei diritti umani rappresenta un'ulteriore testimonianza della ricerca sul piano internazionale di un sempre più puntuale inquadramento della problematica femminile ed in modo particolare della volontà di definire nuovi strumenti di contrasto alle molteplici violazioni dei diritti fondamentali di cui vittime le donne.

Obiettivo di questo scritto è quello di tentare la ricostruzione dei diversi "percorsi" in tema di giustiziabilità dei diritti umani delle donne offerti oggi dal sistema Nazioni Unite. Nelle pagine che seguono si considereranno le procedure internazionali che appaiono orientate a diverso livello alla esigibilità dei diritti umani al femminile, tenendo presente che tale qualificazione sul piano internazionale non si esaurisce nella dimensione normativa in quanto uno spazio consistente di questa materia è in realtà occupato da meccanismi e procedure che interessano più che altro il livello politico, e che non possono quindi rientrare nel quadro della dimensione strettamente giuridica dei diritti umani.

Si può quindi affermare che unitamente alla funzione di offrire degli spazi normativi idonei a garantire sul piano sostanziale i diritti fondamentali, è molto sviluppata nell'ordinamento internazionale la funzione promozionale dei diritti stessi. D'altro canto tale funzione - come si vedrà più avanti - non solo affianca quella più strettamente inerente alle procedure di giustiziabilità dei diritti, ma talvolta determina la maturazione di quelle condizioni che possono portare in un momento successivo alla regolazione sul piano normativo di materie ancora escluse dal sistema della protezione giuridica internazionale.

Vi è da considerare inoltre che lo sviluppo dei diritti umani e la necessità di dotare gli stessi di un'adeguata *machinery* che ne garantisca l'inviolabilità e l'inalienabilità a livello internazionale rappresentano dei traguardi inquadrabili nella ricerca di un allargamento degli spazi di democrazia che dovrebbe investire le istituzioni nazionali dei singoli stati fino ad estendere il raggio di operatività alle istituzioni sopranazionali. La ricerca del dialogo costruttivo con i governi che quasi sempre connota l'operato degli organismi sui diritti umani, se da un lato può tradursi in una manifestazione d'innegabile debolezza degli strumenti giuridici per l'accertamento della legittimità di talune condotte, dall'altro può agevolare la progressiva adesione ad accordi convenzionali provvisti di strutture per il monitoraggio dei diritti, idonee a suggerire e a favorire aggiustamenti sul piano delle politiche interne orientate alla salvaguardia di categorie diverse di diritti, all'allargamento degli spazi di democrazia e conseguentemente al miglioramento complessivo degli standard di vita delle persone e dei popoli.

Non solo, se il fenomeno della moltiplicazione attraverso il processo di specificazione connota la fase attuale del discorso sui diritti umani, è chiaro che questo processo evidenzia in modo inequivocabile la matrice politica e sociale dell'emergere di tutte quelle aspirazioni e bisogni che trovano oggi riconoscimento nella normativa internazionale. Non vi è dubbio infatti che nel corso degli ultimi decenni si sia assistito ad un consistente sviluppo e approfondimento del catalogo dei diritti umani. In particolare, l'adozione di un numero cospicuo di dichiarazioni e convenzioni settoriali sulla scia della crescita dei movimenti collettivi che hanno dato spazio a situazioni prima ignorate o sottovalutate e sull'onda del successo delle campagne di mobilitazione su temi specifici e su ambiti particolaristici, ha dato visibilità ad un processo di specificazione del generico. Tutto ciò ha indiscutibilmente lasciato aperte alcune difficoltà interpretative relativamente alla possibilità di dimostrare quali siano le ragioni rilevanti per cui taluni interessi o bisogni assumono ad un certo punto lo status di diritti. Tali difficoltà sono quelle notoriamente familiari alla teoria normativa della cittadinanza. Resta il fatto che mai come nella fase attuale ci si è trovati di fronte al proliferare in ambito internazionalistico di atti e documenti in tema di diritti della persona in cui peraltro, molto spesso, alla dimensione valoriale e politica delle situazioni considerate non corrisponde un sistema di garanzia adeguato. La donna è sicuramente uno dei soggetti per cui la tendenza alla moltiplicazione e alla specificazione dei diritti ha rappresentato oltre alla possibilità di vedere garantite condizioni e situazioni fino a pochi anni fa escluse da ogni tipo di riconoscimento e tutela, anche un veicolo per l'affermazione dell'appartenenza

dei propri diritti al discorso dei diritti umani. A questo risultato si è pervenuti grazie al perfezionamento degli strumenti normativi messi a punto dalla comunità internazionale in materia di tutela della persona, ma anche grazie alla mobilitazione del movimento femminista e di numerose organizzazioni non governative la cui azione di denuncia nei confronti delle innumerevoli violazioni di cui sono vittime le donne ha creato la premessa perché una prospettiva di genere si facesse spazio in alcuni settori del sistema del diritto internazionale. Attraverso la conoscenza di quali sono le condizioni reali di vita della popolazione femminile soprattutto in certi contesti economici e culturali e nelle situazioni in cui ricorrono talune circostanze (es. conflitti armati, crisi umanitarie, recessioni economiche, emergenze collegate ad eventi catastrofici, controllo del potere politico da parte di integralisti religiosi ecc...), si è potuto lavorare per accrescere la sensibilità nei confronti di queste stesse problematiche all'interno degli organismi del sistema diritti umani delle Nazioni Unite e favorire la messa a punto di numerosi programmi per favorire l'implementazione dei diritti umani delle donne.

Uno sguardo alla considerazione che la donna riceve oggi nel sistema NU sui diritti umani rende immediatamente evidente il ruolo fondamentale assolto oltre che dagli organismi ispirati alla dimensione giuridica formale anche da quelli preposti al monitoraggio e al controllo sull'implementazione degli standard in materia di diritti. E' infatti attraverso l'attivazione di tutte le procedure rientranti nella funzione promozionale dei diritti stessi che è stato possibile sviluppare e consolidare una conoscenza adeguata di determinate situazioni riguardanti la condizione femminile che la comunità internazionale ha riconosciuto meritevoli di tutela e per le quali si sono registrati sensibili sviluppi in tempi recenti in materia di tutela internazionale. E' per questo che nel proporre questa rassegna sulle istituzioni e sui meccanismi preposti alla salvaguardia dei diritti delle donne si è deciso di considerare dapprima il *monitoraggio* in quanto ogni discorso sull'*enforcement* dei diritti non può che partire da questo livello.

Meccanismi internazionali di "monitoraggio" dei diritti umani

Nell'ambito della funzione promozionale dei diritti umani adottata dalle Nazioni Unite, il controllo sulle politiche degli stati può essere fatto rientrare nella generale nozione del monitoraggio. Il monitoraggio, pur essendo un meccanismo rientrante a pieno titolo nella

normativa internazionale non mira ad accertare eventuali illeciti, bensì ad individuare le materie su cui le politiche degli stati sono più carenti e mettere a punto eventuali strategie di sostegno in stretto dialogo con i paesi direttamente coinvolti.

Una generale partizione nel quadro dei meccanismi di monitoraggio distingue, da un lato quelli imperniati sui rapporti dei governi ad adempimento di un preciso obbligo previsto nei trattati internazionali sui diritti umani, dall'altro quelli attivati dalle organizzazioni internazionali, in particolare le Nazioni Unite, e finalizzati a produrre relazioni di esperti riguardanti i diritti umani in generale in un certo paese, oppure specifici ambiti di violazione su base internazionale¹.

La Commissione diritti umani², la Sotto-Commissione per la promozione e la protezione dei diritti umani³ e, per quanto concerne le donne, la Commissione sulla condizione delle

¹ Ci riferiamo agli strumenti che le Nazioni Unite hanno posto in essere in aggiunta alle procedure offerte dai trattati internazionali sui diritti umani. Questi meccanismi, non riconducibili ad alcuna previsione convenzionale, assolvono prevalentemente a funzioni di monitoraggio dei diritti umani ma la loro influenza è piuttosto significativa non solo sul piano politico ma anche su quello morale. Talvolta, gli esiti forniti dall'attività di monitoraggio esercitata nel quadro di queste procedure ha costituito la base per la preparazione di alcuni draft, per es., nel 1959 la Dichiarazione sui diritti del bambino (adottata dall'Assemblea Generale il 20 novembre 1959 A/Res./1386 XIV) e nel 1975 la Dichiarazione per la protezione di tutte le persone sottoposte a tortura o ad altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti (adottata dall'Assemblea Generale il 9 dicembre 1975 A/Res./3452/XXX) a cui hanno successivamente fatto seguito rispettivamente, nel 1989 e nel 1984, le relative Convenzioni.

² La Commissione diritti umani è un organo sussidiario del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (Ecosoc) dal 1946; si compone di 53 membri, rappresentanti di stati che vi siedono a rotazione. Nel 1947, nel corso della prima sessione, la Commissione ricevette l'incarico di redigere il testo della Dichiarazione universale dei diritti umani (adottata dall'A.G. con Ris. 217 A(III) del 10 dicembre 1948). Il mandato di questo organismo prevede la presentazione di proposte, la formulazione di raccomandazioni, e la stesura di rapporti all'Ecosoc, su ogni materia concernenti i diritti umani. La Commissione si riunisce una volta all'anno a Ginevra per sei settimane tra febbraio e aprile. Dal 1947 al 1966 la Commissione ha lavorato principalmente per la definizione di alcuni standard in materia di diritti umani (*standard setting*) predisponendo numerosi strumenti giuridici. Le risoluzioni della Commissione sono uno dei principali strumenti di valutazione della condotta degli stati in materia di diritti umani, ma rappresentano anche un'importante guida all'azione internazionale sia per i governi sia per le ong. La Commissione è in questa fase particolarmente attenta alle questioni afferenti ai diritti economici, sociali e culturali, in particolare al diritto allo sviluppo e alla definizione di standard di vita adeguati alla protezione dei diritti dei gruppi più deboli – minoranze, popoli indigeni, minori – ma è significativa la sua attività anche in relazione allo lotta per lo sradicamento della violenza nei confronti delle donne e la realizzazione dei diritti umani delle donne. Pur essendo un organismo con una composizione governativa, la Commissione è tradizionalmente molto aperta al contributo delle organizzazioni non governative che possono prendere parte alle sessioni e presentare documentazione anche in forma scritta.

³ La Sotto-Commissione per la Promozione e la Protezione dei diritti umani (così titolata con decisione dell'Ecosoc del 27 luglio 1999, prima chiamata Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e per la protezione delle minoranze) si compone di 26 esperti indipendenti. E' un organo ausiliario della Commissione diritti umani, creato nel 1947 dalla Commissione stessa su autorizzazione dell'Ecosoc (Risoluzione 9 (II) 1946). Ha il compito di intraprendere studi e di fare raccomandazioni alla Commissione. Gli esperti sono eletti dalla Commissione per un periodo di 4 anni. Attualmente 7 provengono da paesi africani, 5 da stati asiatici, 5 da paesi dell'America Latina, 3 da paesi dell'Europa Orientale, e 8 da quelli

donne⁴ svolgono una intensa attività di monitoraggio sulle situazioni che possono comportare violazioni alle norme internazionali sui diritti umani. Tale attività è svolta soprattutto mediante la previsione di specifici *Gruppi di lavoro* operanti su base tematica e la nomina di *Rapporteurs speciali* tematici o per paese, abilitati anche a ricevere segnalazioni da individui e ad assumere iniziative nei confronti dei singoli stati in relazione a specifici casi. Tale attività si affianca a quella di promozione e protezione dei diritti umani svolta mediante il commissionamento di studi, la discussione e l'adozione di risoluzioni su questioni di carattere generale e l'elaborazione di progetti di dichiarazioni o convenzioni da trasmettere all'Ecosoc e all'Assemblea Generale.

L'attività di monitoraggio della Commissione diritti umani e della Sottocommissione per la promozione e la protezione dei diritti umani

A partire dalla fine degli anni '60, la Commissione ha iniziato ad occuparsi con sistematicità della verifica dell'effettivo rispetto dei diritti umani internazionalmente riconosciuti da parte degli Stati membri. Attraverso la messa a punto di alcune risoluzioni dell'Ecosoc o della stessa Commissione, sono stati approntati meccanismi di controllo che si caratterizzano per essere gestiti proprio dalla stessa Commissione, dalla Sottocommissione e in parte dall'Ecosoc. Ci si riferisce alla "procedura pubblica" e a quella "confidenziale" sorte per far fronte alla necessità di offrire una forma di risposta alle numerose comunicazioni che fin dall'inizio dell'attività pervenivano alle Nazioni Unite, ed in particolare al Segretariato Generale, allo scopo di segnalare presunte violazioni ai diritti fondamentali. Constatando l'impossibilità di intervenire su questioni delicate che ponevano seri problemi di rispetto della sovranità degli stati, le Nazioni Unite dichiararono di non poter disporre di specifici poteri di intervento in relazione alle situazioni segnalate nelle comunicazioni. Questa

dell'Europa occidentale. Metà dei membri sono rinnovati ogni due anni. La Sotto-Commissione si riunisce annualmente per una durata di circa un mese. Alle sessioni sono presenti come osservatori rappresentanti di stati e di organismi e agenzie specializzate delle Nazioni Unite, di organizzazioni intergovernative e di Ong dotate di status consultivo presso l'Ecosoc.

⁴ La Commissione sulla condizione delle donne è stata istituita nel 1946 dell'Ecosoc. Inizialmente come Sottocommissione della Commissione diritti umani (Ecosoc Res. 1/5 (1946)), ha assunto lo status di Commissione autonoma nello stesso anno (Ecosoc Res. 2/11 (1946)). E' un organismo composto da rappresentanti degli Stati, dapprima formato da 15 membri progressivamente aumentati fino agli attuali 45 eletti dall'Ecosoc per un periodo di 4 anni. La CSW tiene generalmente una sessione annuale della durata di circa 4 settimane. Sul ruolo ed il funzionamento della Commissione nel quadro degli organismi ONU sui

situazione si modificò tra il 1967 ed il 1970⁵, quando l'Ecosoc istituì per l'appunto i meccanismi della *procedure pubblica 1235* e della *procedura confidenziale 1503*⁶.

La *procedura 1235* dell'Ecosoc autorizza la Commissione diritti umani e la Sottocommissione a dibattere nel corso della loro sessione annuale "la questione della violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, includendo il problema della discriminazione e della segregazione razziale nonché dell'apartheid in tutti i paesi con particolare riferimento a quelli coloniali e ad altri paesi e territori dipendenti". Più specificamente, l'intenzione che ha portato all'adozione della *Ris. 1235* era quella di prevedere una qualche forma di controllo internazionale sull'operato di alcuni stati come la Repubblica del Sudafrica e della Rhodesia del Sud. Tuttavia, non si è mai imposto alcun limite di tipo "geografico" all'applicazione della procedura. Oggetto del meccanismo regolato dalla *Ris. 1235* sono le *gross violations*, nonché i *consistent pattern of violations of human rights*. La discussione pubblica relativa a pretese di violazioni gravi e sistematiche viene avviata d'"ufficio" in via del tutto discrezionale dalla Commissione. Tale meccanismo è previsto anche per la Sottocommissione, sebbene questo organismo, essendo composto da esperti indipendenti e non da rappresentanti di stati, possa operare sicuramente con maggior autonomia politica. Perciò, sia la Commissione che la Sottocommissione sono abilitate ad "esaminare informazioni relative a importanti violazioni dei diritti umani" provenienti da Stati parte, membri o non membri della Commissione, da membri della Sottocommissione e da organizzazioni non governative con stato consultivo presso le NU. Per la centralità delle problematiche che costituiscono oggetto di comunicazione, un numero crescente di soggetti non governativi sono coinvolti nel dibattito che si tiene in occasione della sessione annuale della Commissione e della Sottocommissione. Quest'ultima, è autorizzata ad adottare risoluzioni inerenti situazioni di violazione dei diritti

diritti umani si veda: L. Reanda, *The Commission on the Status of Women*, in P. Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

⁵ In realtà già nel 1959 venne istituita la procedura *ad hoc* 728 F con la quale si autorizzava il Segretario Generale a ricevere comunicazioni individuali e a darne notizia alla Commissione (Ecosoc, Res 728 F XXVIII del 30 luglio 1959). In base alla risoluzione 75(V) del 1947, la Commissione diritti umani istituì nel 1948, 1949 e 1950 un comitato ad hoc con il generico proposito di considerare la lista di comunicazioni pervenute al Segretario Generale, senza però precisare un'eventuale seguito. Questa procedura non garantiva perciò alcuna forma di risposta e di tutela in quanto la Commissione non veniva obbligata né investita della facoltà di intraprendere alcun tipo di misura. Vi è da dire sottolineare comunque che con la procedura 728 F viene istituito il trattamento ufficiale delle comunicazioni individuali da parte delle Nazioni Unite.

⁶ Ecosoc, Ris. n. 1235 (XLII) del 1967 e Ris 1503 (XLVIII) del 1970. Per quanto concerne la procedura 1503, segnaliamo che nel corso della 56a sessione della Commissione diritti umani tenutasi nel 2000 la procedura è

umani in specifici paesi ma non può intraprendere alcuna azione, a differenza della Commissione, che invece può porre in essere eventuali azioni in caso di violazione dei diritti fondamentali.

Nel quadro di questa specifica previsione, la Commissione diritti umani ha definito due tipi di meccanismi seguendo le indicazioni contenute nel mandato relativo alla *Ris. 1235* dell'Ecosoc. Anzitutto ha attivato una serie di *Gruppi di lavoro* e nominato un certo numero di *Rapporteur speciali* su base territoriale e su base tematica allo scopo di relazionare annualmente alla Commissione sullo sviluppo delle questioni collegabili ai diritti umani in particolari aree del mondo e nel contempo di agire sui governi locali per dare effettività ai diritti. I *Gruppi di lavoro* su base tematica sono stati istituiti a partire dal 1980. Sono dotati di un mandato che prevede la possibilità di considerare tutte le informazioni loro pervenute, di visitare, previa accettazione dei governi interessati, i paesi sui quali si concentra la loro attenzione presentando un rapporto annuale alla Commissione.

Nell'ambito della Commissione diritti umani operano attualmente numerosi *Working Group*: Relativamente alle attività di monitoraggio, sono attivi il Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria, e quello sulle sparizioni forzate e involontarie; per quanto concerne la codificazione delle norme (*standard setting*) sono stati istituiti un Gruppo di lavoro per la definizione di un Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti inumani e degradanti e un Gruppo di lavoro per la messa a punto di un Protocollo alla dichiarazione sui diritti delle popolazioni indigene. Altri gruppi insediati presso la Commissione lavorano sulle tematiche relative, ai piani di aggiustamento strutturale in relazione ai diritti economici, sociali e culturali, al diritto allo sviluppo e al rafforzamento dei meccanismi previsti per il funzionamento della Commissione diritti umani (Gruppo dei 5 sulle comunicazioni ex Procedura 1503 di cui sotto).

Presso la Sottocommissione sono invece attivi 4 Gruppi di lavoro permanenti rispettivamente: sulle comunicazioni, istituito nel 1970 dalla più volte citata risoluzione 1503 dell'Ecosoc⁷, che esamina in via confidenziale denunce di violazioni massicce e sistematiche dei diritti umani; sulle popolazioni indigene, gruppo che ha funzionato nel corso degli anni come un vero e proprio forum mondiale frequentato non solo dalle Ong attive in questo ambito ma anche da numerosi rappresentanti di popolazioni indigene che

stata emendata con decisione 2000/109. Le modifiche apportate alla Procedura 1503, sono state approvate dall'Ecosoc con risoluzione 2000/3.

insieme hanno predisposto la bozza di Dichiarazione dei diritti dei popoli indigeni ove si riconosce il diritto all'autogoverno; sulle minoranze, che segue l'attuazione della Dichiarazione sui diritti degli appartenenti a minoranze etniche, religiose e linguistiche del 1992 e formula proposte e raccomandazioni sulla reciproca comprensione tra governi e minoranze; sulle forme contemporanee di schiavitù che costituisce una delle agenzie più attive per lo studio del fenomeno di tutte quelle forme di abuso riconducibili alla definizione contenuta nella Convenzione del '26 e in quella supplementare del '56, nonché per l'elaborazione di strategie e azioni internazionali tese a fronteggiare l'incalzare di questa emergenza.

La *procedura 1503, Procedura per il trattamento delle comunicazioni relative a violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali*, di carattere confidenziale, prevede che costituiscano oggetto di esame quelle comunicazioni "which appear to reveal a consistent pattern of gross and reliably attested violations on human rights and fundamental freedom". La formula, notevolmente simile a quella utilizzata dalla *Risoluzione 1235* ha in comune con quest'ultima sia l'elemento del *consistent pattern* sia quello relativo al carattere di *gross violations* a cui deve essere combinato l'elemento del *reliably attested*. Tale specificazione non differenzia in modo netto l'oggetto dei due meccanismi, bensì investe le diverse modalità di avvio di questi ultimi. La procedura prevista dalla *Ris. 1503* è estremamente laboriosa comprendendo 5 stadi progressivi di esame che implicano dapprima l'organizzazione di un gruppo di lavoro formato da 5 componenti della Sotto-Commissione, il coinvolgimento successivo dell'intera Sottocommissione, la messa a punto di un ulteriore gruppo di lavoro composto da 5 membri della Commissione, e ancora l'intervento della Commissione al completo che anticipa un'eventuale richiesta all'Ecosoc relativamente all'opportunità di rendere pubblica una situazione oggetto di esame. La procedura confidenziale dà per la prima volta attuazione al diritto di petizione degli individui agli organi delle NU. Tuttavia, va specificato che l'eventuale violazione patita dall'autore della comunicazione rileva solo nella misura in cui è utile a disegnare una situazione complessiva alla quale rimandano i requisiti richiesti dalla stessa risoluzione istitutiva della procedura. Inoltre, la comunicazione individuale non è finalizzata alla riparazione dell'eventuale violazione subita dall'individuo autore della stessa segnalazione oggetto di esame. L'obiettivo è quello di produrre una risoluzione della Commissione sulla situazione considerata e eventualmente la nomina di un relatore speciale o di un rappresentante del Segretariato generale sullo Stato al quale la

⁷ Ris. Ecosoc 1503 (XLVIII) e Ris. Ecosoc, 728 F (1959).

comunicazione stessa si riferisce. Nel caso in cui la Commissione verifichi il già avvenuto esaurimento dei possibili rimedi offerti dall'ordinamento interno allo Stato coinvolto o di quelli internazionali, la stessa Commissione diritti umani può nominare un comitato ad hoc composto da esperti indipendenti allo scopo di investigare sulla situazione in cooperazione con lo Stato interessato. Il comitato ricercherà una soluzione amichevole del problema, facendo rapporto alla Commissione e suggerendo misure appropriate. E' da segnalare tuttavia, che per la laboriosità della procedura e il carattere confidenziale della stessa, questo meccanismo non è in realtà mai stato utilizzato in modo significativo. Lo stesso comitato ad hoc di investigazione non è mai stato costituito.

L'attività dei relatori speciali risale invece agli inizi degli anni '80. Si tratta di meccanismi finalizzati da una parte all'analisi distinta dei fenomeni considerati o al monitoraggio di particolari aree geo-politiche, e dall'altra alla messa a punto di attività intese a porre rimedio a situazioni di violazione dei diritti fondamentali. Più specificamente, queste procedure tendono a raccogliere e verificare informazioni sia su situazioni complessive sia in merito a casi specifici di violazione, dialogando con le autorità coinvolte e formulando raccomandazioni indirizzate agli stati interessati e alla Commissione. A differenza di quanto previsto nell'ambito della procedura confidenziale, i relatori speciali ed i gruppi di lavoro possono ricercare attivamente informazioni riguardanti violazioni che rientrano nei loro mandati. Vi è da sottolineare peraltro che, mentre i *Special Rapporteurs*, per ottemperare alla funzione di *fact finding*, svolgono sempre un'azione di monitoraggio tramite le missioni su campo, il dialogo con i governi ed in stretto rapporto di collaborazione con le Ong, i *Working Group* si limitano alla messa a punto di studi e ricerche. La rilevanza politica dei relatori è diversa a seconda che il mandato riguardi un'area geopolitica precisa o sia tematico. Infatti, nel caso di un mandato per paese la nomina di un relatore è sempre percepita dallo Stato interessato come un atto di intrusione che lo può potenzialmente esporre ad un giudizio negativo da parte della comunità internazionale. A riprova di ciò, per evitare questa situazione assai sgradevole, la Commissione diritti umani, prima di procedere alla nomina di un relatore pronuncia un numero consistente di raccomandazioni invitando il governo in questione a prendere provvedimenti. Nel caso di un mandato tematico invece, il compito consiste nel redigere uno studio e monitorare una determinata situazione su scala mondiale. Questo però non esclude che il relatore speciale, nel suo rapporto annuale alla Commissione, non segnali le situazioni più gravi riscontrate nel corso delle missioni su

campo o quelle oggetto di attenzione nella rapportistica delle organizzazioni non governative o rese note da altra fonte.

Per quanto concerne i *Rapporteurs speciali* con mandato per paese, sono attualmente monitorati, l'Afganistan, il Burundi, la Cambogia, la Repubblica democratica del Congo, la Guinea Equatoriale, la Bosnia-Erzegovina unitamente alla Repubblica di Croazia e quella Federale della Jugoslavia, Haiti, l'Iran, l'Iraq. Il Myanmar, il Ruanda, la Somalia e il Sudan. Dal 1993 sono inoltre oggetto di attenzione da parte di un relatore speciale della Commissione diritti umani i Territori occupati della Palestina dal 1967. Per monitorare la situazione relativa a quest'area di crisi, dal 2000 è stata inoltre insediata anche una Commissione di inchiesta sulle violazioni ai diritti umani commesse da Israele nei riguardi del popolo palestinese.

I *Rapporteur tematici* si occupano invece di vendita di minori, prostituzione e pornografia minorile, di diritto all'educazione, di esecuzioni sommarie, extragiudiziali ed arbitrarie, di promozione e protezione del diritto di libertà di opinione ed espressione, dell'indipendenza dei giudici e più in generale degli operatori del sistema giudiziario, delle persone sfollate, dell'uso di mercenari come strumento per impedire l'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione, dei diritti umani nelle condizioni di povertà estrema, delle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia altre forme di intolleranza, di programmi di aggiustamento strutturale e questione del debito, di tortura, di violenza contro la donna, del problema dell'alloggio come componente del diritto ad uno standard di vita adeguato, del diritto al cibo e dello "human rights defender".

Nel quadro delle attività relative a segnalazioni specifiche si distingue rispetto alla procedura di routine, una *procedura urgente*, inizialmente prevista per il Gruppo di lavoro sulle sparizioni forzate e involontarie e progressivamente estesi al Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria nonché ai relatori speciali sulla tortura e sulle esecuzioni sommarie e arbitrarie. La procedura di urgenza concerne quelle segnalazioni riguardanti situazioni che si sarebbero verificate in un arco temporale non superiore ai tre mesi successivi al momento in cui lo stesso Relatore speciale o Gruppo viene messo a conoscenza della violazione denunciata. Il vantaggio di questa procedura consiste nella assoluta mancanza di formalità che consente dei tempi di attivazione estremamente rapidi. Di contro vi è però l'assoluta mancanza di obbligo dello Stato coinvolto non solo a collaborare ma anche a rispondere delle violazioni segnalate. Questo meccanismo prevede anche una procedura di pronto intervento finalizzata alla tutela di coloro che, per aver inviato una segnalazione,

possono essere oggetto di minacce o intimidazioni. I requisiti richiesti per l'attivazione della procedura d'urgenza consistono nella possibilità di identificare in modo certo la presunta vittima, il presunto colpevole, la persona o l'organizzazione che sporge la denuncia nonché nella possibilità di ricostruire nel modo più dettagliato possibile l'evento e le circostanze che lo hanno determinato.

La condizione femminile nei rapporti dei relatori speciali

La tematica relativa ai diritti delle donne è ovviamente trasversale al lavoro di pressoché tutti i relatori speciali e i gruppi di lavoro operanti presso la Commissione diritti umani e la Sottocommissione per la promozione e la prevenzione dei diritti umani. Tuttavia, in relazione ai diritti umani delle donne, assumono oggi particolare rilievo i rapporti del relatore speciale sulla violenza contro la donna⁸, quelli sulle pratiche tradizionali che colpiscono la salute delle donne e delle bambine⁹ e quelli sullo stupro sistematico, schiavitù sessuale e pratiche assimilabili durante i conflitti armati, compresi i conflitti interni.

⁸ Istituito dalla Commissione diritti umani con risoluzione 1994/45. La Relatrice speciale sulla violenza contro le donne, Radhika Coomaraswamy, ha presentato ad oggi alla Commissione diritti umani, in adempimento al mandato conferitole, otto rapporti tematici: Preliminary survey of all forms of violence against women, E/CN.4/1995/42 del 22 novembre 1994; Violence in the family, E/CN.4/1996/53 del 5 febbraio 1996; Violence in the community, E/CN.4/1997/47 del 12 febbraio 1997; Violence by the state during armed conflict, E/CN.4/1998/54 del 29 gennaio 1998; An assessment of state responses to domestic violence, E/CN.4/1999/68 del 10 marzo 1999; Policies and practices that impact women's reproductive rights and contribute to or cause or constitute violence against women, E/CN.4/2000/68 Add.4 del 21 gennaio 1999; Economic and social policy and its impact on violence against women, E/Cn.4/2000/68 Add. 5 del 24 febbraio 2000; Trafficking in women, women's migration and violence against women, E/Cn.4/2000/68 del 29 febbraio 2000.

⁹ L'attenzione attorno al tema delle pratiche tradizionali collegate alla salute delle donne e delle minori risale agli anni '80 quando, con risoluzione 1984/34 l'Ecosoc richiese al Segretario generale di nominare un Working Group composto di esperti designati della Sottocommissione per la prevenzione delle discriminazioni e la protezione delle minoranze (ora Commissione per la promozione e la protezione dei diritti) dall'Unesco e dal Who allo scopo di mettere a punto uno studio sulle conseguenze che alcune pratiche tradizionali provocano sulla salute femminile richiedendo anche la collaborazione delle Ong operanti in questo settore. Il Working Group tenne tre sessioni a Ginevra, la prima nel marzo del 1985, la seconda nel settembre dello stesso anno e la terza nel gennaio del 1986. Sulla base della documentazione disponibile il WG sottopose alla Commissione diritti umani un rapporto (UN Doc. E/CN.4/1986/42) nel quale si riconosce come prioritaria la necessità di contrastare la diffusione delle pratiche concernenti le mutilazioni genitali femminili, il trattamento preferenziali ai minori maschi, e quelle legate al parto. Dopo aver esaminato questo rapporto la Commissione diritti umani richiese alla Sottocommissione nella Ris. 1988/57 di considerare le misure da attivare a livello nazionale e internazionale per eliminare tali pratiche. La Sottocommissione provvide così alla nomina di un Working Group presieduto da Mrs. H. E. Warzazi (Marocco) preposto ad indagare tale questione sulla base delle informazioni fornitegli dai governi, dalle agenzie specializzate e da altre organizzazioni governative e non. Nel rapporto preliminare presentato alla Sottocommissione nella sessione

Nei rapporti più recenti sulla violenza contro la donna preparati per la 55a e 56a sessione della Commissione diritti umani dalla relatrice speciale Radhika Coomarswamy, vengono privilegiati da un lato l'approfondimento e l'analisi di alcune politiche e pratiche che colpiscono i diritti riproduttivi delle donne¹⁰, dall'altro la trattazione delle questioni collegate al traffico delle donne, in particolare della violenza esercitata sulle donne migranti. Nel rapporto del 1999, gli elementi che vengono identificati come potenzialmente lesivi della salute riproduttiva femminile e che nel contempo costituiscono forme di violenza sono oltre allo stupro, alla violenza domestica, al traffico e alla prostituzione forzata, alcune pratiche tradizionali ancora largamente diffuse come le mutilazioni genitali, unitamente ad interventi di politica sanitaria indirizzati alla riproduzione e imposti alle donne, come gli aborti, la contraccezione e le gravidanze forzate¹¹. Nel rapporto del 2000 la relatrice delinea

del 1989 (UN Doc. E/Cn.4/Sub.2/1989/42 and Add.1) la relatrice speciale illustrò i risultati dell'indagine svolta alla luce delle informazioni pervenute da fonti numerose. Nel corso della stessa sessione (Res. 1989/16), la Sottocommissione oltre a rilevare che nel rapporto della Relatrice si esprimeva preoccupazione per la mancanza di informazioni e per il fatto che tali pratiche pongono seriamente a pregiudizio il godimento dei diritti umani, richiedeva alla Commissione diritti umani e all'Ecosoc di considerare questa questione anche in futuro estendendo per altri due anni il mandato alla Relatrice allo scopo di redigere un rapporto più completo, di compiere delle missioni in loco in almeno due paesi e di svolgere due seminari regionali sulle pratiche tradizionali pregiudizievoli per la salute in Africa e Asia. Nel corso degli anni il mandato è stato più volte riconfermato e Halima Embark Warzazi è a tutt'oggi la relatrice speciale su questa materia in base al mandato conferitole dalla Sottocommissione per la promozione e la protezione dei diritti umani con risoluzione 1999/13.

¹⁰ E/Cn.4/1999/68/add.4, del 21 gennaio 1999, Integration of the human rights of women and the gender perspective. Violence against women. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms Radhika Coomarswamy, in accordance with Commission on Human rights resolution 1997/44. Addendum. Policies and practices that impact women's reproductive rights and contribute to, cause or constitute violence against women; E/CN.4/2000/68, del 29 febbraio 2000, Integration of the human rights of women and the gender perspective. Violence against women. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms Radhika Coomarswamy, on trafficking in women, women's migration and violence against women, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1997/44.

¹¹ I riferimenti normativi previsti negli strumenti internazionali sui diritti umani rinviano al diritto alla libertà e alla sicurezza della persona come previsto nell'art. 3 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo e nell'art. 9(1) del patto sui diritti civili e politici; al diritto alla salute previsto all'art. 12 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali; al diritto alla non discriminazione nel campo della salute e della cura previsto all'art 12(1) e 16(1) della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (Cedaw); al diritto di sposarsi e di formare una famiglia contemplato nell'art 16(1) della Cedaw e nell'art. 23 del Patto sui diritti civili e politici; al diritto di essere liberi da interferenze arbitrarie o illegittime nella vita privata, nella famiglia e nella casa previsto all'art. 17(1) del Patto sui diritti civili e politici; al diritto di godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni previsto all'art. 15(1) del Patto sui diritti economici sociali e culturali; al diritto a non subire discriminazioni su base sessuale previsto nella dichiarazione universale dei diritti dell'uomo all'art. 2, nella Cedaw agli artt. 1 e 2 e nei Patti rispettivamente agli artt. 2(1) e 2(2); al diritto di uomini e donne di aver accesso alla pianificazione familiare su basi egualitarie previsto dalla Cedaw all'art. 12(1); al diritto di ogni individuo di godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale previsto dal Patto sui diritti economici sociali e culturali all'art. 12(1); al diritto di contrarre matrimonio esprimendo liberamente il proprio consenso previsto all'art. 10 del Patto sui diritti economici sociali e culturali e all'art 16 della Cedaw, al diritto ad accedere alle informazioni e ai servizi di pianificazione familiare previsto all'art, 14

i contorni entro i quali collocare il fenomeno delle migrazioni e del traffico di donne, considerando le emergenze economiche collegate alla globalizzazione, quelle politiche derivanti dai conflitti armati e dalla disintegrazioni di alcuni assetti nazionali e più in generale dal fenomeno della femminilizzazione dei processi migratori. Inscrivendo la questione del traffico di donne entro quella complessiva del traffico di esseri umani, la Coomarswamy sottolinea il carattere specificamente femminile di alcune violazioni comunemente riscontrabili in queste situazioni, con riferimento anzitutto alla libertà di movimento e alla possibilità di guadagnarsi da vivere. La relatrice si sofferma attorno al nodo dell'inadeguatezza della nozione di traffico offerta dagli strumenti oggi vigenti a livello internazionale. Trattandosi di un concetto dinamico, il rapporto mette in luce i repentini cambiamenti a cui questo fenomeno può andare incontro per rispondere alle diverse condizioni economiche, sociali e politiche che si presentano nello scenario internazionale. Per la Coomarswamy il riferimento alla globalizzazione è obbligatorio trattandosi di una dimensione così invasiva da giocare un ruolo assolutamente fondamentale per i diritti umani in generale e per quelli delle donne in particolare; in nome dello sviluppo e della stabilità, la ristrutturazione a livello macro economico si è infatti tradotta in un progressivo svilimento di tante garanzie civili, politiche, economiche, sociali

della Cedaw; al diritto di decidere liberamente e responsabilmente sul numero dei figli da avere previsto all'art. 16 della Cedaw; al diritto di veder garantite da parte degli Stati parte le previsioni sopra menzionate così come enunciato all'art. 2 del Patto sui diritti economici sociali e culturali e all'art. 1 della Cedaw. Nel 1999 il Comitato previsto dalla Cedaw ha prodotto una General Recommendation nella quale, interpretando l'art. 12 della stessa Convenzione, richiede agli Stati parte di eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne anche a riguardo dell'accesso ai servizi riproduttivi, con particolare riferimento alla pianificazione familiare, alla maternità, e alla fase post-natale. Il Comitato riconosce inoltre che l'accesso alle cure sanitarie incluse quelle collegate alla riproduzione costituisce un diritto riconosciuto dalla stessa Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne. (General Recommendation No. 24, 20th session, 1999, article 12 : Women and Health). Dei diritti riproduttivi si sono occupate anche le conferenze internazionali delle Nazioni Unite che a questo tema hanno dato uno spazio crescente nel corso dell'ultimo decennio. Se la Dichiarazione di Vienna e il Programma d'Azione adottati nel 1993 in occasione della Conferenza mondiale sui diritti umani nel considerare il problema della violenza contro la donna hanno anticipato questioni inerenti la salute riproduttiva femminile, le Conferenze su popolazione e sviluppo del Cairo nel 1994 e sulle donne di Pechino nel 1995 hanno riconosciuto la necessità di garantire una tutela adeguata ai diritti collegati alla riproduzione. L'importanza del rapporto fra genere e salute riproduttiva è stata ripresa anche dall'Assemblea Generale delle NU nella Sessione speciale di valutazione sui progressi compiuti dopo la Conferenza del Cairo denominata "Cairo + 5" tenutasi nel 1999 dove si è evidenziata la necessità di adottare un'ottica di genere in tutti i processi di formulazione e di attuazione delle politiche destinate a regolare i servizi, in particolare quelli per la salute sessuale e riproduttiva, compresa la pianificazione familiare. (A/S-21/5/add.1, 1999 UN *Key Actions for the Further Implementation of the Programme of action of the International Conference on Population and Development*). Inoltre, durante la 23 Sessione speciale dell'Assemblea Generale "Donne 2000 Uguaglianza di genere, sviluppo e pace per il 21° secolo" svoltasi nel giugno 2000, la necessità di dare attuazione agli accordi che hanno fatto seguito alla Sessione speciale "Cairo + 5" ha trovato piena conferma, tanto che i temi della salute riproduttiva e gli indirizzi programmatici ad essi collegati, sono stati ripresi nel documento finale approvato dall'Assemblea Generale. Cfr.: *Unedited final outcome document as adopted by the plenary of the special session Further actions and initiatives to implement the Beijing Declaration and the Platform of Action* del 10 giugno 2000.

e culturali. Nel rapporto del 2001 preparato in occasione della 47a sessione della Commissione diritti umani, la relatrice approfondisce il tema della violenza contro la donna perpetrata dagli stati nel corso dei conflitti armati e quasi sempre condonata¹². Considerando i casi di violenza contro la donna collegati ai conflitti armati nel corso del triennio 1997-2000, il rapporto illustra il grado di sviluppo a cui la comunità internazionale è pervenuta negli ultimi anni per quanto attiene alla messa a punto di standards per la tutela delle vittime di stupro e altre forme di violenza sessuale. Più precisamente il rapporto segnala l'importanza del riconoscimento per questa tipologia di violazioni ai diritti fondamentali di forme di tutela di tipo penalistico collegate anche al diritto umanitario. Una breve disamina della giurisprudenza più significativa elaborata dai Tribunali ad Hoc per la ex Jugoslavia e per il Ruanda mette in rilievo la tendenza da parte dei giudici ad interpretare estensivamente la nozione di violenza sessuale caricandola di significati inediti non solo sul piano del diritto, ma anche talvolta dal punto di vista simbolico. La relatrice esprime però preoccupazione in merito al gap decisamente consistente tra il grado di riconoscimento della responsabilità e dunque della perseguibilità di coloro che commettono crimini collegati alla violenza sessuale contro le donne predisposto dal diritto internazionale, e la volontà politica espressa dagli Stati Membri di dare effettività e rafforzare a livello interno le norme predisposte dal diritto dei diritti umani e da quello umanitario.

Il tema della pratiche tradizionali lesive della salute delle donne e delle bambine costituisce invece oggetto di analisi approfondita da parte della relatrice Warzazi. Nell'ultimo rapporto¹³ presentato alla Sottocommissione per la promozione e la protezione dei diritti umani, la relatrice delinea lo stato delle cose alla luce degli sviluppi più recenti che questa problematica ha avuto non solo nelle zone tradizionalmente interessate da questo tipo di pratiche, ma anche nelle aree di recente immigrazione di massa, come nel caso di taluni paesi europei che hanno dovuto misurarsi concretamente con questo problema, soprattutto con le mutilazioni genitali femminili. Nel rapporto, si evidenzia da un lato l'inadeguatezza sul piano quantitativo delle risposte pervenute da parte dei governi alla richiesta di chiarimenti e informazioni circa il perdurare e la diffusione di certe consuetudini che violano i diritti delle donne, dall'altro si evidenziano le misure che in diverse aree del

¹² E/CN.4/2001/73, Integration of the human rights of women and the gender perspective. Violence against women. Report of the Special Rapporteur on violence against women its causes and consequences, Ms. Radhika Coomarswamy, submitted in accordance with Commission on human Rights resolution 2000/45. Violence against women perpetrated and/or condoned by the state during times of armed conflict 1997-2000.

mondo sono state intraprese per contrastare il problema delle pratiche tradizionali lesive della salute femminile. La maggior parte delle informazioni pervenute dai 22 paesi che hanno risposto alla sollecitazione del Segretario generale ha riguardato esclusivamente il problema delle mutilazioni genitali; sono rimaste così escluse da qualsiasi forma di "monitoraggio" tutte quelle forme di violenza contro le donne inquadrabili nella categoria dei crimini d'onore su cui la relatrice ritiene non vi siano al momento informazioni sufficienti per quantificare il fenomeno. Interessanti sono le segnalazioni pervenute da alcuni paesi come la Francia, la Germania ed il Belgio che hanno introdotto nei rispettivi codici penali misure ad hoc e hanno adottato anche iniziative di tipo pedagogico e culturale per sensibilizzare le etnie interessate da talune usanze e disincentivarne la reiterazione. Più specificamente, sia la Francia che la Germania hanno definito una serie di misure contro le mutilazioni genitali femminili rivolte esclusivamente alle comunità di immigrati. Entrambi questi paesi hanno messo a punto delle campagne informative; in Francia in particolare il Ministero dell'occupazione e della solidarietà finanzia le attività di alcuni gruppi come il *Group for the Abolition of Sexual Mutilation* e la *Commission for the Abolition of Sexual Mutilation*. In Germania il governo ha predisposto una brochure che è stata utilizzata nelle scuole e distribuita nei centri di accoglienza per donne e bambine straniere intitolata *The Genital Mutilation of Women and Girls*. Sia in Francia che in Germania le mutilazioni genitali sono considerate un fatto penalmente rilevante. In Germania, ove si stima siano 20.000 le donne mutilate, la legge oltre ad estendere la responsabilità penale anche agli istigatori e ai complici di chi materialmente interviene, non riconosce alcuna circostanza attenuante come potrebbero essere le motivazioni di tipo religioso o l'eventuale consenso dell'interessata. Anche in Italia le mutilazioni genitali costituiscono una realtà rilevante sul piano giudiziario essendo questa materia ascrivibile alle norme penali che puniscono i reati contro l'integrità fisica della persona e a quelle di natura civile che riguardano l'esercizio della potestà genitoriale. Più precisamente, sul piano penale le condotte implicanti una menomazione dell'organo genitale femminile integrano certamente il reato di lesioni personali, gravi o gravissime, a seconda del tipo di mutilazione e del tempo necessario alla guarigione (artt. 582, 583 Cod. Pen.). Il reato è procedibile d'ufficio se si è verificato in Italia e se la malattia che deriva dall'intervento mutilatorio richiede un periodo superiore ai venti giorni per la guarigione. Più complessa è la situazione nel caso in cui la pratica venga effettuata nel paese d'origine di uno straniero residente in Italia. In questo caso, perchè

¹³ E/Cn.4/Sub.2/2000/17.

ricorrano gli estremi per un procedimento giudiziario, la lesione deve essere grave o gravissima ed è necessaria la richiesta del Ministro della giustizia (art. 10 Cod. Pen.) che può ritenere non giustificato che lo straniero sottoposto a indagini preliminari venga giudicato in Italia. In questo caso il processo non avrà luogo¹⁴. Nel rapporto le relatrice Warzazi sottolinea l'importanza di adottare un approccio non esclusivamente proteso ad evidenziare la dimensione criminale, che pure indiscutibilmente connota per noi tali pratiche, ma di ricercare dei percorsi di valorizzazione a livello culturale di quelle tradizioni che invece non ledono la salute della donna e che aiutano l'immigrata a percepire come salvaguardata e rispettata la propria identità. Questo orientamento trova peraltro conferma anche nella prassi giurisprudenziale più recente da cui è emersa con chiarezza la difficoltà ad affrontare queste problematiche utilizzando i normali strumenti del diritto interno ed internazionale. Gli interventi di lesione degli organi genitali delle donne rappresentano infatti una manifestazione della persistenza di elementi culturali forti ed intrisi di implicazioni sociali funzionali al mantenimento del controllo sulla sessualità femminile garantito attraverso la coercizione materiale e simbolica. In termini più generali, possiamo dire che, alcune di queste usanze, assolvono ad una funzione preminentemente volta a riaffermare sul piano socio-culturale la vigenza di particolari sistemi valoriali e normativi indiscutibilmente lontani se non contrastanti rispetto alla cultura occidentale.

E' comunque interessante rilevare che anche nei paesi ove le mutilazioni genitali rappresentano una consuetudine diffusa qualche cosa si sta muovendo grazie anche all'azione dell'Inter African Committee che in occasione del II Simposio¹⁵ di presentazione del draft della convenzione sull'eliminazione delle pratiche tradizionali che ledono i diritti umani delle donne e delle bambine ha messo a confronto avvocati ed esperti provenienti da 15 paesi africani. Il Progetto della Convenzione non considera solo gli interventi mutilanti dei genitali, ma estende la tutela anche alle altre usanze che violano l'integrità fisica, lo sviluppo psichico e più in generale la salute delle donne. Il testo di questo trattato, che verrà presentato per l'adozione in occasione della prossima conferenza ministeriale dell'OUA, prevede anche la realizzazione di un meccanismo per il monitoraggio attraverso il sistema del reporting.

¹⁴ Si vedano in proposito le osservazioni di C. Castellani, *Infibulazione ed escissione: fra diritti umani e identità culturale*, in "Minori giustizia", n. 3, 1999

¹⁵ Il Simposio si è tenuto ad Addis Abeba 23 - 25 Novembre 1999.

Nel panorama regionale africano, appare rilevante anche la preparazione di una Carta africana sui diritti delle donne che potrebbe riprendere il tema della convenzione sulle pratiche tradizionali. A livello internazionale il rapporto della relatrice Warzazi mette in risalto alcuni impegni collegati alla Sessione speciale dell'Assemblea Generale sull'attuazione delle raccomandazioni del Vertice Mondiale per lo sviluppo sociale e ulteriori iniziative¹⁶, sottolineando l'importanza del coinvolgimento maschile nei programmi culturali tesi allo smantellamento di alcune usanze e la necessità di predisporre delle strutture di servizio per la salute delle donne e per l'assistenza alle vittime delle mutilazioni. La relatrice, a conclusione del rapporto, sottolinea gli sviluppi registrabili successivamente all'adozione da parte della Sotto-commissione della risoluzione 1983/1 con la quale si riconosce da parte delle NU che la questione delle mutilazioni genitali rappresenta una problematica strettamente collegata al riconoscimento e alla tutela dei diritti fondamentali.

Anche dal punto di vista dei meccanismi convenzionali, molto lavoro sembra esser stato fatto su questo aspetto della condizione femminile grazie anche all'apporto fondamentale delle Ong attive sul terreno della salute e su quello dei diritti delle donne. Su un versante operativo, a parere della relatrice, è risultato essere sostanziale il contributo sul piano culturale e pedagogico, attraverso il confronto ed il dialogo con le etnie interessate a queste pratiche, prodotto dall'Inter-African Committee on Traditional Practices Affecting the Health of Women and Children.

Per quanto concerne lo stupro sistematico, la schiavitù sessuale e pratiche assimilabili nel corso dei conflitti armati, nel 1995 Linda Chavez ha presentato un primo Working Paper preparato per il Gruppo di lavoro sulle forme contemporanee di schiavitù dell'allora Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze¹⁷. Il primo rapporto è stato elaborato dalla stessa Chavez l'anno seguente¹⁸, mentre il rapporto conclusivo sul tema, affidato al Rapporteur speciale Gay Mc Dougall, è

¹⁶ La Sessione si è svolta a Ginevra tra il 26 ed il 30 giugno 2000. I governi furono invitati in quell'occasione in particolare a "promote and protect the human rights of the girl child and young women, which include economic and social rights as well as freedom from coercion, discrimination and violence, including harmful practices and sexual exploitation" (A/S - 21/5/Add. 1 para 42)

¹⁷ E/CN.4/sub.2/1995/38.

¹⁸ E/CN.4/sub.2/1996/26.

stato presentato nel 1998¹⁹. Il rapporto tratta dello sviluppo più recente del diritto penale internazionale quale spazio funzionale a garantire una maggior effettività - anche a livello nazionale - a quelle norme che perseguono e sanzionano il crimine di riduzione in schiavitù, in particolare di schiavitù sessuale, e che contrastano gli atti di violenza sessuale e di stupro. A questo proposito, il rapporto finale sottolinea l'importanza delle norme penali nell'accrescere l'effettività degli strumenti internazionali sui diritti umani, imponendo il rispetto di taluni diritti non sufficientemente garantiti dalle stesse regole sulla responsabilità internazionale degli stati e negli stessi trattati sui diritti umani. Per agevolare la tutela anche penale dei diritti e delle libertà fondamentali, il rapporto propone una serie di misure per facilitare i processi investigativi, i procedimenti giudiziari, nonché la prevenzione degli atti di riduzione in schiavitù sessuale, e di violenza nel corso dei conflitti armati.

Ricordando il carattere imperativo di molte delle norme internazionali in questa materia, la relatrice sottolinea l'importanza di documentare in modo esauriente i crimini di violenza sessuale e di riduzione in schiavitù, trattandosi di atti che richiedono una appropriata caratterizzazione sul piano penalistico, essendo riconducibili a nozioni quali quella appunto di crimine internazionale di riduzione in schiavitù, di crimine contro l'umanità, di genocidio, di grave violazione delle Convenzioni di Ginevra, di crimine di guerra o di tortura.

Il rapporto, per la sua completezza, ha il carattere di uno studio i cui obiettivi spaziano dalla dimensione immediatamente "prescrittiva", a quella di riorganizzazione del discorso della tutela delle donne nel contesto dei conflitti armati, situazione nella quale talune violazioni dei diritti fondamentali della persona implicano quasi una fusione tra le norme internazionali sui diritti umani e quelle di diritto umanitario. Il rapporto inoltre, nel considerare gli strumenti offerti dal diritto internazionale relativamente alle violazioni di cui sono vittime le donne nel corso dei conflitti armati, intende contribuire al dibattito sulla definizione delle regole di procedura e di prova sia con riferimento all'esperienza dei tribunali ad hoc sia per quanto riguarda la Corte penale permanente internazionale.

¹⁹ E/CN.4/sub.2/1998/13.

Anche i relatori speciali sono stati incoraggiati a considerare con sistematicità le implicazioni per le donne relativamente ai campi tematici o ai paesi oggetto di indagine²⁰. Negli ultimi mesi sono state numerose le risoluzioni dell'Ecosoc e della Commissione diritti umani che richiedevano ai *rapporteur* ai *representatives*, agli esperti e ai gruppi di lavoro di includere nei loro rapporti dati disaggregati per genere e di segnalare le caratteristiche e le condotte lesive dei diritti umani delle donne. Alcuni relatori hanno già provveduto a considerare nei rapporti la questione dell'effettività di certi diritti, anche se numerose informazioni riportate, non essendo scorporate su base sessuale, non rendono immediatamente evidente la dimensione di genere di alcuni fenomeni. Complessivamente l'attenzione alla condizione della donna nell'ambito delle attività connesse a queste procedure è sensibilmente cresciuta. Le stesse risoluzioni adottate dalla Commissione diritti umani in tema di condizione femminile nel corso della 56a sessione, riprendono alcune problematiche riferite dai relatori nei loro rapporti annuali²¹.

L'attività di monitoraggio sui diritti umani della Commissione sulla condizione della donna.

Anche nell'ambito della Commissione sulla condizioni della donne, organismo privo della facoltà di investigare su specifici casi di discriminazione, è operativo un sistema di esame delle comunicazioni provenienti da individui, gruppi, organizzazioni nongovernative, agenzie e altri organismi Onu, "which appear to reveal a consistent pattern of reliably attested injustice and discriminatory practices against women"²². Tale sistema è stato modificato sostanzialmente nel corso degli anni '80 in concomitanza con una formalizzazione dell'impegno a riguardo della condizione femminile che ha coinvolto gli organismi sui diritti umani delle Nazioni Unite. In questo contesto si è creata la possibilità

²⁰ Si veda il Rapporto presentato dal Segretario Generale alla 57a sessione della Commissione diritti umani relativo all'integrazione di genere nel sistema NU E/Cn.4/2001/71, che fa seguito ai precedenti E/Cn.4/1997/40; E/CN.4/1998/49 a Add. 1; E/CN.4/1999/67 e Add. 1; E/CN.4/2000/67.

²¹ Si vedano le Res. 2000/44, 2000/45, 2000/46, 2000/54 e 2000/13 della Commissione diritti umani

²² Ecosoc Res. 1983/27. Questa risoluzione rinnova le funzioni della Commissione in tema di considerazione delle comunicazioni già attribuite con le Risoluzioni 76 (V) del 5 agosto 1947 e 3041 (XI) del 14 e 17 luglio 1950. L'attività svolta dalla Commissione in questo ambito tra il 1947 e il 1982 è riassunta nel documento E/1982/34. In merito alla comunicazioni alla CSW si consideri anche la Ris. dell'Ecosoc 1983/27 del 26 maggio 1983.

per una riorganizzazione ed un rafforzamento di questa Commissione, la cui attività è stata per decenni vincolata non solo a budget finanziari del tutto inadeguati, ma anche stretta dentro limiti oggettivi che talvolta hanno portato ad impedimenti concreti nell'estrinsecazione delle attività legate al mandato originario²³.

Nel 1983 è lo stesso Consiglio economico e sociale²⁴ a decidere il rafforzamento delle procedure di ricevimento delle comunicazioni provenienti sia da individui, sia da gruppi relative allo status delle donne e alle violazioni dei diritti umani, rendendo così inequivocabile l'esistenza di una volontà politica di rimuovere almeno alcuni degli elementi di limitata funzionalità di questo organismo. L'accordo raggiunto prevedeva la nomina di un gruppo di lavoro *ad hoc* incaricato di esaminare la lista delle comunicazioni confidenziali e di sottoporre alla Commissione sulla condizione della donna un rapporto dettagliato sul lavoro svolto. Il mandato della Commissione relativo alla possibilità di ricevere comunicazioni da individui e organizzazioni non governative concernenti la violazione dei diritti delle donne era stato previsto fin dalla nascita della Commissione stessa²⁵. Tuttavia questa attività non aveva mai suscitato grande attenzione poiché la stessa Commissione non sembrava dotata di quelle caratteristiche che invece richiede una struttura che svolge questo tipo di attività, ma soprattutto perché l'esame delle comunicazioni si presentava piuttosto problematico rispetto al nodo cruciale del "non poter adottare alcuna azione nei riguardi degli Stati"²⁶. Ricordiamo che il mandato originario stabiliva che le funzioni della Commissione fossero quelle di preparare raccomandazioni e relazioni per il Consiglio economico e sociale sulla promozione dei diritti delle donne nei campi politico, economico, civile, sociale e educativo. In pratica, questo organismo è da sempre incaricato di fornire informazioni all'Ecosoc sulla condizione femminile nel mondo e sulle azioni intraprese dagli Stati per mezzo della stesura di rapporti e relazioni, di sviluppare l'attività di standard setting attraverso l'adozione di raccomandazioni riguardanti la materia dei diritti umani delle donne anche con riferimento a questioni urgenti. Attualmente le funzioni della CSW riguardano la preparazione di raccomandazioni e rapporti all'Ecosoc sulla condizione della

²³ Ecosoc Res. 48(IV) 1947. V. anche i riferimenti alla nota 4.

²⁴ Ecosoc Res 27/1983.

²⁵ (Ecosoc, Res. 76(V), del 5/8/1947, e Res 304(XI), del 14 e 17/7/1950.

²⁶ Ciò peraltro limiterà anche l'operato della stessa Commissione diritti umani nonché della Sottocommissione per la promozione e la protezione dei diritti umani (ex Sottocommissione per la prevenzione delle

donna, l'elaborazione di raccomandazioni su problemi urgenti in materia di eguaglianza tra i sessi, lo sviluppo di proposte per dare effetto a tali raccomandazioni e allo standard setting in materia di diritti umani, il ricevimento di comunicazioni circa violazioni ai diritti delle donne, la produzione di raccomandazioni generali in materia, il sovrintendere all'implementazione degli strumenti prodotti dalle NU nell'ambito del Decennio delle donne e della Conferenza di Nairobi, nonché dal 1995, della verifica dei seguiti della IV Conferenza mondiale sulle donne di Pechino²⁷.

L'approvazione da parte dell'Ecosoc della Risoluzione 27 del 1983 apre di fatto un nuovo spazio per la segnalazione di violazioni gravi dei diritti umani a carico delle donne. La risoluzione Ecosoc conferma e specifica in modo più dettagliato rispetto al progetto originario quali sono i soggetti abilitati a presentare le comunicazioni alla Commissione. Le comunicazioni, che possono essere incluse in due liste distinte a seconda che esse abbiano carattere confidenziale o meno, sono preparate dal Segretariato. L'aspetto più significativo della risoluzione in esame riguarda senza dubbio l'autorizzazione data alla Commissione di nominare un suo gruppo di lavoro ad hoc specializzato nell'esame delle comunicazioni. Il Gruppo di lavoro è composto da 5 membri della stessa Commissione scelti seguendo un criterio di equilibrio geografico. Il gruppo che opera a porte chiuse, esamina le liste delle comunicazioni ricevute sia quelle confidenziali che non, identifica la tipologia di comunicazione più ricorrente, prepara un rapporto alla Commissione nel quale indica le tendenze, segnala le tipologie di violazioni più comunemente indicate nelle comunicazioni e formula eventuali suggerimenti. Questo rapporto viene poi utilizzato dalla stessa Commissione per la stesura di progetti di raccomandazione da sottoporre all'attenzione al Consiglio economico e sociale a cui spetta decidere in merito alle azioni da prendere sulla base delle violazioni accertate.

discriminazioni e la protezione delle minoranze) sebbene godessero di un margine di discrezionalità dal punto di vista operativo di più larga portata rispetto alla CSW.

²⁷ Sulla IV Conferenza delle Nazioni Unite sulle donne di Pechino si veda il Rapporto finale: UN Doc. A/Conf. 177/20. Spunti interessanti per un "bilancio" sulla Conferenza di Pechino e contributi all'analisi sugli sviluppi del movimento internazionale delle donne sono stati prodotti anche in Italia. Tra i tanti segnaliamo quelli proposti in "DWF", *Pechino e dintorni*, n.1, 1995, (n. 25); il saggio di M. R. Saulle, *La IV Conferenza mondiale sulle donne*, in "Rivista internazionale dei diritti dell'uomo", n. 3, anno VIII, sett/doc. 1995 e quello di P. Melchiori, *Pechino messaggi di fine secolo*, in "Mediterranean" n. 2; inoltre v. utilmente l'intervento di R. Lamberti, al Convegno promosso dalla Commissione nazionale Pari Opportunità nei giorni 22-23 febbraio 1996 *Donne per il governo autorità e potere*, dal titolo *Democrazia senza leadership e doppia sovranità: a proposito di Pechino*, disponibile in rete al sito: www.women.it/lib/femmi/lambfem.htm. Il *Rapporto italiano in preparazione della Conferenza mondiale sulle donne di Pechino* è stato curato dalla Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna (Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995).

Negli ultimi rapporti relativi agli anni 1999 e 2000, particolare importanza rivestono proprio le denunce concernenti situazioni di violenza collegate ad eventi bellici o a condizioni di instabilità politica o ancora, all'abuso di potere da parte di organismi pubblici²⁸. Preoccupazione viene espressa relativamente allo stupro, alla tortura, agli arresti arbitrari, alle sparizioni forzate, alle vessazioni poste in essere dalle forze militari e di polizia, con specifica attenzione a quelle aree ove sono presenti movimenti separatistici. Il Working Group, ribadendo le difficoltà dei governi a sottoporre a processo e a punire i responsabili degli abusi, riconosce le donne e i minori come i soggetti maggiormente esposti a quelle forme di violenza in cui si pone a pregiudizio la stessa esistenza della persona. A questo proposito, viene sottolineata la gravità che assumono alcune forme di punizione per "disobbedienza" inflitte alle donne e alla bambine in special modo. Il Gruppo sulle comunicazioni ha inoltre segnalato l'esistenza di violazioni importanti ai diritti umani delle donne sfollate, violazioni che spaziano dalla tortura alla confisca delle proprietà. Con riferimento specifico ai conflitti armati, i rapporti del Gruppo segnalano l'esistenza di gravi discriminazioni a carico delle donne anche nella distribuzione degli aiuti umanitari e più in generale nella loro fruizione. Per quanto riguarda le *gross violations*, le denunce hanno interessato sia i diritti civili e politici sia quelli economici sociali e culturali. Particolare evidenza è stata data dal Gruppo al problema della libertà di movimento e di religione. Riscontrando la maggior esposizione delle donne al rischio di cadere in situazioni di povertà, i rapporti sottolineano la centralità delle comunicazioni concernenti la questione dell'eguaglianza nelle retribuzioni e nell'accesso ai servizi collegati alla salute e all'educazione. Le comunicazioni pervenute hanno riguardato peraltro anche la prostituzione minorile forzata nonché il fenomeno relativo alla diffusione del disagio psichico tra le donne a cui sembra collegato un incremento significativo dei suicidi.

Dal punto di vista del funzionamento complessivo, l'operato dei gruppi e dei relatori non si discosta in modo radicale da quello delle altre procedure extraconvenzionali. Attraverso il

²⁸. Nella 43a Sessione il Gruppo di lavoro sulle comunicazioni ha esaminato 96 comunicazioni confidenziali, di cui 13 pervenute alla Divisione per l'avanzamento delle donne e 83 all'Ufficio dell'Alto commissariato per i diritti umani. Sono inoltre pervenute al Gruppo di lavoro anche 2 comunicazioni di carattere non confidenziale. Durante i lavori della 44a Sessione della CSW il Gruppo di lavoro sulle comunicazioni ha invece presentato l'esame relativo a 69 comunicazioni confidenziali, di cui 25 pervenute direttamente alla Divisione per l'avanzamento della donna e 44 all'Ufficio dell'Alto Commissariato per i diritti umani. Sono state inoltre considerate 4 comunicazioni non confidenziali. In riferimento alle *Gross violations* dei diritti fondamentali delle donne, i rapporti segnalano l'esistenza di 35000 comunicazioni nel 1999 e di 8000 nel 2000. Cfr. Rapporto della CSW all'Ecosoc E/1999/27 e E/CN:6/1999/10, pp. 41-43; Rapporto della CSW all'Ecosoc E/2000/27 e E/CN.6/2000/9, pp. 14-16.

lavoro dei *rapporteurs* e dei *working group*, la Commissione diritti umani, la Sottocommissione per la promozione e la protezione dei diritti umani e la Commissione sulla Condizione della donna hanno sicuramente maturato una conoscenza concreta dei fenomeni oggetto dei rispettivi mandati, conoscenza che talvolta è stata utilizzata anche per l'elaborazione di nuovi atti internazionali in materia. Permangono però delle differenze significative nel funzionamento di questi organismi. Più specificamente i limiti ancor vigenti nel sistema delle comunicazioni alla CSW regolate dalla procedura 1983/27 evidenziano la discrepanza rispetto alle competenze di cui è investita la Commissione diritti umani. Le funzioni del Gruppo di lavoro della Commissione sulla condizione della donna hanno infatti carattere ancor meno che quasi giurisdizionale. Questo organismo non può infatti chiedere spiegazioni sulle segnalazioni pervenute allo stato "denunciato" né fare indagini, negoziare e svolgere la funzione di conciliazione tra le parti. Non è abilitato a rendere pubbliche e neppure condannare specifiche situazioni di *gross violations* dei diritti delle donne. L'iter previsto per le comunicazioni a questa Commissione non permette all'autrice della segnalazione di venire a conoscenza di eventuali repliche dello stato, né conseguentemente di ribattervi.

L'idea di rendere maggiormente uniformi i meccanismi vigenti nella Commissione diritti umani e in quella sulla condizione della donna ha indotto l'Ecosoc già nel 1990²⁹ a chiedere una relazione al Segretario generale sulle procedure esistenti in tema di comunicazione sulla condizione della donna indicando le possibili alternative per il perfezionamento e il rafforzamento del sistema operante presso la CSW. Dal dibattito che è scaturito a seguito di questo documento, si è potuto comprendere come, al di là dei problemi di coordinamento tra gli organismi del sistema diritti umani delle NU e della possibile sovrapposizione di talune attività, la questione rinviasse in termini sostanziali al problema del non adeguato riconoscimento delle discriminazioni di genere. La principale emergenza identificata nello stesso documento del Segretario generale, era perciò rappresentata dalla necessità di fornire ai membri delle commissioni e dei comitati di origine pattizia gli strumenti necessari per riconoscere e promuovere una sensibilità per i contenuti di genere (*gender sensitivity*) in modo tale da migliorare il sistema di garanzia dei diritti umani delle donne.

²⁹ CES Res.1990/8.

Il dibattito per quanto attiene al profilo più strettamente procedurale è ancora in corso. Per rendere maggiormente conforme il lavoro della Commissione sulla condizione della donna rispetto all'operato della Commissione diritti umani, il Segretariato generale ha recentemente evidenziato la necessità di verificare le implicazioni collegate alla riforma della "procedura 1503" per quanto riguarda le comunicazioni relative alla condizione femminile³⁰. La richiesta origina da un'esigenza sollevata dal Gruppo di lavoro sulle comunicazioni sullo stato delle donne che in occasione della 44a sessione della CSW ha sottolineato l'opportunità di approfondire la conoscenza in merito alle modifiche procedurali adottate recentemente dalla Commissione diritti umani in tema di comunicazioni individuali. Il Working Group ha evidenziato il problema della ciclicità dell'esame delle comunicazioni e più in generale la questione della conformità delle procedure nei due organismi. Per far chiarezza su questa materia, il rapporto del Segretariato generale che è strutturato in tre sezioni, riprende lo sviluppo delle procedure per le comunicazioni individuali allo scopo di analizzare le eventuali relazioni fra i meccanismi previsti nella Commissione diritti umani e nella Commissione sulla condizione della donna valutando, non solo i possibili percorsi per un miglior coordinamento fra questi organismi, ma anche l'ipotesi di una revisione sostanziale della procedura per le comunicazioni attualmente in vigore presso la stessa CSW. L'ipotesi di introdurre dei relatori speciali anche nella CSW continua a costituire il progetto di percorso più accreditato considerando che il grado di autonomia e di discrezionalità dell'azione di questa categoria di esperti rappresentano una garanzia certa della validità del loro lavoro di investigazione. Mancando la Commissione sulla condizione della donna di poteri di indagine nei confronti degli stati oggetto di segnalazione nelle comunicazioni, e della possibilità di raccomandare azioni e politiche di riparazione delle violazioni nei confronti dei singoli governi, anche di fronte a *gross violations*, appare chiaro che in tema di discriminazione nei confronti della donna il principio di non ingerenza negli affari degli stati è più che mai saldo. Ciò in virtù del fatto che sul terreno della condizione femminile la ricerca dialogo costruttivo con i governi è dettata dalla scelta del privilegiare e suggerire l'adozione di politiche tese alla promozione della donna piuttosto che all'identificazione di situazioni di violazione dei diritti fondamentali e alla messa a punto di misure per assicurarne il rispetto. Vi è anche da registrare il fatto che la sola motivazione della

³⁰ E/Cn.6/2001/12 del 12 gennaio 2001. Il rapporto segue la decisione dell'Ecosoc 2000/237 del 27 luglio 2000. In quella risoluzione il Consiglio economico e sociale ha approvato l'agenda per la 45a sessione della

discriminazione e del non rispetto dei diritti delle donne da parte degli stati non ha mai costituito motivo di protesta o di indignazione da parte della comunità internazionale. In altri termini, la condizione femminile non ha mai potuto assurgere a questione politica come può essere stato per fenomeni quali il colonialismo, il razzismo, la ricerca di un diverso ordine economico e le questioni collegate allo sviluppo. Solo nell'ultimo decennio il riconoscimento della piena appartenenza del discorso sui diritti delle donne a quello sui diritti umani ha creato i presupposti per una legittimazione piena della ricerca della necessità di tutelare in seno agli stati la condizione femminile come dimensione specifica di genere, anche a prescindere dall'esistenza di altre violazioni. Sulla scia di questa nuova visibilità assunta dalle donne nell'arena internazionale sembrano mature le condizioni per una riforma effettiva delle procedure e delle funzioni previste per la Commissione sulla condizione delle donne che permettano di oltrepassare i limiti che oggi caratterizzano il suo operato.

Procedure di monitoraggio dei diritti umani previsti da convenzioni internazionali.

Il monitoraggio incentrato sul *reporting* degli stati, costituisce una procedura di rendicontazione e controllo, che accomuna ormai numerosi trattati. Essa appare specificamente volta a favorire il processo di implementazione degli standard internazionali all'interno degli stati e al di fuori di ogni dimensione formalmente antagonista o contraddittoria. Si impernia su un sistema di relazioni periodiche presentate dagli stati parte e discusse nell'ambito di comitati internazionali di esperti indipendenti istituiti dalle stesse Convenzioni.

I Comitati verificano l'operato degli stati parte di un trattato attraverso l'esame del rapporto iniziale e di rapporti successivi. Questa procedura, che non può essere collocata tra quelle attinenti la dimensione giuridica formale, può risultare comunque efficace sotto molti profili. Sicuramente essa è funzionale al processo di allargamento del numero degli stati parte e di controllo della legittimità delle riserve poste al momento dell'adesione ai trattati. La procedura in esame è altresì utile per verificare la realizzazione delle strutture interne ai singoli paesi sui diritti umani come previsto dai trattati internazionali ed in genere, il reporting, serve a fornire elementi di conoscenza fondamentali in ordine alla riconversione

in funzione dei diritti umani non solo delle istituzioni politico-amministrative, ma anche di quelle più immediatamente attinenti la dimensione privata e sociale.

Le Convenzioni internazionali sui diritti umani che prevedono per il loro monitoraggio la procedura di *reporting* sono ad oggi: il Patto sui diritti civili e politici³¹, il Patto sui diritti economici sociali e culturali³², la Convenzione internazionale contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti³³, la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia³⁴, la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione

³¹ Adottato dall'A.G. il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976. Il Comitato diritti umani istituito all'art. 28 del Patto, da attuazione alla funzione di reporting ai sensi dell'art. 40 del Patto: "Gli stati parti del presente Patto si impegnano a presentare rapporti sulle misure che essi avranno adottate per dare attuazione ai diritti riconosciuti nel presente Patto, nonché sui progressi compiuti nel godimento di tali diritti" Il Comitato diritti umani si compone di 18 esperti indipendenti. Ogni anno tiene 3 sessioni di lavoro (di 3 settimane ciascuna) di cui una a New York e due a Ginevra. Istituito nel 1976, studia i rapporti degli stati parte sulle misure intraprese per dare effettività ai diritti; sottopone osservazioni conclusive e raccomandazioni agli stati e all'A.G; produce General Comments (osservazioni generali) sul significato e la portata dei diritti previsti nel Patto ed esamina comunicazioni su presunte violazioni sia individuali che relative alla procedura stato contro stato. E' il più autorevole tra i Comitati per il numero e la rilevanza dei casi trattati nonché per l'interpretazione quasi autentica che esso offre alle norme previste nel Patto

³² Il Patto sui diritti economici sociali e culturali è stato adottato dall'A.G. il 16 dicembre 1966 ed è entrato in vigore il 3 gennaio 1976. L'omonimo Comitato non è espressamente previsto nel testo del Patto che invece istituisce la procedura di reporting. Le attività di controllo sono di competenza dell'Ecosoc, a cui spetta (art. 21 e 22) presentare all'A.G. rapporti, raccomandazioni, e sintesi delle informazioni ricevute dagli Stati membri e dalle Agenzie Specializzate del sistema NU e sollecitare gli organismi di cooperazione tecnica ad attivarsi per la realizzazione dei diritti. Il Comitato si compone di 18 esperti indipendenti che si riuniscono annualmente a Ginevra. Per adempiere questo mandato l'Ecosoc ha invitato (Ris. 1988 (LX), 11/6/1976) gli stati che hanno ratificato il Patto a presentare rapporti periodici sulle misure adottate nei singoli contesti nazionali al fine di dare effettività alle norme previste nel Patto. Per l'analisi di tali rapporti l'Ecosoc ha istituito prima dei "Gruppi di lavoro di sessione" (1976-1980), poi un "Gruppo di lavoro di esperti governativi (1981-1985) e, infine, l'attuale Comitato (Ris 19085/17, 28 maggio 1985). Oltre a esaminare i rapporti degli stati, il Comitato può elaborare Osservazioni generali. Dal 1996 ha ricevuto l'incarico di preparare un progetto di Protocollo aggiuntivo al Patto relativo al meccanismo delle comunicazioni individuali (E/C.12/1996/SR.44-49 e 54). La procedura ricalca quella prevista nel Protocollo Primo al Patto sui diritti civili e politici. Prima di terminare l'esame della comunicazione il Comitato può chiedere allo Stato di assumere misure provvisorie se vi è ragionevole timore di danno irreparabile alla presunta vittima (art. 5). Se lo stato concorda, il Comitato può inviare una missione di inchiesta sul territorio. La procedura si conclude con l'invio delle "considerazioni" del Comitato alle due parti (art. 7). Ove riscontri una violazione del Patto, il Comitato può raccomandare misure per rimediare alla stessa violazione e per prevenire la sua ripetizione.

³³ La Convenzione internazionale contro la tortura e altri trattamenti punizioni crudeli, inumani e degradanti è stata adottata dall'A.G. delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1984 ed è entrata in vigore il 26 giugno 1987; prevede un Comitato, istituito il 26 novembre 1987 per il monitoraggio dell'implementazione della Convenzione. Tale Comitato si compone di 10 esperti indipendenti che si riuniscono una volta all'anno per analizzare i rapporti periodici dei governi sulla base dei quali formulano delle osservazioni generali e redigono il rapporto annuale da presentare all'A.G. Gli stati (art. 21) e gli individui (art.22) possono presentare comunicazioni sulle quali il Comitato decide accertando le eventuali violazioni e raccomandando misure di adeguamento. Il Comitato ha inoltre poteri di inchiesta che lo legittimano, ai sensi dell'art. 20, ad effettuare eventuali indagini confidenziali.

³⁴ La Convenzione sui diritti del bambino adottata il 20 novembre 1989 (A/Res/44/25) ed entrata in vigore 2 settembre 1990 prevede all'art. 43 l'istituzione di un comitato composto da 10 esperti indipendenti che assolvono alla funzione di reporting, in collaborazione oltre che con l'Unicef e altre agenzie Onu anche con

razziale³⁵ nonché la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne³⁶. Anche la Convenzione sul crimine di apartheid prevede un sistema di monitoraggio mediante "reporting" indirizzato al cosiddetto "gruppo dei tre" presso la Commissione diritti umani³⁷. Va inoltre menzionata, anche se non ancora entrata in vigore,

alcune Ong. Oltre alla presentazione di un rapporto annuale all'A.G, il Comitato sui diritti del minore organizza degli incontri su specifici temi, cosiddetti Theme Days, su cui elabora le General Discussions, documenti che pur non avendo alcuna valenza giuridica, vogliono servire da ausilio per gli stati parte al fine di dare effettività alle norme contenute nella Convenzione. Il Comitato ha considerato nelle General Discussion i temi dei minori e i conflitti armati nel 1992 (CRC/C10), dello sfruttamento economico dei bambini nel 1993 (CRC/C20), del ruolo della famiglia nella promozione dei diritti del bambino nel 1994 (CRC/34), dei diritti della bambina (CRC/C/38), dell'amministrazione della giustizia minorile nel 1995 (CRC/C46), dei media nel 1996 (CRC/C50), dei minori disabili nel 1996 (CRC/C69), e della diffusione dell'Aids nel 1998 (CRC/C/80). Sebbene inizialmente fosse previsto che il Comitato si riunisse una volta all'anno, il numero assai consistente di ratifiche ora raggiunto dalla Convenzione, (191 adesioni, il numero più alto in ambito di trattati sui diritti umani), ha reso necessario stabilire nel numero di 3 sessioni l'anno gli incontri del Comitato. Ciò al fine di poter meglio valutare i rapporti degli stati il cui esame non può attualmente superare le sei ore per ciascun paese. Durante la Seconda sessione (1992), i membri del Comitato si ritrovarono d'accordo nell'affermare che il Comitato doveva essere autorizzato ad intraprendere delle Urgent Actions in situazioni critiche (CR/C/10) "The Committee emphasized the importance of urgent procedures within the framework of its activities as a treaty body, and the need for establishing some criteria to be taken into consideration when an urgent action is envisaged. It recognized in this framework that urgent actions would only be considered by the Committee in cases relating to the rights of the child set forth in the Convention". La procedura relativa alle *misure urgenti* consiste nella possibilità per il Comitato, di richiedere ad uno stato di redigere in qualsiasi momento un rapporto rispettando però alcune condizioni: 1) l'azione, che può comunque essere portata avanti anche d'ufficio, deve basarsi su informazioni attendibili provenienti un'organizzazione anche di carattere non governativo, da individui, o da un qualsiasi organo delle Nazioni Unite, 2) si deve trattare di una violazione dei diritti previsti nella Convenzione e deve ricadere nella giurisdizione di uno degli stati parte, 3) la violazione deve essere grave e deve presentarsi il reale pericolo di un deterioramento della situazione qualora la stessa azione urgente non venisse intrapresa. Per quanto concerne la tutela dei minori sono stati adottati recentemente due Protocolli opzionali alla Convenzione che non sono ancora entrati in vigore. Entrambi i protocolli, il primo, relativo alla questione del coinvolgimento dei minori nei conflitti armati, e il secondo riguardante la vendita dei minori, la prostituzione minorile e la pornografia minorile sono stati adottati, aperti alla firma e alla ratifica con risoluzione dell'Assemblea Generale n. 54/263 del 25 maggio 2000.

³⁵ La Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale adottata dall'Assemblea Generale con Ris. 2106 A XXIX del 21 dicembre 1965 ed entrata in vigore il 4 gennaio 1969 prevede un Comitato di 18 esperti che ogni anno tiene due sessioni di lavoro della durata di tre settimane ciascuna durante le quali esamina i rapporti periodici dei governi, fornisce suggerimenti e raccomandazioni agli stati, redige inoltre un rapporto annuale indirizzato all'Assemblea Generale. Il Comitato può anche ricevere comunicazioni individuali e considerare denunce tra stati.

³⁶ Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1979 (AG Res. 34/180) entrata in vigore il 3 settembre 1981, ratificata dall'Italia il 10 giugno 1985 e resa esecutiva con l. 14 marzo 1985, n. 132, in vigore dal 10 luglio 1985; sulla Convenzione v. anche i riferimenti riportati in altre parti del testo e nelle relative annotazioni.

³⁷ La Convenzione internazionale per l'eliminazione e la repressione del crimine di Apartheid è stata adottata dall'A.G. delle Nazioni Unite con Ris. 3068 (XXVIII) del 30 novembre 1973 ed è entrata in vigore il 18 luglio 1976 conformemente alle disposizioni previste all'art. 15. All'art. 1 la Convenzione definisce l'apartheid un crimine contro l'umanità. All'art. IV della Convenzione gli stati si impegnano porre in essere le misure legislative politiche e amministrative indispensabili alla rimozione dell'apartheid. Si impegnano inoltre a punire, conformemente alla propria giurisdizione, le persone responsabili o accusate di atti riconducibili al crimine di apartheid così come previsto nella Convenzione. L'art. VII impegna gli stati parte a sottoporre periodicamente dei rapporti relativi all'implementazione delle disposizioni della Convenzione. La presentazione dei rapporti al "Gruppo dei tre" della Commissione diritti umani, così come previsto all'art. 9

la Convenzione sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie³⁸, la cui procedura di monitoraggio affidata ad un Comitato ad hoc attraverso il meccanismo reporting, ricalca il funzionamento già previsto per gli altri trattati internazionali sui diritti umani.

I comitati previsti dalla convenzioni internazionali sui diritti umani sono talvolta abilitati a porre in essere delle procedure che, sulla base di precisi riferimenti normativi, rendono possibile l'accertamento della legittimità o meno della condotta di uno stato e la composizione di eventuali controversie anche attraverso la costituzione di una commissione di conciliazione. Questo meccanismo è stato introdotto dal Patto sui diritti civili e politici³⁹ che stabilisce per il Comitato sui diritti umani⁴⁰, qualora uno stato ne riconosca la competenza, la possibilità di ricevere e esaminare comunicazioni provenienti da uno stato parte in ordine a violazioni di disposizioni previste nello stesso patto e commesse da un altro stato che deve comunque essere parte dell'accordo convenzionale. La stessa procedura è contemplata nella Convenzione contro la tortura e ogni altro trattamento crudele inumano e degradante⁴¹, nonché dalla Convenzione internazionale contro la discriminazione razziale⁴².

Gli stessi Comitati sono inoltre abilitati a ricevere comunicazioni da parte di individui titolari degli stessi diritti la cui violazione può essere accertata mediante una procedura quasi-giurisdizionale. Tale meccanismo per quanto concerne il Patto sui diritti civili e politici è regolato in un Protocollo facoltativo mentre è contemplato nello stesso testo delle Convenzioni negli altri casi fino ad oggi previsti, sebbene il riconoscimento della competenza dei Comitati ad esaminare comunicazioni individuali costituisca comunque

della Convenzione, costituisce un obbligo contrattuale la cui valenza è identica a quello concernente gli altri trattati sui diritti umani che prevedono l'esistenza di specifici Comitati. Il Gruppo dei tre, che è stato costituito nel 1977, si compone di rappresentanti di Stati membri della stessa Convenzione che si riuniscono con scadenza annuale. La Convenzione contiene delle indicazioni assolutamente generiche circa la presentazione dei rapporti da parte dei governi. Anche per ovviare a questa lacuna, con la Res. 7 (XXXIV) del 1978 la Commissione diritti umani, oltre a prendere atto delle linee guida approntate dal Gruppo dei tre, ha esortato gli stati parte a presentare il primo rapporto non oltre due anni dopo la ratifica alla Convenzione.

³⁸ La Convenzione è stata adottata dall'Assemblea Generale con Risoluzione 45/118 del 18 dicembre 1990. Attualmente risulta essere stata ratificata da 14 Stati, mentre altri 10 hanno provveduto a firmarla.

³⁹ Patto sui diritti civili e politici, artt. 41 e 42.

⁴⁰ Patto sui diritti civili e politici, art. 18.

⁴¹ Convenzione contro la tortura e ogni altro trattamento crudele inumano e degradante, Art. 21.

⁴² Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, Artt. 11, 12, 13.

oggetto di una dichiarazione specifica dello stato parte⁴³. Questi organismi permettono l'attivazione di queste procedure rispondendo a livello internazionale ad una logica di sussidiarietà che impone l'esaurimento delle vie di ricorso interno e la preventiva accettazione della competenza dell'organo terzo da parte dello stato. L'esito di tale meccanismo produce, qualora sia accertata l'esistenza di una violazione, una constatazione dotata di valore prettamente raccomandatorio.

Sui comitati di origine pattizia la Commissione diritti umani ha espresso in un documento del 1999⁴⁴ disappunto rispetto alla "composizione" di questi organismi caratterizzati al loro interno da una netta prevalenza numerica maschile. La scarsa presenza femminile potrebbe essere assunta, secondo l'interpretazione proposta nel documento, ad indicatore della reale posizione delle donne nel sistema delle Nazioni Unite. Il documento segnala l'inesistenza di membri donne entro il Comitato contro la tortura, la presenza di sole due donne nell'organico del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali rispetto ai diciotto componenti questa struttura, di sole tre donne nel Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, anche in questo caso su diciotto membri previsti per il funzionamento di questo organismo. Sono invece 7 le donne inserite nel Comitato per i diritti del minore su dieci membri che lo compongono e quattro quelle in organico nel Comitato diritti umani su diciotto esponenti previsti dal Patto che lo istituisce. Questi due ultimi Comitati sono però entrambi presieduti da donne. Una riflessione a parte, suggerisce la Commissione, potrebbe essere sviluppata in merito all'opportunità di mantenere la composizione del Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna unicamente femminile. Nel rapporto presentato dal Segretario Generale per la 57a sessione della Commissione diritti umani⁴⁵ si offre una panoramica degli sviluppi registrabili nel 2000 in seno ai meccanismi convenzionali per quanto riguarda

⁴³ Il Primo Protocollo facoltativo al Patto sui diritti civili e politici sulle comunicazioni individuali è stato adottato dall'A.G. il 16 dicembre 1966 con Risoluzione n. 2200 (XXI) ed è entrato in vigore il 23 marzo 1976 conformemente alle disposizioni dell'art. 9. Per quanto concerne la Convenzione contro la tortura e ogni altro trattamento crudele inumano e degradante tale competenza è prevista all'art. 22; nella Convenzione internazionale contro la discriminazione razziale questo meccanismo è regolato all'art. 14. Riferimenti a questi comitati anche nelle note 25, 27 e 29.

⁴⁴ E/CN.4/2000/67, Integration of the human rights of women and the gender perspective. Integrating the human rights of women throughout the United Nations system. Report of the Secretary-General. Questo rapporto fa seguito ai precedenti del 1997, 1998, e 1999 sullo stesso tema E/CN.4/1997/40; E/CN.4/1998/49 e Add.1; E/Cn.4/1999/67 e Add.1.

⁴⁵ E/CN.4/2001/71, Integration of the human rights of women and a gender perspective. Integrating the human rights of women throughout the United Nations system. Report of the Secretary General

il *gender mainstreaming*. Rispetto all'anno precedente si segnalano cambiamenti di scarso rilievo. Mentre il Comitato contro la tortura ha provveduto alla nomina del suo primo membro donna con il compito di sviluppare le problematiche collegate alla condizione femminile, la composizione degli altri Comitati è rimasta pressoché invariata. Il Comitato per i diritti economici sociali e culturali è probabilmente l'organismo di origine pattizia che ha affrontato nel corso della sua esperienza con maggior sistematicità una serie di problematiche rispetto alle quali ha saputo sviluppare un punto di vista femminista. Di fatto questo Comitato ha indirizzato alla discriminazione di genere numerosi interventi; i più incisivi hanno riguardato l'interpretazione degli artt. 3 (parità uomo-donna), e 10 (protezione della famiglia, delle madri e di bambini) dell'omonimo Patto. Recentemente, l'adozione del General Comment n. 14 sul diritto alla salute adottato nel 2000⁴⁶, riconosce specificamente la necessità di considerare i bisogni di cui sono portatrici le donne, anzitutto nell'ambito del diritto alla salute riproduttiva.

Per rendere più agevole l'adozione di una prospettiva di genere la Commissione diritti umani ha posto anche la questione della revisione delle linee guida del sistema di *reporting* adottate dai singoli comitati derivanti da accordi convenzionali. A questo proposito il Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale con riferimento all'articolo 5 della Convenzione omonima ha modificato nell'agosto del 1999 le regole suggerite agli stati per la stesura dei rapporti periodici allo scopo di dare maggior evidenza alle implicazioni per le donne di tutte quelle violazioni rientranti nella tipologia della discriminazione razziale.

La tutela della condizione femminile nel diritto internazionale dei diritti umani

La normativa sui diritti umani delle donne si compone di un numero cospicuo di strumenti internazionali giuridicamente vincolanti ai quali si affianca una serie di dichiarazioni che molto spesso rappresentano lo stadio di elaborazione precedente all'adozione di un accordo internazionale.

⁴⁶ E/C.12/2000/4, CESCR General comment 14, 4 July 2000, *The right to the highest attainable standard of health*, Twenty-second session Geneva, 25 April-12 May 2000, Agenda item 3

Per la “copertura” offerta dal diritto internazionale dei diritti umani possiamo dire di trovarci oggi forniti di un codice internazionale dei diritti delle donne⁴⁷ che non si limita ad enunciare una lista di previsioni normative, ma impone agli stati anche l’adozione di una serie di misure e di istituzioni di garanzia.

In particolare, il divieto di discriminazione nei confronti delle donne è attualmente previsto in un numero cospicuo di trattati internazionali, rientra nella normativa consuetudinaria e fra i principi generali di diritto⁴⁸. Specifici riferimenti alla discriminazione di genere sono contenuti oltre che in numerose Convenzioni settoriali⁴⁹, anche in quelle che possiamo definire le disposizioni di carattere generale sui diritti umani. Ci riferiamo, alla Carta delle Nazioni Unite⁵⁰, alla Dichiarazione Universale sui diritti umani⁵¹, al Patto sui diritti

⁴⁷ L’attività delle Nazioni unite per l’avanzamento della donna è documentata in United Nations, *The United Nations and the Advancement of Women 1945 - 1996*, New York, United Nations Department of Public Information, 1996. In Italia, una raccolta degli atti internazionali e delle norme interne concernenti la donna è stata pubblicata dalla Commissione nazionale per la realizzazione della parità tra uomo e donna e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l’informazione e l’editoria, vedi, A.A Cappiello, M. Del Bufalo, E. Marinucci, G. F. Rech, L. Remiddi, M.R.Saulle (a cura di), *Codice donna. Norme interne e atti internazionali*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, II ed., 1990

⁴⁸ Lo Statuto della Corte internazionale di Giustizia indirizza all’art. 38(1) la Corte ad applicare “(a) international conventions,...; (b) international custom, as evidence of a general practice accepted as law; [and] (c) the general principles of law recognized by civilized nations;...”

⁴⁹ Ne segnaliamo alcune: Convenzione n. 100 del 29 giugno 1951 dell’OIL concernente l’eguaglianza di remunerazione tra la manodopera maschile e la manodopera femminile per un lavoro di eguale valore (ratificata dall’Italia l’8 giugno 1956 e resa esecutiva con l. 22 maggio 1956, n. 741), è il primo strumento giuridico internazionale che introduce il principio dell’ “Equal pay for work of equal value”, Convenzione sui diritti politici della donna, adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1952 ed entrata in vigore il 7 luglio 1954. L’Italia vi ha aderito il 6 marzo 1968 (resa esecutiva con le. 24 aprile 1967, n. 326) esprimendo riserva all’art. 3 in relazione alle limitazioni recentemente rimosse in ordine alla possibilità per le donne di prestare servizio nelle forze armate e nelle unità militari speciali; Convenzione n. 111 del 25 giugno 1958 dell’OIL concernente la discriminazione in materia di impiego e di professione (ratificata dall’Italia il 12 agosto 1963 e resa esecutiva con l. 6 febbraio 1963, n. 405), Convenzione n. 156 del 25 giugno 1981 dell’OIL concernente l’eguaglianza di possibilità di trattamento per i lavoratori dei due sessi: lavoratori aventi responsabilità familiari; Convenzione sulla nazionalità delle donne sposate, adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 29 gennaio 1957 A/Res/1040 (XI), Convenzione per la soppressione del traffico delle persone e lo sfruttamento della prostituzione altrui adottata dall’Assemblea Generale il 2 dicembre 1949 ed entrata in vigore 21 marzo 1950 e la Convenzione sul consenso al matrimonio, l’età minima per il matrimonio e la registrazione dei matrimoni adottata dall’Assemblea Generale nel 1962 con risoluzione 1763 B (XVII) ed entrata in vigore il 9 dicembre 1964.

⁵⁰ Carta delle Nazioni Unite (S. Francisco, 26 giugno 1945. Ratificata dall’Italia con legge 17 agosto 1957 n. 848 in Suppl. Ord. G.U. del 25 settembre 1957 con testo ufficiale in francese. Traduzione italiana curata dalla Società Italiana per l’Organizzazione Internazionale approvata dal governo italiano) art. 1.3: I. fini delle Nazioni unite sono: (...) Conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale, od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione;() .

economici, sociali e culturali⁵², al Patto sui diritti civili e politici⁵³, alla Convenzione sui diritti del fanciullo⁵⁴.

Il principio di eguaglianza è inoltre inserito nella Convenzione contro la discriminazione nell'educazione dell'Unesco⁵⁵ e, a livello regionale, nella Convenzione americana sui diritti umani (art.1)⁵⁶, nella Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli (art. 2)⁵⁷ e nella Convenzione europea sui diritti dell'uomo (art. 14)⁵⁸.

⁵¹ Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948) Art. 1: Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti (...) (La versione originale concepita prima di quella prevista poi per il testo ufficiale iniziava con "All men are brothers...")

Art. 2.1: Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e le libertà enunciati nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di ogni altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione (...).

⁵² Patto sui diritti economici sociali e culturali (adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni unite il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976) Art. 2.2: Gli Stati parti del presente patto si impegnano a garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale, o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione. Art. 3.1: Gli Stati parti del presente patto si impegnano a garantire agli uomini e alle donne la parità giuridica nel godimento di tutti i diritti economici, sociali e culturali enunciati nel presente Patto.

⁵³ Patto sui diritti civili e politici (adottato dall'Assemblea Generale il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo 1976) Art. 2.1: Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna a rispettare e a garantire a tutti gli individui che si trovino nel suo territorio e siano sottoposti alla giurisdizione i diritti riconosciuti nel presente Patto, senza distinzione alcuna sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione. Art.3: Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a garantire agli uomini e alle donne la parità giuridica nel godimento di tutti i diritti civili e politici enunciati nel presente Patto.

⁵⁴ Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia (adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 ed entrata in vigore il 1 settembre 1990); Art. 2.1: gli Stati parti si impegnano a rispettare i diritti che sono enunciati nella presente Convenzione ed a garantire a ogni fanciullo nel proprio ambito giurisdizionale, senza distinzione alcuna per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica, o di altro genere (...).

⁵⁵ Adottata il 14 dicembre 1960 dalla Conferenza Generale dell'Unesco alla sua 11 sessione e entrata in vigore il 22 maggio 1962. Ad essa è collegato un protocollo adottato il 10 dicembre 1962 nel corso della 12a sessione della Conferenza Generale dell'Unesco ed entrato in vigore il 24 ottobre 1968: Protocol Insituting a Conciliation and Good Offices Commission to be Responsible for Seeking a Settlement of Any Disputes Which May Arise Between States Parties to the Convention against Discrimination in Education.

⁵⁶ Convenzione americana dei diritti umani (Convenzione di S. José, adottata a San José il 22 novembre 1969 ed entrata in vigore il 18 luglio 1978). Art. 1.1: "Gli Stati parti si impegnano a rispettare i diritti e le libertà riconosciute nella presente Convenzione e a garantirne il libero e completo esercizio ad ogni persona che sia soggetta alla loro giurisdizione, senza alcuna distinzione fondata sulla razza, colore, sesso, lingua, religione, opinioni politiche o di qualsiasi altra indole, origine nazionale o sociale, situazione economica nascita o ogni altra condizione sociale". La protezione dei diritti delle donne è regolata nel sistema americano anche dal altre convenzioni e dichiarazioni settoriali: Convention on the Nationality of Women, adottata il 26 dicembre 1933 a Montevideo nel corso della 7a Conferenza internazionale degli Stati Americani, ed entrata in vigore il 29 agosto 1934; Inter-American Convention on the Granting of Political Rights to Women, adottata il 2 maggio 1948 durante la 9a Conferenza Internazionale degli Stati Americani ed entrata in vigore il 22 aprile 1949; Inter-american Convention on the Granting of Civil Rights to Women, adottata il 2 maggio 1948 durante la

Oltre agli strumenti e ai meccanismi già menzionati, non va dimenticato che il diritto internazionale dei diritti umani estende il proprio raggio d'azione alla protezione, mediante normativa ad hoc, di diritti di cui sono uniche destinatarie le donne. E' il caso di tutti quegli strumenti posti a protezione del lavoro femminile fin dagli inizi del '900⁵⁹. Si pensi alla regolazione del lavoro notturno, ai limiti posti all'occupazione femminile nelle mansioni pericolose ed insalubri, e più in generale alle misure di protezione per la maternità

9a Conferenza Internazionale degli Stati Americani ed entrata in vigore il 22 aprile 1949; Inter-American Convention on Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women (Convention of Belem do Para) adottata il 9 giugno 1994 dall'Assemblea Generale degli Stati Americani nel corso della 24a sessione ed entrata in vigore il 5 marzo 1995.

⁵⁷ Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli adottata a Nairobi dagli stati membri dell'Organizzazione per l'unità africana il 26 giugno 1981 ed entrata in vigore il 21 ottobre 1986. Art. 2: "Ogni individuo deve avere diritto a godere dei diritti e delle libertà riconosciute e garantite nella presente Carta senza alcuna distinzione di razza, gruppo etnico, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o di altro genere, origine nazionale o sociale, ricchezza, nascita o altra condizione".

⁵⁸ Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottata dagli stati membri del Consiglio d'Europa il 4 novembre 1950, entrata in vigore il 3 settembre 1953 e recentemente riformata in modo radicale nella sezione sulla procedura di garanzia con l'adozione del Protocollo n. 11 dell'11 maggio 1994 entrato in vigore il 1 novembre 1998. Art. 14: "Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza distinzione di alcuna specie, come di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza a una minoranza nazionale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione." Il sistema regionale europeo dei diritti umani delle donne contempla numerosi altri accordi convenzionali e atti aventi forza dichiarativa; tra quelli messi a punto dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa menzioniamo: Recommendation N° R (79) 10 concerning Women Migrants, adottata il 29 maggio 1979; Recommendation N° R (84) 17 on Equality between Women and Men in the Media adottata il 25 settembre 1984; Recommendation N° R (85) 2 on Legal Protection against Sex Discrimination, adottata il 5 febbraio 1985; Declaration on Equality of Women and Men, adottata il 16 novembre 1988; Recommendation N° R (90) 4 on the Elimination of Sexism from Language, adottata il 21 febbraio 1990; Declaration on the Rape of Women and Children in the Territory of the Former Yugoslavia, adottata il 18 febbraio 1993. L'Assemblea Parlamentare ha invece elaborato i seguenti atti: Recommendation N° 741 (1974) on the Legal Position on Women adottata il 30 settembre 1974; Recommendation N° 1146 (1991) on Equal Opportunities and Equal Treatment for Women and Men on the Labour Market, adottata l'11 marzo 1991; Recommendation N° 1229 (1994) on Equality of Rights between Women and Men, adottata il 24 gennaio 1994; Recommendation N° 1261 (1995) on the Situation of Immigrant Women in Europe, adottata il 15 marzo 1995; Recommendation N° 1269 (1995) on Achieving Real Progress in Women's Rights as from 1995, adottata il 27 1995; Recommendation N° 1271 (1995) on Discrimination Between Women and Men in the Choice of a Surname and in the Passing on of Parents' Surnames to Children, adottata il 28 aprile 1995; Recommendation N° 1321 (1997) on Improving the Situation of Women in Rural Society, adottata il 19 marzo 1997; Recommendation N° 1325 (1997) on Trafficking in Women and Forced Prostitution in Council of Europe Member States, adottata il 23 aprile 1997.

⁵⁹ Segnaliamo, senza pretesa di completezza gli atti più significativi per l'oggetto di cui ci si occupa: Convenzione Oil n. 3 del 29 novembre 1919 concernente l'impiego delle donne prima e dopo il parto (ratificata dall'Italia il 22 ottobre 1952 e resa esecutiva con l. 2 agosto 1952, n. 1305); Convenzione Oil n. 4 del 29 ottobre 1919 concernente il lavoro notturno delle donne (ratificata dall'Italia il 10 aprile 1923 e resa esecutiva con R.D. 29 marzo 1923, n. 1021); Convenzione Oil n. 45 del 21 giugno 1935 concernente l'impiego delle donne nei lavori sotterranei nelle miniere di ogni categoria (è entrata in vigore il 30 maggio 1937 ed è stata ratificata dall'Italia il 22 ottobre 1952, resa esecutiva con l. 2 agosto 1952, n. 1305); Convenzione Oil n. 89 del 9 luglio 1948 concernente il lavoro notturno delle donne occupate nell'industria (ratificata dall'Italia il 22 ottobre 1952 e resa esecutiva con l. 2 agosto 1952, n. 1305); Convenzione Oil n. 103 del 28 giugno 1952 concernente la protezione della maternità (è entrata in vigore il 7 settembre 1955 ed è stata ratificata dall'Italia il 5 maggio 1971, resa esecutiva con l. 19 ottobre 1970, n. 864).

predisposte dall'Oil a partire dal 1919 e improntate, almeno all'inizio, alla considerazione della debolezza e inferiorità delle donne.

Pur non costituendo un'autonoma fonte di diritto internazionale e perciò non rivestendo carattere vincolante, sono significativi dal punto di vista dello sviluppo progressivo del diritto internazionale anche i Programmi politici generali e le dichiarazioni elaborati dalla comunità internazionale degli stati in tema di condizione femminile⁶⁰. Sulla natura giuridica delle disposizioni contenute in questi atti molto si è discusso, fino a giungere alla conclusione di una loro esclusione dalla sfera della *hard law*. E' possibile però inquadrare questi atti nella cornice della *soft law*, vale a dire identificare gli accordi adottati ad esempio nel corso delle conferenze mondiali, come atti che, in un processo evolutivo di definizione della norma vera e propria, anticipano molto spesso sul piano politico, impegni destinati ad essere sanciti a livello internazionale in forma giuridicamente vincolante in una fase successiva⁶¹.

Per quanto concerne gli strumenti riguardanti le garanzie internazionali dei diritti delle donne negli organismi di origine pattizia, vi è da segnalare l'adozione nel marzo 2000 da parte del Comitato diritti umani previsto dal Patto sui diritti civili e politici di un nuovo General Comment relativo all'art. 3 dello stesso Patto⁶² nel quale, riprendendo i contenuti già anticipati in una precedente interpretazione "autentica" del concetto di eguaglianza tra uomini e donne proposta nel 1981⁶³, viene analizzato l'impatto di tale principio

⁶⁰ Piano d'azione mondiale per l'attuazione degli obiettivi dell'Anno Internazionale delle Donne, si veda *Report of the World Conference of the international Women's Year*, Mexico city, 19 giugno – 2 luglio 1975, United Nations Publications, Sales No. E.76IV.1; Programma d'azione per la seconda metà del Decennio delle Nazioni Unite per le donne: uguaglianza, sviluppo, pace, 1980-1985, si veda *Report of the World Conference of the United Nations Decade for women: Equality, Development and Peace*, Copenhagen, 24 -30 July 1980, United Nations Publication, Sale No E.80.IV.3; *Le strategie future di Nairobi per il progresso delle donne*, si veda Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development, and Peace, Nairobi, 15 – 26 luglio 1985, United Nations Publication, Sales No. E.85.IV.10, trad. italiana non ufficiale in Commissione nazionale per la realizzazione delle parità tra uomo e donna, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato 1987; inoltre: Fourth World Conference on Women: Beijing Declaration and Beijing Platform for Action, UN. Doc. A/Conf./177/20.

⁶¹ Sul tema della natura giuridica delle dichiarazioni e dei programmi d'azione, in particolare per quanto riguarda la Conferenza di Pechino, si vedano le interessanti osservazioni di L. Mura, *I diritti delle donne e la tutela della diversità nel diritto internazionale*, in "Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo", n. 1, 2000.

⁶² CCPR/C/21/Rev.1/Add.10 CCPR General Comment 28, 29 marzo 2000. General Comments adopted by the Human Rights Committee under Article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights.

⁶³ CCPR General Comment 4, 31 luglio 1981, Equality between the sexes: article 3, (Thirteenth Session, 1981).

relativamente al godimento dei diritti umani delle donne protetti dallo stesso accordo convenzionale. Nel General Comment del 1981, il Comitato diritti umani sottolineava l'obbligo di dare effettività ai contenuti dell'art. 3, dell'art. 2 (1) e dell'art. 26, segnalando agli Stati Parte la necessità di prevenire e contrastare le discriminazioni a carico delle donne mediante la definizione non solo di misure di natura protettiva, ma anche di tipo positivo. Con questo General Comment il Comitato ribadiva così il vincolo per il legislatore nazionale di predisporre una normativa che nei diversi settori tenesse conto della necessità di garantire in senso sostanziale la parità tra uomini e donne. Tale argomento veniva ripreso dal Comitato nel 1989 in un altro General Comment che, in tema di discriminazione di genere, ribadiva l'obbligo per gli Stati parte della Convenzione di prevedere l'adozione di misure positive allo scopo di rimuovere tutte le condizioni che contribuiscono a perpetuare le discriminazioni a carico delle donne⁶⁴ e agevolarne il processo di parificazione sul piano sostanziale rispetto all'uomo. L'obbligazione positiva sottoscritta dagli Stati parte ai sensi dell'art. 3 produce un inevitabile impatto a livello interno anzitutto su quelle misure di natura legislativa o amministrativa specificamente designate a regolare materie che più centralmente di altre rientrano nel Patto sui diritti civili e politici e di cui gli Stati dovranno anche rendere conto nei loro rapporti periodici secondo le indicazioni fornite dallo stesso General Comment. D'altro canto, proprio in considerazione delle difficoltà riscontrabili anzitutto in taluni contesti culturali, nel documento si riconosce al Comitato la possibilità di fornire agli Stati l'assistenza necessaria affinché vengano rimossi tutti quegli istituti legali e non, che operando sulla base di una precisa distinzione tra uomini e donne, contrastano con il principio dell'eguaglianza tra i sessi.

Venendo ai contenuti del documento elaborato di recente dal Comitato diritti umani in tema di parità di diritti tra uomini e donne, vi è da rilevare anzitutto l'evidente centralità conferita dal Comitato alla problematica del godimento, dell'esercizio e del rispetto dei diritti umani delle donne. In questo General Comment, a differenza del precedente, trovano elencazione puntuale tutta una serie di situazioni riferite alla condizione femminile da cui discendono precisi obblighi in capo agli Stati parte in relazione a specifici diritti previsti nel Patto. Il riesame dei contenuti relativi all'art. 3 del Patto sui diritti civili e politici si collega proprio alla necessità di riattualizzare il tema della parità dei diritti tra uomini e

⁶⁴ CCPR General Comment 18, 10 novembre 1989, CCPR Observation générale 18. Non-discrimination (Trente-septième session, 1989). "The Committee also wishes to point out that the principle of equality

donne alla luce dell'evoluzione che tale categoria ha conosciuto nel corso dell'ultimo ventennio.

Ponendosi come obiettivo quello della garanzia dell'eguaglianza tra uomini e donne, il General Comment prodotto dal Comitato diritti umani sottolinea l'esistenza di settori nei quali la persistenza delle discriminazioni di natura sessuale costituisce ancora un dato di tutto rilievo. Ciò sarebbe imputabile oltre che a questioni immediatamente riconducibili al non adeguamento da parte di alcuni stati firmatari della normativa interna agli standard contenuti nel Patto, anche a motivazioni di carattere culturale. A testimonianza di ciò il Comitato punta l'attenzione sulla persistenza del fenomeno dell'incidenza degli aborti e delle morti pre-natali selettive. Particolare importanza viene attribuita alla messa a punto di percorsi educativi non sufficientemente attenti a stimolare nelle diverse popolazioni una nuova sensibilizzazione nei confronti del tema della dignità umana e più in generale dei diritti della persona. Il Comitato sottolinea la necessità di considerare anche il dovere da parte degli stati di fronteggiare il problema della violenza nei confronti della donna. A questo proposito, è stato rivolto l'invito agli Stati parte a segnalare nei rapporti periodici le misure predisposte al loro interno per proteggere le donne ed i minori, in particolare quelli stranieri, da tutte quelle forme di sfruttamento assimilabili alla riduzione in schiavitù mascherate da rapporti di lavoro legati ai servizi domestici e alla cura della persona⁶⁵.

In relazione alla questione dell'effettività dei diritti delle donne rileva segnalare la riproposizione da parte del Comitato dei contenuti collegati all'obbligo positivo per gli Stati di porre in essere delle azioni tese a facilitare l'attuazione dei diritti umani delle donne, sottolineando la necessità di sottoporre all'esame del Comitato un numero di informazioni che permettano in modo esauriente di comprendere i progressi registrabili e le difficoltà ancora esistenti all'interno dei singoli paesi. Il diritto sancito all'art. 26 del Patto di godere senza alcuna forma di discriminazione di una eguale tutela da parte della legge in ambito pubblico e privato, è stato preso in considerazione anche in alcune constatazioni emesse dal Comitato diritti umani a seguito di comunicazioni individuali (views) pervenute ai sensi del Primo Protocollo in tema di discriminazioni di natura sessuale. Le comunicazioni

sometimes requires State to take affirmative action in order to diminish or eliminate conditions which cause or help to perpetuate discrimination..."

⁶⁵ Il tema della violenza contro la donna verrà ripreso dal Comitato in forma più analitica nel prossimo General Comment n. 29 che sarà dedicato alle situazioni di emergenza

hanno riguardato in particolare i diritti delle donne appartenenti a gruppi di minoranza, la legislazione sociale, la cittadinanza e i diritti dei non cittadini in un determinato paese⁶⁶.

Dei diritti delle donne si è recentemente occupato anche il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (Cerd) previsto dalla omonima Convenzione, che al tema del genere ha recentemente dedicato una General Recommendation⁶⁷. Come rilevato nel documento prodotto dal Cerd, la discriminazione su base razziale non riguarda in modo indifferenziato gli uomini e le donne, poiché su queste ultime ricadono conseguenze generalmente più negative rispetto ai primi. Vi sono forme di discriminazione su base razziale che minano i diritti delle donne in quanto tali; si pensi ad esempio allo stupro o ad altre forme di violenza sessuale perpetrate a danno di un particolare gruppo etnico, o nei luoghi di detenzione o durante i conflitti armati. Anche la sterilizzazione forzata a cui sono costretti certi gruppi di donne indigene o le vessazioni patite da numerose donne straniere occupate nel settore dei servizi domestici, costituiscono degli esempi sconcertanti della gravità delle discriminazioni di genere combinate alla dimensione della razza. Riconoscendo che alcune circostanze risultano lesive dei diritti fondamentali delle donne, il Comitato si propone con questo General Comment di considerare centrale per la propria attività futura l'analisi delle situazioni collegate all'appartenenza di genere. Ciò si tradurrà nella richiesta agli Stati parte della Convenzione di descrivere in termini qualitativi e quantitativi esaurienti, ricorrendo anche a fonti statistiche disaggregate su base sessuale, i fattori che nel quadro generale del fenomeno della discriminazione razziale impediscono alle donne di veder rispettati i diritti di cui sono titolari.

Recenti sviluppi in tema di adozione di una prospettiva di genere negli organismi delle NU sui diritti umani

L'integrazione di una prospettiva di genere negli organismi che a diverso titolo rappresentano una sede per la giustiziabilità dei diritti umani e che più in generale sono riferibili ad attività delle Nazioni Unite a sostegno dei diritti umani, è stata fortemente

⁶⁶ Case 24/1977, *Lovlace v. Canada* (views of July 1981); Case 172/84, *Broeks v. The Netherlands* (views of 9 April 1987); Case 182/84, *Zwaan de Vries v. The Netherlands* (views of 9 April 1987); Case 218/1986, *Vos v. The Netherlands* (views of 29 March 1989); Case 035/1978, *Aumeeruddy - Cziffra et al. v. Mauritius* (views of 9 April 1981).

⁶⁷ CERD General Recommendation 25 (General Comment), (56a sessione, 20/3/2000), Gender Related Dimensions of Racial Discrimination

sostenuta negli ultimi anni dalla stessa Commissione sui diritti umani, che sul tema ha predisposto più risoluzioni⁶⁸. Nel corso della 55a sessione la Commissione ha richiesto a tutti gli organismi di origine pattizia, e ai relatori della Sottocommissione per la promozione e la tutela dei diritti umani di adottare con sistematicità una prospettiva, anche operativa, in cui la condizione femminile trovi una specifica attenzione⁶⁹.

Dal 1997, l'inserimento della prospettiva di genere nelle politiche e nei programmi delle Nazioni Unite ha rappresentato non solo un obiettivo specifico, ma anche una più ampia linea d'azione. Le *Agreed Conclusions* adottate nel corso del Meeting organizzato sul tema del *Gender Mainstreaming* dall'Ecosoc⁷⁰, segnalano il percorso lungo il quale orientare l'azione a livello internazionale. A questo proposito le indicazioni riguardano la formulazione di specifiche strategie per assicurare l'inclusione delle *gender issues* nell'agenda politica, la previsione sistematica di analisi di genere costruite sull'elaborazione di dati scorporati per sesso, la definizione di studi preparatori che evidenzino la prospettiva femminile riguardo a particolari settori in corso di analisi a livello internazionale, nonché la preparazione di un piano e di un programma di medio termine per dare visibilità alla prospettiva di genere.

La Commissione diritti umani⁷¹, sollecitata dalla Commissione sulla condizione della donna fin dal 1995⁷², ha inoltre posto la questione del *Gender Mainstreaming* anche con riferimento alle attività collegate all'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani (Ohchr)⁷³. Quest'ultimo, unitamente alla Divisione per l'avanzamento della donna, ha predisposto un piano di lavoro per un'azione congiunta allo scopo di migliorare la collaborazione tra gli organismi che si occupano di diritti umani e di rendere così più agevolmente percorribile l'integrazione di una prospettiva di genere⁷⁴.

⁶⁸ E/CN.4/Res/1993/46; E/CN.4/res/1994/45; E/Cn.4/Res/995/86; E/CN.4/res/1999/41; E/Cn.4/Res/2000/61.

⁶⁹ E/Cn.4/Res/1999/41 par.13.

⁷⁰ Sulla definizione di *Gender Mainstreaming* si vedano: Ecosoc *Agreed Conclusion* 1997/2 e A/52/3 Chapter IV, par. 4.

⁷¹ Res. 1997/43 del 11 aprile 1997.

⁷² CSW, Res. 39/5 del 31 marzo 1995.

⁷³ *ibidem*

⁷⁴ E/Cn.4/2000/118, E/Cn.6/2000/8

L'approccio al problema della protezione dei diritti umani delle donne adottato dall'Ohchr evidenzia effettivamente la volontà da parte degli organismi della comunità internazionale di offrire, anche sul piano del lavoro operativo delle diverse strutture, nuove forme di tutela e maggior attenzione ai diritti umani al femminile. In questa direzione, l'Ohchr ha sicuramente riconosciuto la necessità di guardare al problema delle discriminazioni su base sessuale come ad un momento essenziale per il soddisfacimento dei diritti individuali e collettivi. La dimensione sessuale è stata infatti riconosciuta come fondamentale nei processi di concettualizzazione, implementazione e valutazione delle politiche per i diritti umani e per la scelta degli obiettivi e delle priorità da seguire in sede internazionale. L'impatto delle attività, dei protocolli e delle procedure definite allo scopo di permettere l'avanzamento degli stessi diritti, sarà valutato anche considerando gli obiettivi di genere. Inoltre, l'Ohchr, assolvendo a funzioni di collegamento tra numerosi organismi che si occupano di diritti umani e di condizione della donna, sta predisponendo dei programmi ad hoc, allo scopo di acquisire e valorizzare quelle conoscenze concernenti la condizione della donna che possono rendere più agevole l'adozione di un punto di vista femminile all'interno degli organismi sui diritti umani. L'alto Commissariato potrà a questo proposito sostenere le attività di sviluppo e implementazione di specifici programmi e di progetti e attività definiti allo scopo di garantire alle donne il godimento dei diritti fondamentali.

Nel maggio 1999, al tema dell'integrazione delle donne nel sistema dei diritti umani, l'Ohchr ha dedicato in collaborazione con l'Unifem e la Daw, un *workshop* a cui hanno partecipato tutti i relatori speciali e i presidenti degli organismi di natura pattizia. Il *workshop* ha fatto seguito ad un *expert meeting* svoltosi nel 1995 sul problema dello sviluppo delle linee guida per l'integrazione della prospettiva di genere nelle attività e nei programmi degli organismi sui diritti umani delle Nazioni Unite. Nel corso dell'incontro si è abbozzata una prima valutazione dei progressi compiuti e delle difficoltà che ancor oggi impediscono una piena effettività ai diritti umani delle donne, si è cercato di identificare gli spazi esistenti per il rafforzamento della *machinery* sui diritti umani al femminile, individuando i settori che richiedono competenze specifiche, e perciò il contributo di esperti dotati di un mandato ad hoc, nonché di sviluppare strategie e raccomandazioni per le azioni future⁷⁵.

⁷⁵ E/CN.4/2000/informal/3; E/Cn.4/2000/118, E/Cn.6/2000/8 si vedano in questo rapporto anche gli estratti relativi al workshop che si è svolto svoltosi a Ginevra tra il 26 ed il 29 maggio 1999. Il workshop ha fatto proprie le indicazioni suggerite dell'Ecosoc nelle Agreed Conclusions del 1997 (1997/2) adottando la nozione di *mainstreaming* proposta in quel documento.

Nel gennaio 2001 è stato presentato all'Ecosoc, il Piano d'azione congiunto predisposto dall'Ufficio del consigliere speciale sulle questioni di genere e l'avanzamento delle donne (Osagi), dalla Divisione per l'avanzamento delle donne (Daw) e dall'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani. Il Piano, oltre a consolidare l'approccio già intrapreso nell'anno trascorso, si propone di monitorare il lavoro dei comitati di origine pattizia e di portare ad ultimazione la raccolta dei materiali prodotti da questi organismi in relazione alla condizione femminile per completare la catalogazione in formato elettronico e migliorare la comunicazione e l'informazione tra uffici diversi. Il piano prevede anche una serie di iniziative congiunte che vanno ad affiancare una partecipazione sempre più trasversale dei componenti i singoli organismi rispetto a tutte le strutture del sistema diritti umani delle Nazioni Unite.

Per il 2001 sono comunque numerose le iniziative previste nel quadro della collaborazione tra Ufficio dell'Alto Commissariato sui diritti umani, Ufficio del consigliere speciale sulle questioni di genere e l'avanzamento delle donne e Divisione per l'avanzamento delle donne. Un meeting a cui parteciperanno oltre ai rappresentanti di questi tre organismi anche alcuni componenti del Fondo delle NU per la popolazione riguarderà i risultati conseguiti successivamente al Glen Cove Round Table del 1996 sui diritti umani e la salute riproduttiva. Nel corso dell'estate di quest'anno avrà luogo un *workshop* organizzato dall'Osagi, dalla Daw e dall'Ohchr ad Hong Kong dedicato alla condizione femminile a cui parteciperanno i rappresentanti nazionali degli organismi sui diritti umani. L'incontro dovrebbe contribuire alla possibilità della messa a punto di programmi comuni tra paesi diversi e favorire la cooperazione tra governi.

Speciale attenzione verrà rivolta inoltre in generale alle attività dei comitati previsti dalla convenzioni sui diritti umani e a quelle collegate ai meccanismi extraconvenzionali. Verrà portato avanti un progetto di integrazione delle questioni di genere nella rapportistica presentata dai meccanismi tematici alla Commissione diritti umani. Ohchr, Daw e Osagi lavoreranno inoltre ad un programma per la definizione di un miglior coordinamento tra procedure nazionali per l'avanzamento della condizione femminile e istituzioni interne ai singoli paesi sui diritti umani. Verrà ulteriormente rafforzata l'interazione tra il Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna e gli altri comitati di origine pattizia allo scopo di sensibilizzare ulteriormente questi organismi rispetto alle problematiche femminili soprattutto con riferimento alla preparazione dei *general comment*. La collaborazione tra Ohchr, Osagi e Daw, riguarderà inoltre una serie di

iniziative collegate all'entrata in vigore del Protocollo opzionale alla Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna.

In primo piano sono attualmente le questioni collegate al razzismo in vista della Conferenza mondiale che si svolgerà quest'anno. Delle tematiche riconducibili al fenomeno del razzismo, in occasione dell'*Expert Group Meeting* svoltosi a Zagabria nel novembre 2000⁷⁶, si è già occupato anche l'Ohchr in collaborazione con la Daw. Scopo dell'incontro era quello di creare i presupposti affinché i meeting regionali ed i seminari organizzati in preparazione della Conferenza internazionale, tengano in considerazione quegli aspetti particolari collegati alla discriminazione su base razziale che si ripercuotono sulla vita delle donne in virtù della loro maggior vulnerabilità. Più specificamente, le questioni considerate hanno riguardato gli effetti dell'intersezione derivante dalla combinazione genere e razza con riferimento anzitutto alla questione del traffico di esseri umani e della violenza su base etnica; gli svantaggi, gli ostacoli e le difficoltà che le donne incontrano nel godimento dei diritti economici, sociali, culturali, civili e politici come risultato della combinazione tra discriminazione di razza e di sesso sia nella sfera pubblica, sia in quella privata; e da ultimo le misure ed i programmi da attuarsi per sradicare il razzismo la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza con riguardo soprattutto alle donne. L'*Expert Group meeting* ha riconosciuto l'importanza dello sviluppo nei diversi contesti socio culturali di politiche antirazziste e dell'adozione di programmi e strategie che rispettino il diritto all'identità di tutte le collettività umane che sono presenti nelle aree più avanzate del mondo. Nel contempo, si è resa evidente la necessità di incrementare l'atteggiamento di cautela e di vigilanza nei confronti del rischio di accentuazione delle discriminazioni di genere all'interno di gruppi ed etnie già culturalmente predisposte a relegare la donna in una condizione di subordinazione e di disparità rispetto all'uomo. In questo senso, alcuni atteggiamenti di richiamo alla questione del relativismo multiculturale, possono celare l'incapacità o la non volontà di sollevare le donne da forme di oppressione collegate a pratiche tradizionali che stanno conoscendo una progressiva erosione sul piano simbolico soprattutto a seguito della femminilizzazione dei processi di migrazione. L'adozione di una metodologia trasversale nel trattare il fenomeno delle discriminazioni si pone a parere dell'*Expert Meeting*, sempre più urgentemente poiché, da parte dei governi sembra ancora

⁷⁶ Si veda *Gender and Racial Discrimination Report of the Expert Group Meeting*, 21 - 24 novembre 2000, Zagabria. Il meeting ha visto la partecipazione di 13 esperti provenienti da regioni diverse, di 33 osservatori inviati dai governi, di numerose organizzazioni governative e non.

largamente accettata l'idea di concepire i provvedimenti secondo un approccio prevalentemente parziario in cui le diverse forme di discriminazione vengono trattate isolatamente piuttosto che con la messa a punto di programmi di carattere olistico, sicuramente più incisivi sul piano del contrasto nei confronti di tutte quelle condizioni che ancora impediscono l'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali a milioni di donne⁷⁷.

Nel quadro delle attività collegate al rafforzamento dello *gender mainstreaming* si inseriscono anche le iniziative per il monitoraggio dei risultati conseguiti successivamente alla IV Conferenza internazionale sulle donne di Pechino. Il documento finale prodotto in occasione della 23^a sessione speciale dell'Assemblea Generale⁷⁸ seguendo le 12 aree critiche considerate nella Dichiarazione e nella Piattaforma d'azione formula una serie di suggerimenti relativi ad ulteriori azioni da intraprendere a livello locale, regionale e internazionale per dare maggior concretezza e progettualità agli obiettivi già individuati nel corso della alla IV Conferenza mondiale sulle donne⁷⁹. Nell'implementazione degli obiettivi concernenti la promozione della condizione femminile identificati nel corso della Conferenza internazionale e in occasione della sessione straordinaria dell'Assemblea Generale gioca un ruolo di primo piano la Commissione sulla condizione della donna affiancata dall'Ecosoc⁸⁰. Nel documento preparato per la 45a sessione della CSW dal Segretariato Generale⁸¹ sui seguiti e l'implementazione della Dichiarazione di Pechino e della Piattaforma d'Azione, trovano menzione non solo le attività definite nel quadro del *gender mainstreaming* da parte di organismi delle Nazioni Unite, ma anche una serie di iniziative predisposte dalle Ong e dalla società civile. Nello stesso documento sono prese in

⁷⁷ La collaborazione tra Alto commissariato e Divisione per l'avanzamento delle donne nell'anno 2000 ha permesso anche l'organizzazione di un Expert Group meeting svoltosi a Windhoek sul problema delle implicazioni per le donne derivanti dalla diffusione dell'Aids. Il meeting si è concluso con l'adozione di una serie di raccomandazioni indirizzate alla Commissione sulla condizione della donna

⁷⁸ A/S-23/10/Rev.1, Report of the Ad hoc Committee of the Whole of the twenty-third special session of the General Assembly.

⁷⁹ *Further actions and initiatives to implement the Beijing Declaration and the Platform for Action, Twenty-third special Session of the General Assembly entitled "Women 2000: Gender Equality, Development and Peace for the twenty-first century"*, 10 giugno 2000.

⁸⁰ Si vedano in tema le risoluzioni 55/71, 50/02, 51/69, 52/100 e 53/20 dell'Assemblea Generale. In questi documenti viene affidato alla CSW il compito di monitorare gli sviluppi relativi ai diritti delle donne conformemente alle indicazioni proposte nei documenti di Pechino. Più specificamente viene richiesto alla Commissione sulla condizione della donna e al Consiglio economico e sociale di riferire al Segretario Generale annualmente sulle informazioni ricevute e le iniziative intraprese.

considerazione anche le emergenze collegate alla situazione delle donne in Palestina e alle donne e ai minori sequestrati o imprigionati nel corso di conflitti armati. A questo proposito vi è da segnalare che l'Ufficio del consigliere speciale sulle questioni di genere e l'avanzamento delle donne in collaborazione con il Dipartimento per le operazioni di peacekeeping ha predisposto un progetto per l'adozione di un punto di vista femminile anche nelle operazioni multidimensionali per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Tale progetto, vuole porsi in rapporto di continuità con la richiesta da parte delle donne di poter ricevere adeguata attenzione nei processi di pacificazione e soprattutto di vedere riconosciuto il ruolo cruciale che esse assolvono nella ricerca di soluzioni non violente ai conflitti, mettendo in campo la propria capacità di negoziazione e di mediazione per facilitare il confronto collettivo sul piano della dialettica e la mobilitazione delle comunità attraversate da situazioni di crisi. La presenza delle donne nelle missioni di mantenimento e di costruzione della pace per garantire che le stesse operazioni messe in piedi dalla comunità internazionale siano concepite considerando anche la necessità di superare le discriminazioni di genere, rappresenta una questione di assoluta attualità. Su questo tema, si è tenuto nel maggio 2000 a Windhoek un workshop⁸² durante il quale il tema della presenza della donna nelle operazioni umanitarie e per il ristabilimento della pace è stato per la prima volta affrontato proprio per valutare l'opportunità di incorporare la prospettiva di genere in tutte le attività collegate alle missioni internazionali. L'idea che per garantire un supporto reale alle operazioni di pace sia necessario assumere il principio di parità tra uomo e donna dovrebbe condurre - come indicato nel Piano d'Azione predisposto in occasione del workshop⁸³ - alla possibilità di partecipare su base egualitaria a tutte le operazioni connesse al processo di pace, (dal peace-keeping, al peacebuilding, ecc.) e alla possibilità concreta di costruire situazioni di stabilità politica in cui uomini e donne siano attori e destinatari di uno sviluppo economico e sociale che lasci spazio ai bisogni e alle esperienze delle donne. D'altro canto, l'importanza di garantire la partecipazione femminile in tutti i processi decisionali, compresi quelli in cui all'esame vi sono questioni concernenti situazioni di crisi umanitaria o di conflitto, rappresenta una questione inserita

⁸¹ E/CN.6/2001/2, Follow-up to and implementation of the Beijing Platform of Action and Declaration

⁸² Windhoek, Namibia, 31 maggio 2000, "Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations"

⁸³ In occasione del workshop oltre al Piano d'azione è stata prodotta anche una Dichiarazione in occasione del 10o anniversario della costituzione dell'United Nations Transitional Assistance Group (Untag).

nell'agenda politica degli organismi della comunità internazionale da un certo numero di anni. L'impegno nel promuovere e nell'implementare una serie di politiche di *gender mainstreaming* orientate ai programmi per la risoluzione dei conflitti armati è stato preso in considerazione in occasione del dibattito del Consiglio di Sicurezza sul tema "Women and Peace and Security" svoltosi nell'ottobre 2000. Il Consiglio di Sicurezza ha riconosciuto l'importanza del ruolo della donna nella prevenzione e risoluzione dei conflitti e nei processi di peace-building sottolineando l'importanza di incrementare la partecipazione femminile in tutti i ruoli collegati alla prevenzione e risoluzione dei processi di crisi⁸⁴. Il Consiglio, riprendendo una tematica tipica del dibattito femminista fin dagli anni '70⁸⁵, ha riconosciuto la pace come una dimensione inestricabilmente collegata all'eguaglianza tra uomini e donne e la piena partecipazione delle donne nelle arene decisionali come un passaggio fondamentale per dare loro la possibilità di contribuire in misura essenziale alla prevenzione e risoluzione dei conflitti e al mantenimento e promozione della pace e della sicurezza⁸⁶. Ovviamente nel corso del dibattito promosso dal Consiglio di Sicurezza, una riflessione a parte è stata rivolta al problema dell'assistenza e della protezione della donna da parte degli organismi della comunità internazionale nelle aree attraversate da conflitti armati⁸⁷. Anche su questo specifico aspetto, l'idea che sia coinvolta una componente significativa di donne nelle operazioni per il ristabilimento della pace e più in generale che

⁸⁴ S/PRST/2000/25.

⁸⁵ Nel 1985 le "Strategie di lungo periodo per il progresso delle donne fino al 2000" (FLS) adottate in occasione della Conferenza mondiale di Nairobi e approvate all'unanimità dai governi presenti, costituiscono una prima elaborazione del nesso tra pace, sviluppo e eguaglianza, lavoro, salute e istruzione. La III Conferenza mondiale delle NU sulle donne, incaricata di valutare i risultati del Decennio delle NU per la donna si svolse a Nairobi dal 15 al 26 luglio 1985. Vi parteciparono 158 Paesi, rappresentati da 4000 delegate, 37 rappresentanti di agenzie delle Nazioni Unite e altre organizzazioni accreditate dall'ONU, nonché 16 delegate di organizzazioni nongovernative. Il documento finale comprende 372 paragrafi suddivisi in 5 capitoli nei quali si delinea la condizione femminile nel mondo. V. *Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development, and Peace*, Nairobi, 15 – 26 luglio 1985, UN New York, 1986, pp. 2 – 88 (A/Conf.116/28/Rev.1). Nel capitolo introduttivo delle FLS si ricostruisce il background storico e sostanziale del documento e si offre anche una visione completa dei trends e delle prospettive che riguardano l'avanzamento delle donne. Si enunciano inoltre i concetti di eguaglianza, sviluppo e pace. L'*eguaglianza* è considerata tanto un obiettivo quanto un mezzo che permette agli individui un godimento pieno dei loro diritti e il raggiungimento delle aspettative personali. Per le donne, in particolare, eguaglianza significa dare concretezza a quei diritti che sono stati loro negati con le discriminazioni. Lo *sviluppo* è inteso come sviluppo totale che richiede anche una dimensione morale per poter rispondere effettivamente ai bisogni e ai diritti dell'individuo e per poter garantire un utilizzo delle conoscenze scientifiche e tecnologiche al servizio di un assetto sociale ed economico in grado di preservare l'ambiente e tutte le forme di vita sul nostro pianeta. La *pace* include non solo l'assenza di guerra, violenza e ostilità a livello nazionale e internazionale, ma anche il godimento della giustizia economica e sociale, dell'eguaglianza e dell'intera gamma dei diritti umani e delle libertà fondamentali all'interno della società.

⁸⁶ SC/6816

vi sia mobilitazione e informazione sulle reali condizioni delle donne nelle aree di crisi così come sul ruolo da loro assolto nel contrastare le guerre, può sicuramente costituire un deterrente rispetto al reiterarsi di forme di violenza, soprattutto se di matrice sessuale. Ciò anche in virtù del fatto che molto spesso gli abusi e lo sfruttamento delle donne è posto in essere da appartenenti alle forze armate delle forze armate delle parti in conflitto a da soggetti paragonabili. Come segnalato dal Segretario Generale⁸⁸, unità di donne sono state collocate dal Dipartimento per le operazioni di peace-keeping in Afghanistan e in Kosovo nel 1999 e a Timor Est nel 2000 proprio per promuovere la presenza femminile anche in ambiti ove la divisione dei ruoli su base sessuale è assai radicata.

La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne

Nel quadro del diritto internazionale dei diritti umani, la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne⁸⁹ - di cui si è già accennato in altra parte di questo lavoro - costituisce a tutt'oggi la norma pattizia fondamentale in materia di diritti delle donne in quanto unico strumento giuridico internazionale che sviluppa, rispetto alla condizione femminile, una prospettiva globale in relazione al fenomeno della discriminazione, che a seguito di questo trattato diviene oggetto di una specifica forma di tutela⁹⁰.

⁸⁷ ibidem

⁸⁸ SG/SM/7322, Messaggio del Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, in occasione della Giornata internazionale della donna, 8 marzo 2000 "Donne Unite per la Pace".

⁸⁹ Adottata dall'Assemblea Generale il 18 dicembre 1979 (AG Res. 34/180) ed entrata in vigore il 3 settembre 1981. Sulla Convenzione si vedano i riferimenti già riportati nel testo e nelle annotazioni.

⁹⁰ Il dibattito sul significato e sugli spazi previsti per i diritti delle donne da questo trattato internazionale ha prodotto una letteratura ormai copiosa. Ci limitiamo a segnalare alcuni lavori di riferimento generale Burrows N., *The 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in "Netherlands International Review", vol. 32, 1985; Byrnes A., Connors J., *Enforcing the Human Rights of Women: A Complaints Procedure for Women's Convention*, in "Brooklyn Journal of International Law", vol. 21 (3), 1996; Byrnes A., *Human Rights Instruments Relating Specifically to Women, with Particular Emphasis on the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in Byrnes A., Connors J., Bik L., *Advancing the Human Rights of Women: Using International Human Rights Standards in Domestic Litigation*, Hong Kong - New York, Commonwealth Secretariat, 1997; Chen M., *Protective Law and the Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women*, in "Women's Rights Law Reporter", vol 15, 1993; Cook R. J., *State Accountability Under the Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women*, in R. J. Cook (ed.), *Human Rights of Women: National and International Perspectives*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1994; Corbera M., *Women's Convention and the Equal Protection Clause*, in "St. Mary's Law Journal", vol. 26, 1995, Donner L. A., *Gender Bias in*

La Convenzione ha fatto seguito ad una serie di strumenti adottati nell'ambito delle N.U con riguardo alla condizione femminile. In particolare, la Dichiarazione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione del 1967⁹¹ ha posto le basi per il lavoro della Commissione sulla condizione della donna che nel 1976 concludeva la discussione di vari progetti di convenzione, sottoponendone una versione consolidata al III Comitato dell'A.G.. La discussione presso il III Comitato si svolse tra il 1977 e il 1979, prevalentemente nell'ambito di un Working Group apposito. Le controversie sorsero soprattutto con riguardo ad alcuni punti del Preambolo (par. 6, 10 e 11) che effettivamente introducono questioni di portata notevolmente più ampia rispetto all'approccio strettamente emancipazionista coltivato nel resto della Convenzione. I temi della persistente discriminazione contro le donne presente in ogni paese del mondo (par. 6), dell'apartheid e del razzismo, della pace e dell'autodeterminazione dei popoli, del disarmo nucleare, come peraltro dell'esigenza di costruire in un arco breve di tempo le condizioni per l'affermazione di un nuovo ordine economico internazionale (Noei)⁹² (par. 10 e 11), se

drafting International Discrimination Conventions: The 1979 women's Convention Compared with the 1965 Racial Discrimination, in "California Western International Law Journal", vol. 24, 1994, Ernst J., *U.S. Ratification of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against women*, in "Michigan Journal of Gender and the Law", vol. 3, 1995; Evatt E., *Eliminating Discrimination Against Women: The Impact of the UN Convention*, in "Melbourn University Law Review", vol. 18, 1991; Fraser A. S., *The Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women*, in Winslow A. 8ed.9, Westport - Connecticut - Londra, Greenwood Press, 1995, Kim S., *Un Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women and Positive Action for its Implementation*, in "Women's Studies Forum", vol 9, 1993; TinKer C., *Human Rights for women: The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in "Human Rights Quarterly", vol. 3, 1981; Wright S., *Human Rights and Women's Rights: An Analysis of the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, in K. E., Mahoney, P. Mahoney (eds.), *Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge*, Netherlands, Martinus Nijhoff, 1993; Wadstein M., *Implementation of the U.N. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in "Newsletter: netherlands Quarterly on human Rights", vol. 6, 1988.

⁹¹ La Dichiarazione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne è stata adottata dall'Assemblea Generale nel 1967 con Ris. n. 2263(XXII). Il testo della Dichiarazione è stato predisposto dalla Commissione sulla condizione della donna tra il 1965 e il 1967 sulla base della struttura già predisposta per la Dichiarazione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale approvata dall'Assemblea Generale nel 1963 con Risoluzione 1904 (XVIII). Fra gli strumenti più significativi del diritto internazionale dei diritti umani che hanno preceduto la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, deve essere ricordata anche la Convenzione sui diritti politici delle donne, adottata dall'Assemblea Generale il 20 dicembre 1952 ed entrata in vigore il 7 luglio 1954. Si tratta del primo trattato internazionale specificamente rivolto a garantire su una base di parità con l'uomo il diritto di voto in tutte le elezioni, la possibilità per le donne di essere elette in tutti gli organismi pubblici senza subire discriminazione alcuna, e di occupare tutti i pubblici uffici con facoltà di ricoprire le diverse funzioni pubbliche stabilite dalle normative nazionali a parità di condizioni con l'uomo.

⁹² Per il termine *Nuovo ordine economico internazionale* si vedano la Dichiarazione concernente l'instaurazione di un Nuovo Ordine Economico Internazionale ed i Programmi ad essa allegati, il primo relativo all'implementazione della Dichiarazione. il secondo riguardante l'assistenza immediata ai paesi più in difficoltà sul piano dello sviluppo economico, adottati nel corso della VI Sessione speciale dell'Assemblea Generale il 1 maggio 1974.

riflettono le problematiche più rilevanti del dibattito internazionale dell'epoca, trovano scarso riscontro negli articoli della Convenzione⁹³. Tuttavia, il carattere di peculiarità delle forme di discriminazione che connotano la condizione femminile riceve una considerazione puntuale nel proposito di superare il mero riconoscimento del diritto a godere di un trattamento equivalente rispetto all'uomo, già stabilito dagli altri trattati sui diritti umani, nella previsione per gli Stati di un preciso obbligo di "fare", consistente nell'impegno di rendere effettivo, l'esercizio e il rispetto dei diritti delle donne attraverso l'adozione di misure positive di ordine legislativo, politico, amministrativo idonee a garantire il pieno sviluppo e progresso delle donne. Alla tutela di impostazione negativa, definita dalla proibizione di ogni forma di discriminazione intesa come distinzione, esclusione o restrizione, viene così ad affiancarsi la possibilità per gli stati di adottare azioni di tipo positivo che, in deroga al principio della parità formale, permettano di perseguire in termini sostanziali l'obiettivo della parità con l'uomo. Queste misure, inserite nella legislazione europea in materia di lavoro già nei primi anni '80, erano indicative della tendenza ad oltrepassare lo stesso concetto di tutela giuridica applicata al lavoro femminile, per lasciare spazio a nuovi strumenti legislativi tesi a garantire la parità tra uomo e donna nel quadro generale dei diritti umani internazionalmente riconosciuti. Tali misure, segnate dal requisito della temporaneità, si caratterizzano per essere finalizzate unicamente al superamento degli ostacoli che impediscono l'eguaglianza con l'uomo, senza peraltro toccare in alcuna maniera il nodo del riconoscimento della specificità della condizione della donna. Quest'ultima questione sembra emergere nel testo della Convenzione solo relativamente alle differenze biologiche collegate alla capacità riproduttiva della donna. Una lettura attenta del testo in esame, rende infatti evidente il limite dell'assunto dell'eguaglianza tra uomini e donne; l'iscrizione dell'obiettivo della parità entro tale paradigma sembra non solo precludere ogni possibilità di riconoscimento della specificità della donna in quanto tale, ma anche equiparare la diversità ad uno svantaggio da rimuovere utilizzando lo strumento delle azioni positive.

E' superfluo ricordare che le considerazioni sopra proposte, vanno lette tenendo rigorosamente in considerazione il periodo storico in cui viene a definirsi la Convenzione contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne e gli orientamenti all'epoca

⁹³ Rehof L. A. (ed.), *Guide to the travaux préparatoires of the Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993.

più diffusi tra i paesi avanzati in tema di riconoscimento e tutela dei diritti delle donne⁹⁴. Non va inoltre sottovalutata l'esigenza perseguita dal legislatore internazionale di dotare gli stati parte di uno strumento di base per contrastare le discriminazioni a carico delle donne, lasciando alle singole realtà nazionali l'iniziativa di definire un mosaico di provvedimenti che, a partire dal terreno della riproduzione, porti ad un riconoscimento effettivo della differenza di cui è portatrice la donna. Più specificamente, dall'osservazione dello sviluppo successivo in materia di riconoscimento dei diritti delle donne, sembra confermata, almeno nei paesi occidentali, la tendenza a oltrepassare l'obiettivo della parità, intesa come equità-eguaglianza in senso formale, per tendere ad un riconoscimento nuovo della soggettività femminile come elemento da valorizzare. Tale percorso implica necessariamente anche un ripensamento delle azioni positive e più in generale della funzione che i sistemi preferenziali o fondati sulle quote possono giocare in relazione alla condizione della donna. In pratica viene ad essere rimesso in gioco il significato del riconoscere alle donne diritti definiti, anche nel quadro del diritto internazionale, da elementi di diversità assimilabili a quelli previsti per altri gruppi sociali. Il sospetto, maturato nel corso degli anni, è quello di aver ancora una volta creato dei meccanismi in cui la soggettività femminile anziché emergere rischi di rimanere vincolata alla logica dell'esclusione e dell'assimilazione.

Se si assume che l'idea stessa di differenza si è prodotta all'interno della categoria dell'eguaglianza, secondo una linea di sviluppo segnata dapprima dalla cancellazione formale degli elementi di diversità in quanto discriminatori (diritti ineguali), e successivamente riattualizzata dal diritto egualitario in funzione della tutela di differenze che, se cancellate, producevano in alcuni gruppi trattamenti diseguali, (fino alla cancellazione di componenti costitutive la loro specifica soggettività), ci si rende conto che le "diversità" non sono fra loro omogenee. L'esperienza delle pari opportunità ha infatti reso evidente che la rubricazione della specificità femminile nel panorama più largo delle "differenze", se da un lato ha contribuito a rimuovere disagi indotti da un'inferiorità di condizione personale o sociale da cui derivano fattori di discriminazione soprattutto in ambito lavorativo, dall'altro non ha sicuramente contribuito a sostanziare in termini culturali lo stesso concetto di differenza sessuale connotandolo in modo peculiare rispetto

⁹⁴ Sui limiti interni Convenzione contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne in tema di riconoscimento della specificità della condizione femminile v. L. Mura, *I diritti delle donne e la tutela delle diversità nel diritto internazionale*, op. cit.

alle altre "differenze" anche normativamente contemplate⁹⁵. Su questo punto è da sottolineare che la Dichiarazione e il Programma d'Azione adottati in occasione della IV Conferenza mondiale delle donne di Pechino⁹⁶ costituiscono uno spartiacque rispetto alle indicazioni precedenti in tema di eguaglianza delle donne. Questa Conferenza, segnando il passaggio dalle politiche di parità ad un orientamento teso alla valorizzazione della differenza a partire dall'esperienza, dalla cultura e dai valori di cui le donne sono portatrici, innova in modo determinate i termini del dibattito attorno al problema del ruolo della donna nella società, del suo apporto in termini di valore, soprattutto in relazione al lavoro domestico, alla cura delle persone in generale e all'educazione. A questo proposito il Programma d'Azione indica gli obiettivi strategici e le iniziative che i governi e gli attori economici e sociali debbono assumere per dare concretezza al riconoscimento della specificità della donna anzitutto agevolando i processi di *empowerment* e *mainstreaming*.

Le funzioni e le attività del Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (Cedaw) e il problema del controllo sull'applicazione della Convenzione.

La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna consiste di un Preambolo e di 30 articoli. Il Preambolo, formato da 15 paragrafi inserisce l'obiettivo dell'eguaglianza nel quadro di una prospettiva globale che mette in luce lo stretto collegamento esistente tra le questioni riferibili alle donne e le tematiche dello sviluppo e della pace. Il testo della Convenzione si struttura in sei parti. Di queste, le prime 4, relative agli artt. dall'1 al 16 riguardano l'enunciazione dei diritti e le misure che gli stati parte si impegnano a porre in essere per rimuovere le situazioni discriminatorie, mentre la quinta e la sesta regolano le procedure poste a monitoraggio dei diritti umani delle donne e i meccanismi concernenti alla ratifica o all'adesione unitamente ad altri aspetti tecnico-

⁹⁵ In tema cfr. l'articolo di A. Cavarero, *L'emancipazione diffidente. considerazioni teoriche sulle pari opportunità*, in "Reti. Pratiche e saperi di donne", n. 2, 1988. Sull'orientamento più recente anche a livello nazionale in tema di pari opportunità si vedano i riferimenti contenuti nel III Rapporto periodico italiano preparato dall'Ufficio del Ministro per le pari opportunità per l'esame da parte Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne presentato il 9 giugno 1997 (UN Doc. Cedaw/C/Ita/3).

⁹⁶ (UN Doc. A/Conf.177/20)

procedurali. Le funzioni del Comitato⁹⁷ sono descritte negli artt. 17-22. Si tratta di un organismo composto da 23 esperti indipendenti, eletti su una lista di candidati designati dagli Stati parte per un periodo di 4 anni. Le funzioni del Comitato (Cedaw), che opera dal 1981, consistono nell'esaminare i rapporti periodici predisposti dagli Stati sulle misure di ordine legislativo, giudiziario o di altro genere adottate per dare seguito alle disposizioni della Convenzione e sui progressi realizzati, indicando i fattori e le difficoltà che influiscono sull'applicazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione. I rapporti degli stati vengono esaminati durante le sessioni che, dal 1997, si svolgono due volte all'anno per una durata di tre settimane ciascuna⁹⁸. Le informazioni su cui si costruisce il confronto tra Comitato e Stati parte, non provengono unicamente da fonti governative ma anche dalle Agenzie specializzate che partecipano alle attività del Cedaw⁹⁹, così come da organizzazioni non governative o da ricerche condotte dagli stessi componenti il Comitato. Per quanto concerne le fonti nongovernative è importante sottolineare la possibilità per le Ong di preparare relazioni in forma scritta che il Comitato può utilizzare per formulare domande specifiche ai rappresentanti dei governi di cui si discute il rapporto. La procedura di Reporting costituisce al momento l'unico meccanismo previsto in seno alla Convenzione per il monitoraggio dei diritti umani delle donne. L'esame dei rapporti prevede una loro presentazione orale al Comitato da parte di un rappresentante diplomatico dello Stato parte. Segue una fase di confronto dialettico dopo che un Pre-Sessional Working Group si è curato di evidenziare i punti critici più rilevanti che verranno ripresi nelle Final

⁹⁷ Sul Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne segnaliamo A. Byrnes, *The "Other" Human Rights Treaty Body: The Work of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*, in "Yale Journal of International Law", vol. 14, 1989; Cortes I. R., *Monitoring Progress in the Implementation of the Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women: the Cedaw*, in "Asian Newsletter Human Rights Documents", vol. 8, 1984; Jacobson R., *The Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*, in Alston P. 8ed.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 1991; Oeser E., *Legal Question in the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*, in "Bulletin of the GDR Committee for Human Rights", vol. 14, 1988;

⁹⁸ Un emendamento alla disposizione dell'art. 20 concernente le limitazioni relative alle sessioni che il Comitato può tenere, è stato accolto dall'A.G. con Res. 50/202 del 22 dicembre 1995. Il nuovo testo della Convenzione è stato ratificato ad oggi soltanto da Danimarca, Italia, Finlandia, Madagascar, Messico, Nuova Zelanda, Norvegia, Repubblica di Corea, Panama e Svezia. Nel frattempo, l'A.G., con Res. 51/68 del 1996 ha autorizzato il Comitato a riunirsi con la frequenza indicata nel testo. Sul punto cfr: Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, A/52/38/Rev.1, par. 7.

⁹⁹ L'art. 22 della Convenzione prevede la possibilità per il Comitato di cooperare con numerose Agenzie specializzate del sistema NU tali agenzie con riguardo ai rispettivi settori di intervento, possono fornire importanti informazioni sulla condizione femminile e sull'implementazione della CEDAW. Collaborano oggi con il Comitato l'Ilo, l'Unesco, l'Who, la Fao, l'Unifem, l'Unhcr e l'Undp, .

Observations a loro volte incluse nel rapporto annuale che il Comitato presenta all'Assemblea Generale.

Nel 1983 il Comitato ha predisposto una serie di direttive (General Guidelines)¹⁰⁰ allo scopo di agevolare gli stati e gli stessi membri del Comitato nella stesura e nell'esame dei rapporti iniziali e periodici che, nel caso della Convenzione contro ogni forma discriminazione nei confronti delle donne, si presentano particolarmente complessi, non trattandosi di un accordo settoriale centrato su uno specifico ambito di diritti, bensì di un atto che contempla previsioni di diversa natura. Secondo le linee guida formulate dal Comitato, gli stati devono provvedere a redigere i rapporti in due parti distinte. In particolare, la prima, dovrà contenere delle informazioni di ordine generico sulla condizione femminile. Debbono invece essere trattati in modo analitico la situazione sociale, economica, politica, e legale all'interno del quale lo stato opera al fine di dare effettività alle norme previste dalla Convenzione mediante l'approntamento di specifiche politiche antidiscriminatorie. Vanno evidenziati nel rapporto gli effetti che la ratifica della Convenzione ha sortito nel quadro globale della condizione femminile, segnalando gli strumenti giuridici adottati, così come le istituzioni create o le autorità istituite al fine di assicurare che il principio di eguaglianza sia osservato nella pratica; vanno inoltre riportati tutti i rimedi eventualmente disponibili per le donne che sono state vittime di discriminazioni, nonché tutti i sistemi utilizzati a livello di singoli paesi per assicurare il pieno sviluppo e progresso delle donne, al fine di garantire loro il godimento dei diritti fondamentali; va inoltre specificato se le disposizioni della Convenzione possono essere invocate di fronte all'autorità giudiziaria in modo automatico o se necessitano di una norma di recepimento per essere applicate. La II parte dei rapporti deve invece contenere le informazioni relative alle singole disposizioni della Convenzione sulla base della normativa costituzionale, ordinaria e amministrativa vigente. Una specifica attenzione deve essere rivolta alle modificazioni intervenute a livello normativo a partire dal momento in cui è entrata in vigore la Convenzione, compresi i programmi e le istituzioni previste nel territorio nazionale. Nel rapporto vanno indicati inoltre i limiti e le restrizioni imposte dalla legge o dalle consuetudini al godimento delle singole aree di diritti, unitamente ad ogni altro fattore di difficoltà e ostacolo. Si raccomanda inoltre che il rapporto fornisca informazioni

¹⁰⁰ Ci riferiamo alle "General Guidelines Regarding the Form and Contents of Report Received from States Parties Under Article 18 of the Convention" (Cedaw/C/7(1983) poi discusse nel Rapporto del Cedaw nel 1983, A/39/45 (1984)1 e riprese nel 1996 (Cedaw/c/7/rev3, 26 luglio 1996).

utilizzando ove possibile dati empirici e statistiche, con particolare attenzione alle indicazioni relative alla frequenza dei casi di violazione del principio di eguaglianza tra i sessi. I rapporti periodici successivi debbono seguire, oltre alle direttive già indicate per quelli iniziali, delle ulteriori linee guida. In pratica, debbono integrare il rapporto precedente e forniva le risposte rimaste inevase nel corso dell'ultimo esame; debbono altresì concentrarsi sulle misure introdotte nel periodo considerato dando rilievo ai progressi realizzati così come agli impedimenti ancora registrabili in ogni specifico contesto nazionale. Da ultimo, i rapporti che seguono al primo debbono necessariamente tenere presenti le osservazioni finali formulate dal Comitato nel corso dell'ultimo confronto.

Questa procedura di monitoraggio presenta evidentemente una serie di limiti, in parte connessi strutturalmente a questo livello di *enforcement*, in parte legati agli specifici problemi di implementazione della Convenzione del '79. Per quanto concerne il primo profilo è evidente l'impossibilità da parte del Comitato di segnalare eventuali violazioni da parte degli stati dei diritti previsti dalla Convenzione e perciò l'impossibilità di dare seguito ad un'azione sanzionatoria; l'intero procedimento si svolge infatti sul piano del dialogo costruttivo e del confronto tra gli esperti del Comitato e i rappresentanti dei singoli governi e ha ad oggetto le politiche generali degli Stati stessi in materia di diritti delle donne, e non le specifiche violazioni da far rilevare sul piano del diritto internazionale.

Con particolare riferimento alla Convenzione in esame, è da registrare il fatto che un alto numero di Stati ha posto riserve a numerosi disposizioni della Convenzione, tanto da sollevare dubbi circa la loro stessa volontà di sottostare agli obblighi sottoscritti¹⁰¹. La ragione principale che induce i governi ad esprimere riserve sostanziali a questo accordo convenzionale rinvia al conflitto esistente tra la posizione di inferiorità attribuita alla donna da vincoli di carattere religioso e consuetudinario da un lato e la volontà di rimuovere le discriminazioni che invece informa il testo e lo spirito della Convenzione dall'altro. La materia delle riserve è regolata all'art. 28 del trattato. In esso si riconosce la possibilità per gli Stati di procedere alla ratifica ricorrendo allo strumento delle riserve purché non vi sia incompatibilità tra queste ultime e l'oggetto e lo scopo della Convenzione (art. 28, 1).

¹⁰¹ Sul tema delle riserve alla Cedaw si vedano: R. Cook, *Reservation to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in "Virginia Journal of International Law", vol. 30, 1990; Lijnzaad L., *Reservations to the Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women*, in Lijnzaad L., *Reservation to UN Human Rights Treaties: Ratify or Ruin*, Londra, Martinus Nijhoff, 1994; B. Clarck, *The Vienna Convention Reservations Regime and the Convention on Discrimination Against Women*, in "American Journal of International Law", Vol. 82, n. 2, 1991.

Poiché non vi è nel testo indicazione sui criteri e sulle procedure per la determinazione dell'incompatibilità delle riserve e di chi eventualmente sia abilitato a decidere in materia, è necessario fare riferimento a quanto previsto in proposito dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969. Questo trattato come è noto rende possibile ad un stato parte presentare obiezione nei confronti di un altro stato parte di un accordo multilaterale sulle riserve poste da quest'ultimo, con il limite però che tale obiezione produrrà effetti solo nei rapporti tra i due paesi. La determinazione di eventuali incompatibilità tra la Convenzione e le riserve non compete quindi al Cedaw bensì a ciascuno stato parte e l'obiezione rileva unicamente nei rapporti tra governi. Questa situazione ha permesso il moltiplicarsi di adesioni da parte di numerosi paesi che, consapevoli della mancanza di rimedi di ordine giuridico-processuale in grado di accertare e sanzionare eventuali violazioni della normativa sui diritti umani delle donne, non sempre hanno affiancato all'aspetto formale dell'adesione quelle misure indispensabili a sostanziale le prescrizioni contenute nella Convenzione.

Un ulteriore elemento di preoccupazione riguarda i ritardi con cui i rapporti periodici vengono presentati e discussi dal Comitato. Questa situazione, che interessa praticamente tutti gli Stati parte, è solo in parte attribuibile alla negligenza dei governi nell'adempiere agli obblighi sottoscritti, poiché anche da parte dello stesso Comitato vi sono delle difficoltà a garantire la tempestiva procedura. Se si considerano i dati relativi all'attività del Comitato, il quadro immediatamente sopra delineato assume una valenza più concreta. Dopo 21 sessioni nel 1999 risultavano esser stati esaminati dal Comitato 101 rapporti iniziali di Stati parte alla Convenzione, 71 paesi risultavano aver presentato il II rapporto periodico, 46 paesi il III e 16 paesi il IV. Nello stesso periodo, 49 Stati attendevano l'esame del proprio rapporto da parte del Comitato che nel frattempo aveva analizzato in via eccezionale 5 rapporti aggiuntivi. Sempre con riferimento alla 21a sessione, 226 rapporti dovevano ancora essere presentati al Comitato; di questi 53 costituivano rapporti iniziali, 29 dei quali presentavano un ritardo di oltre 5 anni rispetto ai termini previsti dalla Cedaw¹⁰². Come per gli altri organismi derivanti da convenzioni internazionali sui diritti umani, anche per il Cedaw dunque, il problema del ritardo nell'esame dei rapporti presentati dagli Stati parte comporta un ridimensionamento delle già limitate possibilità offerte dal sistema di

¹⁰² Status of submission and consideration of reports submitted by States Parties under article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women as at 1 August 1999, in *Report of the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (20 and 21 Sessions)* GA, Official Records, 53a sessione, Supplement n. 38 (A/54/38/Rev.1), Annex V, cit in: M. R. Bustelo, *The Committee on*

garanzia e di controllo previsto dalla Convenzione (artt. 17-22) di accertare l'osservanza da parte degli stati degli obblighi sottoscritti al momento della ratifica. Vi è da rilevare peraltro che nonostante l'abbondanza delle riserve e delle dichiarazioni interpretative sollevate da numerosi stati parte della Convenzione, nessuno governo ha mosso obiezione nei confronti di paesi la cui ratifica al trattato in questione sia sostanzialmente inficiata da un numero elevato di riserve su articoli di carattere non certo marginale.

Tra le attività del Comitato è andata assumendo nel corso degli anni una rilevanza crescente l'elaborazione delle General Recommendations. Si tratta di raccomandazioni rivolte a tutti gli stati parte e inerenti singoli articoli della Convenzione volte a facilitare la corretta applicazione delle disposizioni contenute nella stessa Convenzione. Mentre le prime raccomandazioni generali hanno riguardato dettagli tecnici nella procedura di reporting, a partire dalla Raccomandazione n. 13 del 1989 il Comitato ha progressivamente sviluppato una forma di "giurisprudenza" paragonabile a quella prodotta dal Comitato sui diritti economici sociali e culturali, fornendo agli stati dettagliate indicazioni su singole norme o temi per migliorare l'implementazione degli articoli della Convenzione¹⁰³. Le raccomandazioni tuttavia presentano carattere vincolante solo sotto il profilo politico e morale poiché il Comitato non è provvisto di meccanismi che impongano agli stati il recepimento dei contenuti delle General Recommendations.

Uno strumento di controllo a garanzia dell'effettività dei diritti formulati nella Convenzione contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne è contemplato all'art. 29. Si tratta del meccanismo della cosiddetta *clausola compromissoria* che prevede la possibilità di giungere ad un accordo su base negoziale per mettere fine ad una controversia tra due o più stati concernente l'interpretazione o l'applicazione della Convenzione; controversia che può anche essere sottoposta ad arbitrato a richiesta di una delle parti. Se nel periodo seguente la domanda di arbitrato le parti in causa non dovessero pervenire ad un accordo, sarà possibile sottoporre all'esame della Corte internazionale di giustizia la controversia non

the Elimination of Discrimination Against Women at the Crossroads, in P. Alston J. Crawford (eds.), *The Future of UN human Rights Treaty monitoring*, Cambridge University Press, 2000.

¹⁰³ Le G.R. che sono state prodotte a partire dal 1989 hanno riguardato le seguenti tematiche: n. 13 (1989) Uguale remunerazione per un lavoro di eguale valore, n. 14 (1990) Circoncisione femminile; n. 15 (1990) Discriminazione contro le donne nelle strategie nazionali per la prevenzione e il controllo della sindrome da immunodeficienza; n. 16 (1991) Lavoratrici non pagate nelle imprese familiari in ambiente urbano e rurale; n. 17 (1991) Misura e quantificazione delle attività domestiche non retribuite delle donne e loro riconoscimento nella composizione nella formazione del prodotto nazionale lordo; n. 18 (1991) Donne disabili; 19 (1992) Violenza contro le donne; n. 20 (1992) Riserve alla Convenzione; n. 21 (1994) Eguaglianza nel matrimonio e

risolta negozialmente. Per quanto attiene la Convenzione in esame vi è specificare che lo stesso art. 29 prevede al secondo comma la possibilità per gli stati di esprimere la propria riserva nei confronti di questa procedura (caratteristica della opzionalità delle procedure di controllo) dichiarando al momento della ratifica o dell'adesione di non considerarsi vincolati alle disposizioni del primo paragrafo dell'art. 29. La procedura di conciliazione tra le parti coinvolte nella controversia ha quindi solo carattere facoltativo, in quanto la possibilità di accertare eventuali problemi nell'interpretazione o nell'applicazione da parte degli stati parte si basa unicamente su una manifestazione della volontà espressa dagli stessi stati legati ad obblighi convenzionali.

Il Protocollo opzionale alla Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna.

Le lacune evidenziabili nel sistema di garanzia della Cedaw, finalizzato unicamente all'analisi dei rapporti periodici degli stati, e perciò privo di strumenti di tipo inquisitorio e sanzionatorio, lasciano indiscutibilmente aperto il problema dell'accertamento della violazioni degli stati agli obblighi pattizi e conseguentemente sospesa la questione del rafforzamento dei meccanismi di giustiziabilità dei diritti umani delle donne. Oltre a ciò è necessario considerare il fatto che le General Recommendations rilevino solo marginalmente trattandosi di documenti di portata generale, e che al momento non esista rimedio al problema delle riserve poste da alcuni paesi anche nei confronti di disposizioni fondamentali della Convenzione. Anche per fronteggiare questa situazione, nel 1999 l'Assemblea Generale ha adottato un Protocollo opzionale alla Convenzione che istituisce ulteriori meccanismi di garanzia¹⁰⁴. L'adozione di questo protocollo è avvenuta dopo un lungo periodo di "riflessione" circa l'opportunità di istituire delle procedure specifiche per la giustiziabilità dei diritti umani delle donne sulla base di quanto già previsto da altre convenzioni sui diritti umani. Precedentemente all'adozione delle procedure previste dal protocollo opzionale in esame, non esisteva un rimedio specifico per violazione degli obblighi derivanti dall'essere Stato parte della Convenzione del 1979. Gli unici percorsi

nei rapporti di famiglia; n. 22 (1995) Emendamento all'art. 20 della Convenzione; n. 23 (1997) Art. 7 Attività politica e vita pubblica; n. 24 (1999) Art. 12 Donne e salute. .

¹⁰⁴ Il Protocollo è stato adottato il 6 ottobre 1999 dall'Assemblea Generale delle Nazioni in occasione della 54a sessione con Risoluzione. AG. 54/4, ed aperto alla firma il 10 dicembre 1999.

possibili sul piano giurisdizionale nel quadro della normativa sui diritti umani erano rappresentati dal ricorso al Comitato diritti umani previsto dal Patto sui diritti civili e politici del 1966, e a livello europeo, alla Commissione e Corte europea dei diritti dell'uomo istituita in forza della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950. L'esigenza di predisporre degli strumenti per la denuncia di condotte particolarmente gravi a violazione dei diritti delle donne era emersa già durante i lavori preparatori della stessa Convenzione, quando gli interventi di alcune delegate durante il dibattito che accompagnò la stesura del testo, sembrarono orientati a porre sullo stesso piano le violazioni collegate alla discriminazione femminile e quelle riconducibili a fenomeni come l'apartheid o la discriminazione razziale, materie queste ultime, non solo definite e regolate nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani da Convenzioni ad hoc, ma rilevanti anche per il diritto penale internazionale, in quanto fattispecie rientranti nella lista dei "serious international crimes".

Nel corso degli anni '90 il riconoscimento pieno dell'appartenenza dei diritti delle donne ai diritti umani ha permesso di rilanciare la questione dei meccanismi di giustiziabilità dei diritti delle donne nel corso della Conferenza di Vienna del 1993 sui diritti umani, tanto che, nell'autunno del 1994, un Gruppo di esperti indipendenti provenienti alcuni dallo stesso Cedaw, altri dal Comitato diritti umani e dal Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, predisponendo un progetto di protocollo opzionale alla Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne introduttivo di un sistema di ricorsi individuali al Comitato. Successivamente (marzo 1996), in seno alla Commissione sulla condizione della donna veniva a costituirsi un Gruppo di lavoro che, anche sulla base dei rapporti forniti dal Segretariato generale, concludeva i propri lavori giungendo alla formulazione definitiva del progetto di Protocollo nel marzo 1999 durante la 43a sessione della stessa Commissione.

Con il Protocollo opzionale si è creata una procedura che permette ai singoli o ai gruppi di presentare al Comitato comunicazioni scritte su violazioni di uno qualsiasi dei diritti previsti dalla Convenzione, compresi quelli posti a tutela di interessi collettivi. Il diritto di petizione può essere esercitato - come per altri strumenti internazionali che prevedono organi di controllo sul rispetto degli stessi diritti umani nei diversi contesti nazionali - previo esaurimento di tutti gli strumenti di tutela disponibili nell'ordinamento interno, ad eccezione dell'ipotesi in cui le stesse procedure non siano esperibili in tempi ragionevoli e non siano in grado di offrire garanzie per un esito adeguato. Verranno dichiarate

inammissibili quelle comunicazioni che, ai sensi dell'art. 4.2 siano incompatibili con le clausole della Convenzione, non presentino elementi sufficientemente fondati, rappresentino un caso non corretto del diritto di presentare una comunicazione e si riferiscano a fatti verificatisi in epoca antecedente l'entrata in vigore del Protocollo a meno che non abbiano avuto seguito anche successivamente. Le comunicazioni richiedono per essere valide la forma scritta, l'identificazione puntuale di un autore o di un gruppo a cui fare riferimento, e debbono necessariamente riguardare uno Stato parte oltre che della Convenzione anche del Protocollo. Il Comitato sulla base delle informazioni contenute nelle denunce può invitare lo stato oggetto di indagine ad assumere provvedimenti temporanei in via di urgenza a protezione delle vittime (art. 5). Gli artt. 8 e 9 stabiliscono la possibilità per il Comitato di svolgere *motu proprio*, sulla base di informazioni affidabili, delle inchieste circa la situazione dei diritti delle donne che possono comprendere anche visite sul territorio dello stato interessato¹⁰⁵. Dopo aver esaminato i risultati conseguiti il Comitato porterà lo Stato a conoscenza di queste risultanze aggiungendo dei commenti e formulando raccomandazioni. Lo Stato entro sei mesi provvederà a presentare le proprie osservazioni che, come previsto per l'intero iter procedurale, avranno carattere confidenziale anche per agevolare con ogni mezzo la collaborazione tra il Comitato e lo Stato oggetto di denuncia. Scaduto il termine dei sei mesi è nelle facoltà del Comitato invitare lo Stato parte a rendere note le misure deliberate successivamente all'indagine. Gli Stati che ratificano il Protocollo possono tuttavia sottrarsi alla procedura di inchiesta di cui agli art. 8 e 9 con una dichiarazione ad hoc (art. 10).

¹⁰⁵ Per una ricostruzione del dibattito sul protocollo opzionale alla Cedaw si considerino anche i seguenti documenti: Report of the Secretary-General on the elaboration of a draft optional protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women E/CN.6/1996/10 e Corr. 1 e Add. 1; Comparative summary of existing communications and inquiry procedures and practices under international human rights instruments and under the Charter of the United Nations E/Cn.6/1997/4, Additional view of Governments, intergovernmental and non-governmental organisations on an optional protocol to the Convention E/CN.6/1997/5; Chairpersons' E/1997/27 Annex III; Revised draft optional protocol E/1997/27; Annotated comparison of the draft optional protocol with the provisions of existing international human rights instruments E/CN.6/1998/7; revised draft protocol E/1998/27 Annex II; Draft Optional Protocol E/1999/27 Annex II. Al 29 settembre 2000 il Protocollo opzionale alla Cedaw risultava firmato da 62 paesi. Per una ricostruzione del dibattito che ha accompagnato l'adozione del Prot. Op. si veda M. Roche, *The Proposed Optional Protocol to the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*, in "Human Rights Law and Practice", n. 3 1993; Amnesty International, *The Optional Protocol to the Women's Convention: Enabling Women to Claim their Rights at the International Level*, Dec 1997; Byrnes A, Connors J., *Enforcing the human Rights of women: A complaints Process for the Women's Convention?*, in "Brooklyn Journal of International Law", vol. 21, 1996; Cartwright S., *Rights and Remedies: the Drafting of an Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, in "Otago Law Review", vol. 9, 1998.

Il diritto di petizione previsto dal Protocollo opzionale alla Convenzione, pur configurandosi come una procedura da cui non derivano effetti vincolanti sul piano giurisdizionale, può essere egualmente in grado di incidere sulla condotta degli stati parte. La denuncia degli illeciti e la conseguente attivazione da parte del Comitato del pacchetto di misure introdotte con l'adozione del protocollo implicano la condanna, seppur solo sul piano morale, dello stato responsabile di violazioni degli obblighi previsti dalla Convenzione. Tuttavia, anche in considerazione dell'esperienza maturata negli altri comitati di origine pattizia, è noto che un riflesso certo, derivante da questa procedura, è quello di un offuscamento a livello internazionale dell'immagine e della credibilità del paese oggetto di attenzione dal parte dello stesso Comitato. Inoltre, ripercorrendo lo sviluppo progressivo dell'attività del Comitato diritti umani per quanto attiene alle comunicazioni individuali, è possibile pensare che anche per il Cedaw, si possa pervenire in breve tempo alla costruzione di una cornice interpretativa uniforme entro la quale trovino una più puntuale sistematizzazione i principi e le regole della stessa Convenzione.

La Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne e gli sviluppi più recenti in materia di tutela internazionale

Nel corso dell'ultimo decennio, l'impegno profuso dalla comunità internazionale nel riconoscimento dei diritti delle donne, nell'accertamento delle violazioni e nel perfezionamento degli strumenti di garanzia, ha condotto alla messa a punto di misure per contrastare il fenomeno della violenza contro la donna dopo che la Dichiarazione di Vienna e il Programma d'Azione adottati dalla II Conferenza mondiale sui diritti umani¹⁰⁶ avevano sancito nella maniera più esplicita la piena appartenenza di questa problematica al discorso dei diritti umani¹⁰⁷. Nel Programma d'Azione adottato nel corso della Conferenza è compresa infatti una sezione che identifica in una serie di punti quegli elementi del

¹⁰⁶ A/Conf. 157/23.

¹⁰⁷ J.R. Chapman, *Violence Against Women as a Violation of Human Rights*, in "Social Justice", n. 17, 1990; M. Davies (ed.), *Women and Violence*, London, Zed Books, 1994; P. Goldberg, N. Kelly, *International Human Rights and Violence Against Women*, in "Harvard Human Rights Journal", n.6, 1993. Sulla Conferenza di Vienna e i diritti della donna si consideri anche: D. Sullivan, *Women's Rights and the 1993 World Conference on Human Rights*, in "American Journal of International Law", Vol. 88, 1994, pp. 152-167. Per una ricostruzione dell'approccio al problema della violenza nei confronti della donna da parte delle NU mi permetto di segnalare il mio *Diritti*

dibattito che si sono tradotti in richieste concrete da parte del Working Group sui diritti delle donne riunitosi a Vienna nel giugno 1993, prima della Conferenza intergovernativa¹⁰⁸. Tra i temi oggetto di dibattito, è risultata essere assolutamente preminente proprio la questione della violenza¹⁰⁹ che diveniva oggetto di una dichiarazione *ad hoc* da parte dell'Assemblea Generale nei mesi immediatamente successivi. La Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne¹¹⁰ oltre a costituire una sorta di completamento della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, rappresenta sicuramente il documento più avanzato prodotto in sede internazionale su questa materia che, dal 1994, è regolata, seppur solo a livello regionale, anche dalla Convenzione inter-americana sulla prevenzione, la punizione e lo sradicamento della violenza contro le donne¹¹¹. In merito alla Dichiarazione è doveroso sottolineare come questo documento offra una definizione ampia del significato di violenza. Quest'ultima è infatti considerata in relazione a situazioni riconducibili alla dimensione

umani e violenza contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale, Padova, Università di Padova - quaderni del Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli, n. 2, 2000.

¹⁰⁸ *The Working Group on Women's Rights to the NGO Forum at the World Conference on Human Rights. Final Recommendation*, Vienna June 10-12 1993. Ampiamente su questo punto v. Novak M.(ed.), *World Conference on Human Rights. Vienna, June 1993. The Contribution of NGO's Reports and Documents*, Vienna, Manzsche Verlags und Universitätsbuchhandlung, 1994.

¹⁰⁹ In particolare la Conferenza ha richiesto: a) l'eliminazione della violenza contro le donne in ambito sia pubblico che privato, delle aggressioni sessuali, dello sfruttamento e del traffico internazionale di donne; b) l'eliminazione dei pregiudizi contro le donne nell'amministrazione della giustizia e precisa che la religione o le tradizioni non possono essere prese a pretesto per il proseguimento di violazioni dei diritti delle donne e delle violazioni di parte del fondamentalismo religioso; c) lo studio di un Protocollo facoltativo alla Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne che preveda la possibilità per le donne e chiunque sia a conoscenza di violazioni dei diritti riconosciuti dalla Convenzione di denunciare il proprio Stato. La Conferenza inoltre: d) invita i governi e le organizzazioni regionali e internazionali ad assicurare una più ampia partecipazione delle donne ai processi decisionali e a garantire alle donne il godimento dello standard più alto di salute sia fisica che psichica e i necessari servizi per la pianificazione familiare; e) esprime la più profonda preoccupazione per le violenze contro le donne in situazioni di conflitto armato, richiamando l'attenzione in particolare la problema dello stupro sistematico; f) chiede all'Assemblea Generale delle NU di adottare al più presto il progetto di Dichiarazione sulla violenza contro le donne, prima tappa di una vera e propria convenzione giuridicamente vincolante; g) si congratula con la Commissione per i diritti umani per la sua decisione di nominare una relatrice speciale tematica sulla violenza contro le donne.

¹¹⁰ La Dichiarazione è stata adottata dall'Assemblea Generale nella sessione plenaria del 20 dicembre 1993 (A/Res/48/104). Per un commento ai contenuti della Dichiarazione si veda: H. Charlesworth, *The UN Declaration on Violence Against Women*, in "Social Justice", n. 17, 1990, pp- 53-70.

¹¹¹ Detta anche Convenzione di Belém do Para, adottata il 9 giugno 1994. La Convenzione prende in considerazione il problema della violenza sia nella sua dimensione pubblica sia in quella privata (Artt. 1 e 3) adottando una prospettiva in cui trova considerazione la tutela non solo dei diritti civili e politici, ma anche di quelli economici sociali e culturali (Artt. 4,5 e 6). Sul piano dei vincoli gravanti sugli Stati parte della Convenzione (Artt. 7 e 8), specialmente con riferimento alle "situations on vulnerability to violence" che riguardano le donne (Art. 9), la Convenzione prevede un meccanismo di supervisione utilizzando la procedura dei rapporti il cui esame compete alla Inter-American Commission on Women (art. 10) sulla base del modello già previsto per la Commissione e la Corte inter-americana sui diritti umani (Artt. 11 e 12).

privata come a quella pubblica. Non solo, nel Preambolo, esplicitamente la violenza è riconosciuta come una manifestazione delle relazioni di potere storicamente ineguali tra uomini e donne ed è qualificata come uno dei meccanismi sociali cruciali attraverso cui le donne sono costrette in una condizione di subordinazione rispetto agli uomini¹¹². L'idea di violenza comprende in questo testo il danno fisico, sessuale e psicologico includendo una gamma di comportamenti o di atti violenti quali le percosse, lo stupro da parte del coniuge, le mutilazioni genitali e altre pratiche dannose per le donne, la violenza legata alla dote, la violenza collegata allo sfruttamento, all'intimidazione sessuale sul lavoro, al traffico di donne e alla prostituzione forzata. Tuttavia, manca ancora in questa Dichiarazione una considerazione specifica del diritto delle donne a non subire violenza come diritto umano autonomo.

La questione della violenza, come le implicazioni per le donne connesse ai conflitti armati, sono state considerate in modo dettagliato anche nella Piattaforma d'Azione adottata dalla IV Conferenza mondiale sulle donne di Pechino¹¹³. In particolare, sul tema della violenza gli obiettivi strategici contenuti nella Piattaforma d'azione prevedono l'adozione di misure

¹¹² Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne, A/RES/48/104, VI paragrafo del Preambolo.

¹¹³ Sulla IV Conferenza delle Nazioni Unite sulle donne di Pechino si veda il Rapporto finale: UN Doc. A/Conf.177/20. Spunti interessanti per un "bilancio" sulla Conferenza di Pechino e contributi all'analisi sugli sviluppi del movimento internazionale delle donne sono stati prodotti anche in Italia. Tra i tanti segnaliamo quelli proposti in "DWF", *Pechino e dintorni*, n.1, 1995, (n. 25); il saggio di M. R. Saulle, *La IV Conferenza mondiale sulle donne*, in "Rivista internazionale dei diritti dell'uomo", n. 3, anno VIII, sett/doc. 1995 e quello di P. Melchiori, *Pechino messaggi di fine secolo*, in "Mediterranean" n. 2; inoltre v. utilmente l'intervento di R. Lamberti, al Convegno promosso dalla Commissione nazionale Pari Opportunità nei giorni 22-23 febbraio 1996 *Donne per il governo autorità e potere*, dal titolo *Democrazia senza leadership e doppia sovranità: a proposito di Pechino*, disponibile in rete al sito: www.women.it/lib/femmi/lambfem.htm. Il *Rapporto italiano in preparazione della Conferenza mondiale sulle donne di Pechino* è stato curato dalla Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna (Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995). Questa assise ha richiesto due anni di lavori preparatori durante i quali sono stati coinvolti nelle discussioni e nei dibattiti un numero di persone consistentemente più ampio rispetto ad altre Conferenze internazionali. Il 1994 è stato l'anno più impegnativo; in giugno si era riunita a Giacarta la Conferenza preparatoria ufficiale per l'Asia e il Pacifico con l'obiettivo di ratificare il Piano d'azione regionale. Nei mesi immediatamente successivi si era tenuta la Conferenza internazionale per la popolazione e lo sviluppo del Cairo (5 - 13 settembre 1994) durante la quale le Ong fecero sentire energicamente la loro voce circa le questioni dei diritti riproduttivi e della salute della donna assicurandosi uno spazio di dibattito su tali temi in vista della Conferenza di Pechino. In un arco di tempo assai ristretto si tennero a Mar de La Plata la Commissione preparatoria di Pechino per l'America Latina e i Caraibi e a Vienna la Commissione preparatoria per l'Europa a cui seguirono la riunione ad Hamman per la regione dell'Asia occidentale e l'incontro di Dakar per l'Africa. Pressoché in concomitanza con queste conferenze ufficiali preparatorie ebbero luogo i 5 incontri preparatori delle Ong coordinati da un Women Caucus svoltosi anticipatamente a New York. I risultati degli incontri regionali preparatori come le consultazioni informali tra esperti, le raccomandazioni del Segretario generale della Conferenza e del Segretario generale delle NU sono state poi incluse nella bozza della *Piattaforma d'azione* in attesa dell'approvazione da parte della Conferenza di preparazione (Prep. Com.) tenutasi dal 15 marzo al 7 aprile 1995 a New York presso le NU. La bozza della Piattaforma d'azione ha costituito il documento base per la Conferenza di Pechino. Sui lavori preparatori a Pechino si veda il *Summary Report PREPCOM II for Beijing* preparato per la 38ª sessione della CSW tenutasi dal 7 al 18 marzo 1994.

integrate per prevenire e eliminare la violenza contro le donne, lo studio delle cause e delle conseguenze della violenza nonché l'efficacia delle misure di prevenzione; l'eliminazione della tratta delle donne e l'assistenza alle vittime legate alla prostituzione e al traffico di esseri umani¹¹⁴. Anche per la problematica della violenza, così come per tutte le altre questioni inquadrare entro le 12 aree critiche previste nella Piattaforma, si è proceduto nell'analisi seguendo uno schema argomentativo che ha tenuto conto dello sviluppo del dibattito successivo alla Conferenza di Nairobi¹¹⁵ e anche degli strumenti posti in essere dalla comunità internazionale negli ultimi anni per fronteggiare le violazioni a carico delle donne.

La violenza contro la donna, la cui definizione proposta nel documento finale di Pechino riprende l'impostazione già adottata dal legislatore internazionale nella Dichiarazione del 1993¹¹⁶, è considerata anzitutto un ostacolo al raggiungimento dell'eguaglianza dello

¹¹⁴ A/Conf. 177/20 par. 112-130.

¹¹⁵ La III Conferenza mondiale delle NU sulle donne, incaricata di valutare i risultati del Decennio delle NU per la donna si svolse a Nairobi dal 15 al 26 luglio 1985. Vi parteciparono 158 Paesi, rappresentati da 4000 delegate, 37 rappresentanti di agenzie delle Nazioni Unite e altre organizzazioni accreditate dall'ONU, nonché 16 delegate di organizzazioni nongovernative. Il documento finale comprende 372 paragrafi suddivisi in 5 capitoli nei quali si delinea la condizione femminile nel mondo. V. *Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development, and Peace*, Nairobi, 15 – 26 luglio 1985, UN New York, 1986, pp. 2 – 88 (A/Conf.116/28/Rev.1). L'approccio adottato nel documento finale di Nairobi innova in modo significativo sul piano istituzionale il quadro analitico entro il quale inscrivere il problema della violenza contro la donna, considerandola in tutte le sue molteplici manifestazioni come una realtà originante dalla stessa matrice. Nel ricondurre a problemi di natura socioeconomica le questioni collegate alla subordinazione femminile e conseguentemente alla violazione dei diritti fondamentali delle donne, in primis alla violenza, il documento di Nairobi guarda alla nuova capacità di autodeterminazione della donna come ad una possibile strada per ripensare complessivamente ad una riorganizzazione dei rapporti sociali¹¹⁵. Nelle Strategie vi è anzitutto un pieno riconoscimento del carattere universale del problema della violenza. Anticipando l'impostazione che nel corso degli anni successivi la comunità internazionale adotterà su questo tema, il documento di Nairobi riconosce che "la questione delle donne e della pace, e il significato della pace per le donne, non possono essere separati dalla più ampia questione dei rapporti tra donne e uomini in tutte le sfere della vita e della famiglia". Le Strategie di Nairobi rappresentano senza dubbio il primo documento adottato a livello intergovernativo nel quale il concetto di violenza è definito in termini esaurienti e l'attenzione è posta sul legame tra utilizzo della violenza nelle relazioni personali e ricorso all'uso della forza nelle relazioni fra stati.

¹¹⁶ La definizione di violenza è contenuta nei par. 113, 114 e 115 della Piattaforma:

Par. 113 "L'espressione "violenza contro le donne" significa qualsiasi atto di violenza contro le donne che provoca, o potrebbe provocare, un danno fisico, sessuale o psicologico o una sofferenza alle donne incluse le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà che si verificano in pubblico o in privato. Pertanto, la violenza contro le donne, comprende, ma non si limita esclusivamente a: a) Violenza fisica, sessuale e psicologica esercitata nell'ambito della famiglia, la violenza derivante da cause legate alla dote, lo stupro coniugale, la mutilazione genitale femminile e altre pratiche tradizionali che arrecano danno alle donne, la violenza extraconiugale e la violenza derivante dallo sfruttamento; b) Violenza fisica, sessuale e psicologica che si verifica nella società, inclusi lo stupro, l'abuso sessuale, la molestia sessuale e l'intimidazione sul posto di lavoro, nelle istituzioni scolastiche e in ogni altro luogo nonché la prostituzione e il traffico di donne; c) Violenza fisica, sessuale o psicologica perpetrata o tollerata dallo Stato ovunque essa si verifichi".

sviluppo e della pace e nel contempo una realtà che vanifica o quanto meno indebolisce la possibilità per le donne di godere pienamente dei diritti oggi riconosciuti anche sul piano internazionale.

La conoscenza acquisita attorno a questo fenomeno ha permesso di considerare la debolezza economica femminile, e perciò la fragilità sociale a cui è esposta la donna, come la causa preminente di tutte le manifestazioni di violenza. La diffusione in termini di informazione e di dibattiti a livello sia nazionale che internazionale sulla dimensione del problema della violenza contro la donna ha reso possibile il decollo in alcuni paesi di politiche orientate a rimuovere le situazioni più pesanti anche con interventi mirati, in considerazione della specificità propria che le singole realtà presentano anzitutto sul piano sociale e culturale. Tuttavia, il pressoché costante fallimento delle iniziative intraprese deve costituire materia di allarme per tutti gli stati poiché è ormai evidente che le misure volte a rimuovere talune condotte di cui sono vittime le donne richiedono interventi di tipo strutturale supportati da progetti di formazione sul piano sociale ed educativo che richiedono un utilizzo di risorse ed un'impostazione diversa rispetto a quella fino ad oggi adottata. E' apparso evidente infatti l'impossibilità di trattare la questione della violenza astraendola dal quadro sociale in cui essa prende forma e si manifesta. Le indicazioni fornite dagli studi più recenti su questo fenomeno segnalerebbero che, soprattutto in quei contesti dove è ravvisabile il concorso di più fattori scatenanti, la violenza contro la donna assume una dimensione quasi istituzionalizzata che richiede un'azione di contrasto mediante la messa a punto di programmi ad impostazione olistica nei quali, a partire da una proposta educativa dei diritti della persona si arrivi a coinvolgere progressivamente anche quei settori delle società, come ad es. l'amministrazione giudiziaria, ove la dimensione della violenza ha in alcune aree del mondo carattere strutturale. Vi è da precisare a questo proposito che già da parecchi anni alcune agenzie specializzate delle NU operano in modo mirato ovvero tenendo presenti, da un lato le caratteristiche sociali e culturali del luogo dove deve trovare applicazione l'intervento, e dall'altro le tipologie di violenza più diffuse nel contesto considerato. Alcuni programmi stanno producendo dei risultati significativamente positivi in quanto il grado di istituzionalizzazione della problematica della violenza ha permesso il coinvolgimento di ambiti cruciali come quello giudiziario, sanitario e scolastico anche in

Par. 114: "Altri atti di violenza contro le donne includono le violazioni dei diritti delle donne in situazioni di conflitto armato, in particolare omicidio, stupro sistematico, schiavitù sessuale, gravidanza forzata."

aree, come il Bangladesh, estremamente arretrate per quanto attiene alla condizione femminile¹¹⁷.

L'evoluzione in materia di violenza contro la donna registrabile nell'ultimo decennio assume particolare significato se la si pone in relazione anche con l'enuclearsi della definizione sempre più dettagliata dei crimini contro le donne sul piano del diritto penale internazionale e la riattualizzazione delle fattispecie già previste dal diritto umanitario applicabile nelle situazioni di conflitto armato. In altri termini, il riconoscimento della questione della violenza contro la donna come questione in talune circostanze rilevante anche sul piano penale internazionale, segna un momento di svolta, non solo dal punto di vista dell'appartenenza dei diritti delle donne al discorso complessivo sui diritti umani, ma anche sotto il profilo del perfezionamento degli strumenti preposti a dare effettività alle stesse disposizioni del diritto internazionale dei diritti umani, in quanto le norme previste dall'ordinamento penalistico internazionale, come da quello umanitario, sanzionano condotte lesive dei diritti fondamentali della persona umana, riconosciuti meritevoli di

Par. 115: " Atti di violenza contro le donne includono anche la sterilizzazione forzata e l'aborto forzato, l'uso coercitivo/forzato di mezzi anticoncezionali, la selezione prenatale del sesso e l'infanticidio della figlia."

¹¹⁷ A livello regionale segnaliamo l'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione Europea della Decisione 293/2000/CE relativa ad un programma d'azione comunitaria sulle misure preventive intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (Daphne 2000-2003). In questo documento che espressamente si richiama alla Convenzione delle Nazioni Unite del '79 sull'abolizione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, alla Convenzione ONU del 1989 sui diritti del fanciullo, alla Dichiarazione del 1993 sull'abolizione della violenza contro le donne, alla Dichiarazione e al Programma d'azione approvati alla IV Conferenza mondiale sulle donne di Pechino, nonché al Piano d'azione e alla Dichiarazione contro il commercio sessuale e lo sfruttamento dei minori adottati alla Conferenza di Stoccolma nel 1996 e nella Dichiarazione di Lisbona del 1998 sulle politiche e i programmi per i giovani emanata dalla Conferenza mondiale dei Ministri della gioventù, si riprende il problema della violenza auspicando un contributo forte all'operato delle organizzazioni non governative nella lotta contro la violenza nei confronti delle donne e delle bambine. Anche relativamente al periodo 2000 - 2004, come per gli anni immediatamente precedenti, si insiste affinché le iniziative intraprese nel programma comprese quelle relative alla tratta delle donne, agli abusi sessuali e alla scomparsa dei minori, (su questi temi esiste anche il Programma Stop adottato dal Consiglio il 26 novembre 1996) siano considerate allo scopo di pervenire ad un'interpretazione più estensiva del concetto di salute, vale a dire uno stato di benessere fisico, mentale e sociale come definito dall'OMS. Inoltre, nell'ambito del Consiglio d'Europa, la III Conferenza ministeriale sull'eguaglianza tra uomini e donne del 1993 (MEG-3(93)22) ha affrontato per la prima volta il tema del traffico di donne in Europa; negli anni successivi è stato adottato dapprima un Piano d'azione contro la tratta delle donne e la prostituzione forzata (EG (96)2) e successivamente un Piano d'azione per combattere la violenza contro le donne (EG-S-VI(97)1). Sul tema del crimine organizzato e sulla tratta di individui, anche in questi ultimi mesi si registra un impegno preciso da parte delle istituzioni europee. A tal proposito ricordiamo la Raccomandazione N^o R (2000) 11 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa adottata il 19 maggio 2000 relativa alle azioni contro il traffico di esseri umani per sfruttamento sessuale. Segnaliamo inoltre sulla violenza il seminario svoltosi a Bari dal 4 al 6 novembre 1999 organizzato dal Comitato per le pari opportunità del Consiglio d'Europa, la Raccomandazione n. 1450 sulla violenza contro la donna, e la Risoluzione n. 1212 sullo stupro nel corso dei conflitti armati adottate dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 3 aprile 2000 nonché il rapporto sulla violenza contro la donna del Rapporteur R. G.

tutela dalla comunità internazionale. Gli Statuti dei Tribunali per la ex Jugoslavia ed il Ruanda¹¹⁸ prevedono la possibilità di punire i colpevoli di alcune delle atrocità di cui sono state vittime le donne nel corso dei conflitti armati che hanno avuto luogo nei territori sui quali esercitano la rispettiva giurisdizione. Vi è però da precisare che le uniche forme di violenza sessuale che trovano espressa menzione sono lo stupro¹¹⁹ all'art. 5 dello Statuto del Tribunale per la ex Jugoslavia e all'art. 3 di quello per il Ruanda enumerato tra i crimini contro l'umanità, mentre l'art. 4 dello Statuto di quest'ultimo Tribunale, con riferimento all'art. 3 comune delle Convenzioni di Ginevra che estende le regole umanitarie ai conflitti armati interni e al II Protocollo addizionale che specifica ulteriormente le categorie protette nei conflitti interni, contempla sia lo stupro che la prostituzione forzata. Diversamente, lo statuto del Tribunale per i crimini commessi nella ex Jugoslavia non richiama l'art. 3 delle

Vermot-Mangold e quello del Rapporteur sulla violenza nel corso dei conflitti armati R. M.Stanoiu entrambi presentati all'Assemblea parlamentare il 15 marzo 2000.

¹¹⁸ UN Doc. S/25704 del 3 maggio 1993 e UN Doc. S/955 dell'8 novembre 1994.

¹¹⁹ Il diritto umanitario internazionale non tratta dello stupro in modo puntuale. Tuttavia, seguendo le indicazioni fornite dalla Commissione 780 (M. C. Bassiouni, *Indagine sui crimini di guerra nella ex Jugoslavia, op.cit.*, pag. 45) e sulla base del diritto penale contemporaneo, lo stupro sarebbe inquadrabile come un crimine contro la persona, rientrando tra quegli atti previsti dal diritto umanitario internazionale e proibiti da disposizioni normative che sanzionano la violenza contro l'integrità fisica e la dignità della persona. Lo stupro e le altre violenze sessuali vengono così contemplate come *pari materia*. I crimini di natura sessuale possono riguardare peraltro oltre alle donne anche i bambini e gli uomini. Sebbene non si trovi menzione di ciò nel diritto umanitario internazionale, contro lo stupro e le altre forme di violenza sessuale a carico degli uomini, in base ai principi di eguaglianza e di non discriminazione, è possibile rifarsi, per analogia, alla stessa normativa prevista per le donne. Le violazioni dei diritti e delle consuetudini di guerra applicabili ai conflitti internazionali sono contenute in parecchi atti internazionali. La IV Convenzione dell'Aja sul rispetto delle leggi e usi di guerra del 18 ottobre 1907 tratta in modo indiretto la questione della violenza sessuale all'art. 46 con riferimento all'onore e alla famiglia. Le Convenzioni di Ginevra del 1949 e i Protocolli del 1977 contengono numerosi rinvii alla donna, anche se in linea generale la sua protezione si collega alla necessità di salvaguardare la comunità, ed i minori in particolare. Diversamente, la IV Convenzione di Ginevra relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra proibisce esplicitamente lo stupro all'art. 27, anche se la norma presenta parecchie lacune che non sono state colmate dal legislatore neppure con il I Protocollo del 1977 (art. 76). L'art. 27 della IV Convenzione è peraltro parte del diritto consuetudinario internazionale. La Commissione 780 ritiene che l'art. 147 della IV Convenzione includa tra le "gravi violazioni" lo stupro e le altre violenze sessuali come forme di tortura. Rimane comunque sospeso il problema del perseguimento degli autori di abusi contro le donne rientranti nella categoria della "gravi violazioni" non essendo scontata l'esistenza di una norma consuetudinaria, ma soprattutto vanno colmate le lacune a riguardo dei conflitti interni poiché violenze estremamente pesanti possono non rientrare tra le "gravi violazioni". Vengono definite "gravi violazioni" le maggiori violazioni del diritto umanitario internazionale che possono essere sanzionate da qualsiasi stato in base alla giurisdizione universale. Gravi violazioni sono elencate all'art. 50 della I Convenzione di Ginevra, nell'art. 51 della II Convenzione di Ginevra, nell'art. 130 della III Convenzione di Ginevra e nell'art. 147 della IV Convenzione di Ginevra del 1949. "Gravi violazioni" sono elencate anche negli artt. 11, § 4 e 85 del Protocollo Aggiuntivo del 1977. Le previsioni di "gravi violazioni" delle Convenzioni di Ginevra e del Protocollo I sono rilevanti durante un conflitto armato internazionale. L'art. comune 3 delle Convenzioni di Ginevra ed il Protocollo II sono entrambi applicabili durante conflitti armati interni, ma non contemplano la categoria delle "gravi violazioni". In argomento v. K. D. Askin, *War Crimes Against Women, op. cit.*, T. Meron, *War Crimes Law Comes of Age*, Oxford, Clarendon Press, 1998; K. Lesure, F. Trintignac, *International Justice for Former Yugoslavia*, The Hague, Kluwer Law International, 1996; J. R. W. D. Jones, *The Practice of the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda*, Ardsley New York, Transnational Publisher, II ed., 2000.

Convenzioni di Ginevra e il II Protocollo aggiuntivo, limitandosi a far riferimento alle gravi violazioni delle Convenzioni del 1949. Nello Statuto del Tribunale per la ex Jugoslavia, non è quindi precisato se possono essere perseguiti come violazioni del diritto internazionale umanitario queglii abusi sessuali commessi in tempo di guerra che non presentano le caratteristiche di crimini contro l'umanità, o che hanno avuto luogo in un conflitto interno, anche se in merito è necessario considerare la recente giurisprudenza de l'Aja¹²⁰ che, con riferimento ai crimini di guerra, ha aperto a questa possibilità, ridimensionando la distinzione tra conflitti internazionali e conflitti interni¹²¹. Questo limite è stato comunque ampiamente superato nello Statuto di Roma che istituisce la Corte Penale Permanente Internazionale¹²² la cui competenza riguarda i crimini di genocidio, contro l'umanità e di guerra oltre che di aggressione. Lo Statuto considera la violenza contro le donne all'art. 7 in termini più analitici rispetto agli Statuti dei due Tribunali *ad hoc*. L'art. 7 include tra i crimini contro l'umanità la persecuzione anche per motivi collegati al "genere" (par. 3) categoria espressamente riferibile ai due sessi perfezionando così il diritto dei conflitti armati convenzionale attraverso un espresso divieto di tutte le forme di violenza sessuale e non, nei confronti delle donne, dei civili, come dei combattenti. Lo Statuto include infatti i crimini di genere quali lo stupro, la prostituzione forzata, la schiavitù sessuale, la gravidanza forzata e qualsiasi altra forma di violenza sessuale di gravità analoga, all'art. 7 tra i crimini contro l'umanità e all'art. 8 tra i crimini di guerra, puntualizzando che per gravidanza forzata "s'intende la detenzione illegale di una donna resa gravida con la forza, nell'intento di modificare la composizione etnica di una popolazione o di commettere altre gravi violazioni del diritto internazionale". Inoltre, le condotte previste all'art.8 con riferimento ai

¹²⁰ Si veda per tutti G. K. McDonald, O. Swaak-Goldman (eds.), *Substantive and Procedural Aspects of International and National Courts. The Experience of International and National Courts*, The Hague, Kluwer Law International, 2000.

¹²¹ La violenza sessuale è stata riconosciuta in alcune importanti sentenze emesse dal Tribunale internazionale per i crimini commessi nei territori della ex Jugoslavia non solo come crimine di guerra, e crimine contro l'umanità, ma anche come forma di tortura, di riduzione in schiavitù e come grave forma di pregiudizio dell'integrità fisica. In altre significative sentenze dal Tribunale per il Ruanda di Arusha (si veda in particolare il caso Akayesu) la violenza sessuale è stata riconosciuta come elemento costitutivo del crimine di genocidio. Il caso Akayesu (Prosecutor v. Akayesu, ICTR-96-4, 13 febbraio 1996, emended ICTR-96-4-1, 17 giugno 1997) ha contribuito in misura significativa all'evoluzione della giurisprudenza sullo stupro come crimine di guerra riconoscendolo come un attacco alla sicurezza individuale della donna e non come una violazione di diritti rientranti in categorie quali l'onore del gruppo o del villaggio o l'integrità della famiglia. La Corte africana ha inoltre definito la violenza sessuale come una condizione che può prescindere dalla penetrazione o da altro tipo di contatto sessuale ma che può configurarsi in altra maniera ad esempio nella nudità forzata.

¹²² UN Doc. A/Conf.183/9. Per una ricostruzione del dibattito che ha accompagnato i lavori preparatori dello Statuto della Corte penale permanente internazionale v. R. S. Lee, *The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute*, The Hague, Kluwer Law International, 1999.

crimini commessi nel corso di conflitti armati di natura sia interna sia internazionale, vengono qualificate anche come gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra.

Conclusioni

In linea generale, l'adozione di nuovi strumenti normativi, costituisce un fondamentale passo avanti nella direzione di un ampliamento del sistema del diritto internazionale umanitario e penale. Inoltre, la predisposizione in seno al diritto internazionale dei diritti umani di una *machinery* sempre più orientata a garantire per via giuridica l'effettività dei diritti, si inserisce armoniosamente in questo processo di rafforzamento complessivo degli strumenti di carattere internazionale predisposti per la tutela dei diritti umani delle donne. Questo non sta però a significare un'automatica cancellazione della tendenza da parte degli stati a negare, tanto l'obiettiva esistenza degli abusi, quanto la propria responsabilità sotto il profilo dell'inottemperanza degli obblighi assunti a livello internazionale.

Una garanzia effettiva circa la tutela di alcuni diritti sarebbe realmente possibile solo se si potesse chiamare gli Stati a rispondere degli obblighi positivi e negativi che gravano in relazione alle prescrizioni contenute negli accordi giuridici internazionali sottoscritti e nelle norme di carattere consuetudinario. Bisogna infatti tenere presente che al di là degli sforzi obiettivi compiuti dalla comunità internazionale negli ultimi decenni sono ancora tanti gli stati non assoggettabili al rispetto degli standard internazionali sui diritti umani e soprattutto sono spesso gravissime le violazioni che continuano ad essere denunciate senza che i responsabili vengano chiamati a renderne conto. Tale questione rinvia al problema dei limiti che la funzione di promozione e monitoraggio collegata ai trattati internazionali sui diritti umani incontra, se non è collegata ad un efficace meccanismo di accertamento e di sanzione delle violazioni. Pur riconoscendo l'importanza dell'attività di monitoraggio svolta dai *treaty bodies*, ed in genere il ruolo che la circolazione di informazioni assolve nel produrre effetti di delegittimazione a carico di quegli stati che si rendono responsabili di violazioni ai diritti fondamentali, il diritto internazionale dei diritti umani delle donne evidenzia in modo più che esauriente la necessità di elaborare al più presto delle strategie complessive che risolvano il problema dell'adempimento degli obblighi positivi e negativi che derivano agli

stati dalle ratifiche dei trattati internazionali. Solo oltrepassando questo ostacolo sarà infatti possibile pensare a percorsi di giustiziabilità dei diritti della persona significativamente più concreti, e operativamente percorribili.

Vi è da dire inoltre che l'attuale attenzione alle questioni riferibili alla condizione della femminile e più specificamente l'adozione di un approccio genere anche da parte di organismi del sistema NU non immediatamente destinati a tutelare i diritti delle donne conferma il riconoscimento da parte della comunità internazionale del profilo politico che caratterizza tali questioni. Un'analisi dettagliata dei programmi messi a punto dalle agenzie specializzate delle NU anche in collaborazione con le Ong, mette in evidenza il tentativo di offrire una risposta il più possibile pervasiva e efficace alle esigenze che le diverse situazioni richiedono. Vi sono violazioni ai diritti umani delle donne, e la questione della violenza è in questo senso un esempio eclatante, che fino a pochi anni fa rivestivano nell'agenda politica internazionale carattere del tutto marginale e che sono oggi al centro di dibattiti e di impegni anche operativi del tutto pregevoli. A questo proposito vorrei segnalare il contributo fondamentale attribuibile a un numero crescente di studiosi femministe che nel quadro dei Women's Studies hanno saputo sviluppare un punto di vista delle donne anche per quanto attiene agli studi riferibili al campo della politica internazionale e dei diritti umani in particolare. La progressiva affermazione da parte delle donne di un approccio di genere sta oggi non solo creando spazio sempre più significativi per l'inclusione delle questioni riferibili alla condizione della donna, ma nel contempo legittimando il contributo femminile anche sul piano teorico alla ridefinizione della politica internazionale. La crescente attenzione prestata dalle istituzioni intergovernative - dall'ONU in particolare - alle questioni collegate al miglioramento dello status femminile d'altro canto, attestando inequivocabilmente un impegno forte della comunità internazionale per il riconoscimento dei diritti delle donne nel quadro del processo di internazionalizzazione dei diritti umani, contribuisce anche a consolidare una soggettività politica transnazionale femminile caratterizzata da un livello di strutturazione sempre più complesso sul piano organizzativo e da una crescente pervasività sotto il profilo dell'azione politica, che rappresenta un indicatore concreto del bisogno di giustizia che le donne sono oggi in grado di esprimere a livello mondiale.

1/2001 Research Papers

Paola Degani, Nazioni Unite e “genere”: il sistema di protezione internazionale dei diritti umani delle donne

© Centro di studi e formazione sui diritti della persona e dei popoli, Università di Padova

Maggio 2001