

CEDAW: una carta dimenticata?

A mo' di introduzione alla *call for papers*

di Arianna Pitino e Bianca Pomeranzi

Abstract: CEDAW: a forgotten charter? By way of introduction to the call for papers – This monographic section come to publication in correspondence to the 40th anniversary of the entry into force at international level of the Convention on the Elimination of all Discrimination Against Women (CEDAW, 3 September 1981). The essays analyse many provisions of the CEDAW and wish to stimulate an even deeper analysis of it within the field of Italian and comparative constitutional law. Thanks to the work done by the CEDAW Committee, in the last forty years the CEDAW has overcome the criticism that followed its entry into force (affecting in part its effectiveness) and now it stands as an important reference point in the field of women's rights. Therefore, the CEDAW deserves to be re-discovered mostly in the present days when to one hand women's rights seems to be once again at the centre of the public debate but, to the other hand, we are still witnessing renewed forms of discrimination and violation of these same rights also into the European context.

Keywords: CEDAW, Women rights, Gender rights, Violence against women, Istanbul Convention.

569

1. CEDAW: non una carta dimenticata, ma una carta da riscoprire

1.1. Il 18 dicembre 1979, a New York, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvava la *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW*. Essa è stata firmata e ratificata da centottantanove Stati, soltanto firmata (ma non ratificata) dagli Stati Uniti, mentre sei Stati non l'hanno né firmata, né ratificata (Iran, Sudan, Somalia, Santa Sede e due piccoli stati insulari del Pacifico, Niue e Palau). La CEDAW ha segnato il punto di arrivo di trent'anni di attività preparatoria svolta dalla Commissione sullo status delle donne delle Nazioni Unite istituita nel 1946 con il preciso scopo di rafforzare i diritti delle donne.

A oggi la CEDAW è l'unica Convenzione internazionale a prevedere una tutela globale dei diritti fondamentali delle donne. In generale, essa definisce «discrimination against women» qualsiasi «exclusion or restriction

• L'Introduzione è frutto del ragionamento congiunto e condiviso delle due autrici. Tuttavia i par. 1.1 e 1.3 sono stati materialmente scritti da A. Pitino, mentre i par. 1.2 e tutto il par. 2 sono stati scritti da B. Pomeranzi. Il par. 2.9 è stato scritto insieme dalle due autrici

made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field» (art. 1) (v. S. Pitto, in questa *Rivista*). La CEDAW si concentra poi sui diritti rispetto ai quali, nella sfera pubblica e privata, le donne rischiano più spesso di subire discriminazioni oppure di trovarsi in situazioni di svantaggio e/o di subordinazione rispetto agli uomini: voto, cittadinanza, istruzione, lavoro, sicurezza sociale, salute e famiglia.

Il 18 dicembre 2019 il Comitato per le pari opportunità dell'Università di Genova ha ricordato con una giornata di studi il 40° Anniversario della CEDAW. In tale contesto è emerso come, da un lato, negli Stati Uniti (che non hanno ratificato la CEDAW) vi sia però un dibattito piuttosto vivace intorno a questa Convenzione (v. A. Simonati, in questa *Rivista*) mentre, dall'altro, gli Stati che l'hanno ratificata non sempre la applicano in modo effettivo nei rispettivi ordinamenti giuridici. Questo sembra essere, in particolare, il caso dell'Italia dove la CEDAW è stata menzionata una sola volta dalla Corte costituzionale nella sent. n. 286/2016 (la nota sentenza sul cognome materno) e in pochissime altre sentenze della Cassazione civile e penale (v. A. Mazzola, in questa *Rivista*).

Dopo questo primo confronto scientifico, si è avvertita la necessità di approfondire la ricerca sulla CEDAW aprendola maggiormente alla prospettiva comparata per meglio verificare l'efficacia riconosciuta a questo catalogo dei diritti fondamentali delle donne negli Stati europei ed extraeuropei in cui essa risulta in vigore.

La redazione locale di *DPCEonline* del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Genova, su impulso dell'Osservatorio sui diritti e la non discriminazione di genere (Odige) presso lo stesso dipartimento, ha quindi pensato di dedicare alla CEDAW una sezione monografica all'interno della *Rivista* che giunge a pubblicazione nel 40° anno dalla sua entrata in vigore a livello internazionale, avvenuta il 3 settembre 1981 (dopo il deposito del ventesimo strumento di ratifica da parte degli Stati sottoscrittori, mentre l'Italia ha ratificato la CEDAW alcuni anni più tardi con legge 14 marzo 1985, n. 132). I saggi qui pubblicati, oltre a voler ricordare anche questo anniversario, intendono porsi come punto di avvio di un'analisi sulla CEDAW che, ci si augura, possa proseguire con rinnovato interesse nell'ambito degli studi di diritto costituzionale italiano e comparato e delle discipline giuridiche affini.

Dagli approfondimenti dei singoli autori, infatti, emerge come la CEDAW sia una Convenzione internazionale caratterizzata da notevolissime potenzialità che richiedono di essere attentamente studiate soprattutto in un momento storico in cui si colgono segnali contrastanti rispetto ai diritti delle donne. Da una parte, infatti, negli Stati di democrazia occidentale, il tema dell'uguaglianza tra le donne e gli uomini sembra essere

tornato al centro del dibattito pubblico nella misura in cui, in pressoché ogni ambito (lavorativo, politico e familiare), si riscontra una condizione di svantaggio delle donne rispetto agli uomini che ha radici antiche, essendo il risultato di «millenni di oppressione e di marginalizzazione», al punto che la violazione dei diritti delle donne è stata definita dalla dottrina «la più diffusa e persistente violazione dei diritti umani da parte di poteri pubblici e privati»¹. Dall'altra parte, purtroppo, si assiste a nuovi processi tesi a far regredire i diritti delle donne e a imporre rinnovate forme di discriminazione anche tra gli Stati membri dell'Unione europea (v. M.A. Orlandi in questa *Rivista* e B. Pomeranzi, *infra*, par. 2.5)².

A questo proposito occorre dunque chiedersi se e in che misura le norme giuridiche tra cui, soprattutto, quelle di origine internazionale, possono offrire valide risposte alla *questione femminile*, intesa come prospettiva di analisi sui diritti fondamentali che interessa non solo le donne ma l'intera società. La condizione femminile rappresenta infatti una parte fondamentale del problema che, in senso più ampio, interroga oggi il diritto costituzionale sulla sostenibilità futura dei principi fondanti del costituzionalismo liberal-democratico, a partire appunto dal principio di uguaglianza e di non discriminazione in base al genere.

1.2. La CEDAW è il più antico e ancora unico trattato internazionale che affronta la complessa realtà dei diritti umani delle donne e che ha una validità quasi *universale* poiché, come già ricordato, è stata ratificata da 189 dei 193 paesi aderenti alle Nazioni Unite.

La CEDAW resta uno strumento giuridico particolarmente interessante anche in una fase in cui la complessa realtà globalizzata pone il sistema dei diritti umani di fronte a una congiuntura ambivalente. Infatti, da un lato i diritti umani, o diritti fondamentali, riscuotono un successo inaspettato: sono diventati il metro con cui misuriamo la vivibilità delle società e contribuiscono, a livello nazionale e internazionale, a proteggere il valore della vita umana. Dall'altro, tuttavia, l'intero sistema dei diritti umani è divenuto oggetto di un crescente "scetticismo" da parte di politici, studiosi, attivisti e persone comuni, per molte ragioni, tra le quali spiccano le accuse di imperialismo valoriale e di scarsa efficacia.

L'universalità e l'indivisibilità dei diritti affermati nella Dichiarazione Universale del 1948, è messa alla prova dalle differenti culture che interpretano in modo diverso diritti soggettivi e collettivi e dalle entità finanziarie e di mercato, che sempre di più determinano le condizioni di vita delle persone in questa fase di disincanto e di malessere del mondo globalizzato. I diritti delle donne, in particolare, sono oggetto di un attacco

¹ T. Groppi, *Kamala Harris, Ruth Bader Ginsburg e le altre. Quel che le donne (al potere) ci possono dire*, in *Giustizia insieme*, 17 novembre 2020.

² Sulle restrizioni al diritto di aborto in Polonia si veda la recente Risoluzione del Parlamento europeo del 26 novembre 2020 sul divieto di fatto del diritto all'aborto in Polonia (2020/2876(RSP), nella quale, tra gli altri, viene richiamata anche la CEDAW.

senza precedenti e sono diventati una linea di conflitto tra progressisti e conservatori. Infatti, mentre i primi sono a favore di un'interpretazione ampia ed estensiva dei diritti delle donne, le forze tradizionaliste e conservatrici promuovono interpretazioni restrittive degli stessi, spesso contrastanti con le norme sui diritti umani. Nel caso della CEDAW questo significa una divisione tra coloro che promuovono la libertà delle donne anche a fronte di differenti e specifiche forme di discriminazione, e quelli che preferiscono dare priorità ad alcuni articoli della Dichiarazione universale dei diritti umani come «il diritto alla vita» (articolo 3) e «la famiglia come unità naturale e fondamentale della società» che «ha diritto alla protezione della società e dello Stato» (articolo 16-*quater*).

In tempi recenti l'opposizione e le proteste contro l'uguaglianza di genere e i diritti sessuali sono diventate più vocali, più globali e meglio organizzate. Gli oppositori includono gruppi religiosi di varie fedi, liberali conservatori, populistici di destra, gruppi nazionalisti, movimenti ideologici anti-genere e gruppi in difesa dei diritti dei padri di famiglia. Tutti condividono una visione conservatrice e patriarcale delle relazioni tra uomini e donne, sostenuta in base agli stereotipi culturali su cui si interpretano i diversi ruoli sessuali nella sfera familiare e pubblica (v. A. Pitino, in questa *Rivista*). Queste interpretazioni sono in contrasto con l'idea di uguaglianza affermata negli articoli introduttivi della CEDAW (in particolare gli artt. 1, 2 e 5) e producono, come conseguenza, una restrizione dei diritti riproduttivi e di genere, soprattutto all'interno della famiglia. Ancora oggi nessuno strumento esplicito e vincolante sulla violenza contro le donne è stato finora adottato dalle Nazioni Unite, sebbene siano stati elaborati numerosi strumenti regionali in materia. Si tratta di una pericolosa inversione di tendenza rispetto al ruolo finora svolto dalla CEDAW e dal suo Comitato all'interno del sistema dei diritti umani delle Nazioni Unite.

1.3. Negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della CEDAW, una parte della dottrina, forse poco preparata a cogliere la profonda innovatività di una Convenzione che anziché considerare i diritti in modo asessuato, aveva lo scopo di fare emergere il *gap* esistente fra i generi rispetto alla tutela di tutti i diritti fondamentali (così Apostoli, in questa *Rivista*), sembra avere contribuito a ridimensionare l'importanza della CEDAW rispetto ad altri trattati internazionali delle stesse Nazioni Unite oppure di diversa origine (tra cui, più di recente, la Convenzione di Istanbul del 2011, sulla quale v. *infra*, Pomeranzi, par. 2). Alcuni studi, infatti, limitandosi a un'analisi meramente testuale, hanno criticato il fatto che la CEDAW si ponesse come obiettivo quello di omologare e/o di assimilare le donne agli uomini, assunti come parametro universale in materia di tutela dei diritti fondamentali. Altri, invece, hanno evidenziato come la CEDAW escluda *a priori* quanti non si riconoscono nel modello di sessualità binaria da essa presupposto. Altri ancora hanno ritenuto che la CEDAW fosse di per

sé un trattato internazionale dotato di poca o nessuna efficacia concreta, sia per le numerose riserve espresse nei suoi riguardi dagli Stati che l'hanno ratificata (v. F. Brunetta d'Usseaux ed E. Ceccherini, in questa *Rivista*) sia per l'assenza di un organo capace di imporle il rispetto in termini giuridici, sminuendo così il ruolo dello stesso Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni nei confronti delle donne previsto dall'art. 17 CEDAW (d'ora in poi Comitato EDAW)³.

Il Comitato EDAW è un organo di natura non giurisdizionale che, pur non potendo obbligare gli Stati a uniformarsi alle proprie decisioni, esercita comunque su di essi un controllo che può assumere valore a livello politico e innescare processi virtuosi di tutela dei diritti fondamentali, anche con il contributo delle organizzazioni politiche e della società civile attive all'interno degli Stati. Inoltre, al pari degli organi propriamente giurisdizionali, esso svolge l'importante funzione di interprete dei diritti sanciti nella CEDAW contribuendo a farli evolvere e adattandoli ai contesti giuridici e sociali degli Stati parte. Ciò contribuisce a rafforzare la cultura dei diritti delle donne non solo negli Stati destinatari delle singole decisioni, ma anche in tutti gli altri Stati in cui le interpretazioni delle disposizioni della CEDAW fornite dal Comitato diventano comunque un punto di riferimento sul piano interno. I vari trattati sui diritti umani di origine internazionale, tra cui la CEDAW, alimentano infatti un sistema di relazioni reciproche anche attraverso gli organismi giurisdizionali e non preposti al monitoraggio e alla tutela dei diritti umani e tra questi e le Corti competenti ad agire internamente agli Stati⁴ (v. *infra*, B. Pomeranzi, spec. 2.4.).

Un passaggio fondamentale, che ha inciso profondamente sul ruolo del Comitato EDAW e di conseguenza sull'effettività della CEDAW, è stato l'ampliamento delle funzioni ad esso inizialmente assegnate. In un primo tempo, infatti, il controllo dell'attuazione della CEDAW era limitato a una valutazione delle relazioni periodiche degli Stati parte rispetto alle misure legislative, giudiziarie, amministrative o di altro tipo da essi adottate per attuare le disposizioni della convenzione e sui progressi compiuti. Il *Protocollo Opzionale alla CEDAW* approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 15 ottobre 1999 (A/RES/54/4) ed entrato in vigore il 22 dicembre 2000, ha dato la possibilità a individui singoli e a gruppi di sottoporre al Comitato EDAW comunicazioni concernenti la violazione dei diritti protetti dalla CEDAW. Ha inoltre riconosciuto al Comitato EDAW

³ H. Charlesworth, C. Chinkin, S. Wright, *Feminist approaches to international law*, in *American Journal of International Law*, vol. 85, n. 4, 1991, 631, I. Boerefijn, *Article 17*, in M.A. Freeman, C. Chinkin and B. Rudolf (eds), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: A Commentary*, Oxford, 2012, 480 ss., H.B. Schöpp-Schilling, *Treaty Body Reform: the Case of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*, in *Human Rights Law Review*, 2007, 201 ss.

⁴ E. Kismödi, J. Bueno de Mesquita, X. Andión Ibañez, R. Khosla & L. Sepúlveda, *Human rights accountability for maternal death and failure to provide safe, legal abortion: the significance of two ground-breaking CEDAW decisions*, in *Reproductive Health Matters*, vol. 20, n. 39, 31-39.

il potere di avvalersi di una procedura d'indagine per approfondire casi di violazioni gravi o sistematiche dei diritti delle donne.

Le raccomandazioni emesse dal Comitato EDAW in risposta alle comunicazioni ricevute non sono vincolanti per gli Stati, ma obbligano comunque gli stessi a rispondere entro sei mesi dando conto dei progressi fatti per rimediare alle violazioni riscontrate⁵.

Negli ultimi due decenni il Comitato EDAW ha quindi potuto contare su nuovi strumenti (le comunicazioni e la procedura d'indagine) che gli hanno consentito di interpretare in modo ampio i diritti protetti dalla CEDAW, riconducendo a essa tutte le forme di oppressione e di svantaggio che possono riguardare le donne a causa del loro genere. Molte delle riserve espresse dagli Stati al momento della sua sottoscrizione o ratifica sono state modificate oppure ritirate⁶. L'attività svolta dal Comitato EDAW ha inoltre reso evidente come la CEDAW intenda realizzare la parità di trattamento tra le donne e gli uomini valorizzando le differenze tra i generi e contrastando le discriminazioni e le asimmetrie di potere che conseguono a visioni tradizionali e stereotipate dei ruoli di genere femminili e maschili⁷.

Quarant'anni dopo l'entrata in vigore della CEDAW, si può quindi affermare che la maggior parte delle critiche che le erano state mosse all'inizio sono state progressivamente superate o smentite dall'evoluzione di cui essa è stata oggetto nel corso del tempo grazie soprattutto alle raccomandazioni generali e alla giurisprudenza del Comitato EDAW (v. *infra*, B. Pomeranzi, soprattutto 2.4.)

2. La CEDAW nel panorama internazionale dei trattati sui diritti umani: l'esempio della violenza di genere contro le donne

2.1. La CEDAW fa parte di un percorso internazionale che i movimenti delle donne di tutto il mondo hanno proposto alle Nazioni unite e hanno intrapreso a partire dal 1975 con la celebrazione dell'Anno delle Donne e della prima Conferenza sulle donne a Città del Messico. La stessa nascita della Convenzione e gli sviluppi della sua giurisprudenza, soprattutto in materia di violenza contro le donne, sono intrecciate con il ventennio delle quattro Conferenze che dopo Città del Messico, Copenaghen (1980) e Nairobi (1985) culminò con la Conferenza di Pechino (1995). Un ventennio

⁵ S. Cusack, L. Pusey, *CEDAW and the Rights to Non-Discrimination and Equality*, vol. 14, 1, in *Melbourne Journal of International Law*, 2013, 66 ss.

⁶ M. De Pauw, *Women's rights: from bad to worse? Assessing the evolution of incompatible reservations to the CEDAW Convention*, in Merkourios - *Gender in European and International Law*, Vol. 29/77, 2013, 57.

⁷ M. Campbell, *Cedaw and women's intersectional identities: a pioneering new approach*, in *Revista Direito GV*, vol. 11(2), spec. 487 ss., A. Nguye, *Through the Eyes of Women? The Jurisprudence of the CEDAW Committee*, in *Outskirts*, suppl. spec. *The Gender Games*, vol. 30, maggio 2014, spec. 2, R. Holtmaat, *The CEDAW: a holistic approach to women's equality and freedom*, in A. Hellum, H.S. Aasen (eds), *Women's Human Rights. Cedaw in International, Regional and National Law*, Cambridge, UK, spec. 105 ss. e 115.

che dette la possibilità non solo di definire questo strumento giuridico internazionale – la CEDAW fu approvata nel 1979 ed entrò in vigore nel 1981, dopo solo un anno dalla sua approvazione poiché le “ratifiche” necessarie alla sua attivazione furono quasi immediate - ma anche di dare voce alle richieste e alle interpretazioni di giustizia dei movimenti delle donne e femministi di tutto il mondo. La CEDAW, ha favorito la crescita della giurisprudenza internazionale nei casi di violenza contro le donne poiché ha consentito di dare voce alla lotta delle donne che si stava espandendo a livello globale. Una lotta così tenace e duratura da sconfiggere anche la ferrea burocrazia dell’ONU, fino al punto da arrivare a inserire l’eliminazione della violenza sulle donne come uno degli obiettivi principali dell’Agenda per lo sviluppo sostenibile a cui tutti i paesi membri si sono impegnati di contribuire entro il 2030. Detta così, sembrerebbe una marcia trionfale. Invece, è stato un processo lungo e molto sofferto che non sarebbe mai avvenuto senza l’agire politico dei movimenti delle donne, dei movimenti femministi e del sistema dei diritti umani contro gli eventi che si produssero nel corso dei primi anni novanta, come gli efferati stupri “etnici” nel corso della guerra della ex Jugoslavia e dei massacri in Ruanda. Furono quelle tragedie storiche, infatti, a produrre la definizione nel 1992 della specifica Raccomandazione Generale n. 19 della CEDAW sulla Violenza Contro le Donne, che aprì la strada al cambiamento fornendo la base per la Dichiarazione dell’Assemblea Generale dell’ONU del 1993.

2.2. Il testo della CEDAW non contiene riferimenti espliciti alla “violenza contro le donne” perché all’epoca della sua stesura c’erano posizioni differenti sugli statuti giuridici della relazione tra uomini e donne e si temeva che una norma esplicita a riguardo avrebbe potuto violare l’autodeterminazione dei paesi membri delle Nazioni Unite (v. C. Cardinali e L. Carli in questa *Rivista*). L’evidenza che la protezione delle donne dalla violenza non abbia ricevuto un’attenzione specifica nel diritto internazionale per i primi tre decenni dalla fondazione delle Nazioni Unite, è stata attribuita da alcuni studiosi alla deferenza mantenuta nei confronti della sfera privata, considerata al di fuori dell’ambito di regolamentazione dei diritti umani. La violenza contro le donne era interpretata come una “questione privata”, perpetrata da individui su cui lo Stato non aveva autorità. Altri, o meglio altre, invece, sostenevano che il mito del non intervento nella sfera privata da parte dei diritti umani, mascherasse semplicemente una visione maschile dei diritti umani. I lavori del Comitato CEDAW, tuttavia, contribuirono in modo significativo al riconoscimento della violenza contro le donne all’interno del sistema dei diritti umani. Nella sua prima Raccomandazione generale in materia, la n. 12 del 1989, il Comitato chiedeva agli Stati aderenti di proteggere le donne dalla violenza ai sensi dei vari articoli del Convenzione e di includere informazioni sull’incidenza della violenza e sulle misure adottate per affrontarla nelle loro relazioni periodiche al Comitato.

La Raccomandazione Generale n. 19 affrontava poi in modo organico la definizione della violenza inserendola pienamente tra le forme di discriminazione nei confronti delle donne, vietate ai sensi del CEDAW. In quella Raccomandazione si parla infatti di «violenza che è diretta contro una donna perché è una donna o che colpisce le donne in modo sproporzionato». Questa interpretazione fu resa possibile poiché la giurisprudenza della Convenzione si stava sviluppando in una relazione costante e critica tra il Comitato, gli Stati parte, la Commissione sullo Stato delle Donne dell'ONU e le mobilitazioni dei movimenti delle donne e femministi a livello nazionale e internazionale.

2.3. Come già visto, ogni stato che ratifica la Convenzione ha l'obbligo di presentare al Comitato EDAW rapporti periodici, con cadenza quadriennale, in cui sono illustrate le azioni compiute per dare applicazione alle norme del trattato. I rapporti, discussi pubblicamente, servono a fornire elementi di conoscenza sul grado di realizzazione dei diritti umani delle donne nei singoli paesi e danno uguale dignità e molto spazio alle testimonianze e ai rapporti "alternativi" promossi dalla società civile. Per esaminare questi Rapporti la Convenzione, prevede un "Comitato di esperte/i indipendenti" con il compito di "dialogare" con i singoli stati e con la società civile sulle possibili misure da adottare per intervenire sulle discriminazioni contro le donne. Nei primi anni novanta il dialogo tra il Comitato EDAW e gli Stati iniziò a essere orientato attraverso la stesura di Raccomandazioni Generali sulle interpretazioni degli articoli della Convenzione. Questo processo garantiva una certa continuità tra la giurisprudenza della CEDAW e le richieste che i movimenti delle donne presentavano alle Nazioni unite. Il fenomeno fu particolarmente rilevante in occasione del ciclo di Conferenze degli anni novanta promosse dall'ONU per far fronte al processo di globalizzazione. Tra queste le più importanti per la CEDAW furono la Conferenza di Vienna sui diritti umani del 1993 e la IV° Conferenza sulle Donne di Pechino del 1995. La Raccomandazione Generale n. 19 della CEDAW in questo contesto ebbe un valore storico e una grande risonanza perché fu assunta nella fase in cui la mobilitazione femminista per la Conferenza di Vienna stava focalizzando l'attenzione globale per affermare "i diritti delle donne come diritti umani". Sia la Raccomandazione Generale 19 che il Programma d'Azione di Vienna (1993) dettero un notevole slancio all'adozione della Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne (DEVAW) da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. La Dichiarazione, approvata alla fine dello stesso anno a Vienna, afferma che «... la violenza è la manifestazione dei rapporti di potere storicamente disuguali tra uomini e donne, che hanno portato al dominio e alla discriminazione contro le donne da parte degli uomini e impediscono il pieno avanzamento delle donne ...». La Dichiarazione esplicita le diverse forme di violenza contro le donne: la violenza domestica, la violenza nella comunità e

la violenza perpetrata o condonata dallo Stato. Rileva che particolari gruppi di donne sono maggiormente esposti alla violenza, tra questi: le donne di minoranze etniche, indigene o rifugiate, oppure donne indigenti, in stato di detenzione, con disabilità o anziane e donne in situazioni di conflitto armato. Richiede, quindi, una serie di misure che gli Stati devono adottare per prevenire e eliminare tale violenza. Soprattutto, la Dichiarazione richiede agli Stati azioni concrete di condanna della violenza contro le donne, evitando di fare ricorso a costumi, tradizioni o religioni per sottrarsi ai propri obblighi. Infine la Dichiarazione, ripetendo le motivazioni avanzate nella Raccomandazione CEDAW n. 19, definisce la «violenza contro le donne» come ogni «atto di violenza fondata sul genere che abbia come risultato, o che possa probabilmente avere come risultato, un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, che avvenga nella vita pubblica o privata». Insisto sul termine “privata” perché la messa a punto di un linguaggio contro la violenza domestica all’interno del sistema dei diritti umani è stato all’origine del cambiamento radicale di portata globale nelle relazioni tra donne e uomini al quale ancora oggi stiamo assistendo.

2.3. Si è trattato di una lunga evoluzione passata in un primo momento dall’istituzione di nuovi strumenti di tutela contro la violenza all’interno del sistema dei diritti umani, prima fra tutte la *Special Rapporteur* sulla Violenza Contro le Donne, istituita nel 1994 dal Comitato dei Diritti Umani. A questa sono seguite, a partire dagli anni novanta le Convenzioni Regionali contro la Violenza: dalla innovativa e rivoluzionaria Convenzione Inter-Americana sulla Prevenzione, Punizione e Sradicamento della Violenza Contro le le Donne, detta Convenzione di Belem do Parà per l’America Latina (approvata nel 1994 ed entrata in vigore nel 1995), al Protocollo alla Carta Africana dei Diritti dell’Uomo e dei Popoli sui Diritti delle Donne, detto protocollo di Maputo per l’Africa (2003) e alla Convenzione del Consiglio d’Europa sulla Prevenzione e la lotta contro la Violenza nei confronti delle Donne e la Violenza Domestica, detta Convenzione di Istanbul (approvata nel 2011 ed entrata in vigore nel 2013). Tutti questi strumenti hanno segnato altrettanti passi avanti nel delineare le fattispecie di violenza e gli obblighi dello Stato nella prevenzione, protezione e punizione della violenza contro le donne, contribuendo a riconoscere e interpretare le ragioni culturali, sociali e economiche che ne sono all’origine, soprattutto evidenziando la natura politica e non solo privata della violenza domestica (v., a questo proposito, A. Magrassi, in questa *Rivista*).

2.4. La CEDAW ha partecipato attivamente a questo processo di rafforzamento degli strumenti giuridici internazionali soprattutto negli ultimi due decenni. A differenza di altri trattati, la Convenzione non prevedeva all’inizio procedure di comunicazione individuale e di indagine. Il

Protocollo opzionale del 1999 ha dato al Comitato la possibilità di ricevere comunicazioni individuali, anche promosse da soggetti collettivi e di realizzare indagini, qualora vi siano documentate prove di atti di violazione degli articoli del Protocollo da parte degli stati membri. Il Comitato EDAW, ha così intensificato la sua azione in materia di violenza contro le donne. Basta citare al riguardo la storica “inchiesta” promossa nel 2003 nei confronti del Messico sulle morti delle giovani donne di Ciudad Juarez.

È stata proprio l'intensa attività condotta dalla CEDAW sia attraverso il Protocollo opzionale che attraverso il dialogo con gli Stati parte - in particolare incentrate sull'attuazione dell'articolo 5 della Convenzione - che hanno consentito di portare a compimento gli strumenti internazionali sulla violenza contro le donne e di sostenere la formulazione di molti principi che si sono affermati e definiti nella Convenzione di Istanbul, che allarga il campo del contrasto alla violenza di genere alle modalità di prevenzione e richiama esplicitamente la responsabilità degli Stati ad agire sulle cause della violenza, spesso utilizzando la giurisprudenza espressa dalla CEDAW nelle sue Raccomandazioni Generali.

2.5. La Convenzione di Istanbul ha definitivamente inserito il tema della violenza nelle giurisdizioni statali e ha anche rivelato il carattere politico della violenza domestica nella intensa fase di globalizzazione finanziaria, in particolare dopo la crisi del 2009-2011. Da allora, si sono intensificati i movimenti di opposizione ai nuovi strumenti giuridici internazionali, che, come accennavo, stanno mettendo a rischio anche l'interpretazione del testo della CEDAW. Per dare risposte concrete a queste interpretazioni regressive il Comitato EDAW nel 2017 ha adottato una nuova Raccomandazione Generale sulla Violenza di genere contro le donne, la n. 35, che nella revisione del testo del 1992 ha inteso formulare uno strumento legislativo capace di indirizzare quasi tutti i paesi della Nazioni Unite. Come evidenzia la stessa parte introduttiva della Raccomandazione n. 35, oggi le risposte degli Stati ai diritti umani delle donne rendono molto incerto il percorso di un nuovo trattato sulla violenza contro le donne all'interno del sistema dei diritti umani delle Nazioni unite. L'aggiornamento delle interpretazioni è stata ritenuta l'opzione più praticabile alla stesura e alla negoziazione di una nuova Convenzione, anche perché si rileva che l'*opinio juris* ha ormai trasformato il divieto di violenza contro le donne in un principio di diritto internazionale consuetudinario.

Gli aggiornamenti forniti dalla Raccomandazione generale n. 35 sono comunque molto interessanti. Metto in evidenza in particolare, la definizione di «violenza di genere contro le donne», che sottolinea le cause culturali e sociali del fenomeno. La violenza di genere è radicata nel privilegio e nell'affermazione del potere e del controllo degli uomini che mantengono un sistema di impunità diffusa verso gli atti di violenza contro le donne. Al tempo stesso, il termine “donne” riassume la natura spesso

intersezionale della violenza, elencando le situazioni specifiche in cui una donna si trova a vivere e che possono aggravare il suo grado di vulnerabilità.

La Raccomandazione chiarisce con attenzione gli obblighi generali degli stati parte della CEDAW nella lotta alla violenza e definisce le loro responsabilità per “atti o omissioni” da parte di attori statali o di società private sotto la propria giurisdizione, anche per azioni extraterritoriali. Richiede agli Stati di esaminare leggi e politiche per garantire che non creino o perpetuino discriminazioni multiple o intersezionali, in particolare verso donne appartenenti a gruppi vulnerabili come migranti o richiedenti asilo o a minoranze etniche, economiche e di scelta sessuale. Soprattutto richiede agli Stati di intervenire sulle cause “strutturali” che inducono la violenza contro le donne, come la riduzione della spesa pubblica per il *welfare* e le politiche di austerità, il degrado ambientale e la delocalizzazione delle attività economiche delle imprese, oltre a fattori come l’estremismo violento, il terrorismo e la militarizzazione della vita civile: i mali della nostra epoca.

2.6. Questa breve introduzione sul ruolo della CEDAW e del suo Comitato e, ancor più, i saggi che seguono, esprimono bene le ragioni che hanno portato a dedicarvi una sezione monografica all’interno della *Rivista*. La CEDAW, infatti, nel suo quarantesimo anno di funzionamento, mostra una grande vivacità politica, culturale e giuridica. In quanto catalogo dei diritti che si rivolge non solo alle donne ma a tutta la società, può ancora offrire molte risposte e porsi come punto di riferimento nel percorso degli Stati verso la parità tra le donne e gli uomini. La dottrina giuridica può senza dubbio fornire un importante contributo in questa direzione, approfondendo lo studio della CEDAW e diffondendone la conoscenza e le potenzialità, affinché essa possa diventare uno strumento giuridico correntemente utilizzato a livello istituzionale e dalla pubblica amministrazione, dagli operatori del diritto (giudici e avvocati) e dalle organizzazioni politiche e della società civile che si occupano di diritti delle donne⁸.

Arianna Pitino

Dip.to di Scienze politiche
Università degli Studi di Genova
arianna.pitino@unige.it

Bianca Pomeranzi

Componente esperta
del Comitato EDAW (2013-2016)
bianca.pomeranzi@gmail.com

⁸ C. McCrudden, *Why do National Court Judges Refer to Human Rights Treaties? A Comparative International Law Analysis of CEDAW*, cit., 550.