

La CEDAW negli USA e il ruolo del diritto amministrativo: elogio della tecnica dei piccoli passi... che risuonano nel silenzio assordante

di Anna Simonati

Abstract: The CEDAW in the USA and the role of administrative law: praise of the technique of the short steps... that resonate in the deafening silence – The Convention on the Elimination of All forms of discrimination against Women was ratified by the great majority of the Countries in the world, but not by the US. Some reasons are ideological, while other ones are partially rooted in legal grounds. All of them are normally not shared by the legal doctrine, but at present the political opposition to ratification of the Treaty is very strong. Notwithstanding this, among the American administrative authorities – especially at the local institutional level – an interesting movement (gradually but increasingly) leads toward the concrete implementation through best practices of the principles and values expressed in the CEDAW. Therefore, its possible ratification in the next future – which is still seen as a desired step – may be considered nowadays not as a starting point but as the symbolic finish line of a complex process.

677

Keywords: CEDAW; USA; Ratification; Administrative law; Best practices.

1. La CEDAW nel mondo: uno strumento normativo flessibile e “a più velocità”. Brevi rilievi introduttivi

Come è noto, la Convenzione sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) è il primo accordo internazionale che ha definito i diritti delle donne come diritti umani¹. Vi si istituisce un

¹ La vincolatività giuridica delle disposizioni contenute nella Convenzione è garantita anche dalle previsioni del Protocollo opzionale, istituito dalla Risoluzione dell’Assemblea Generale 54/4 dell’ottobre 1994, in vigore a partire dal 22 dicembre 2000. *Esso* prevede due disposizioni esecutive. La prima riguarda la procedura di comunicazione, che consente sia ai singoli che ai gruppi di presentare reclami in relazione alle violazioni della Convenzione da parte degli Stati e permette di ricevere riparazioni, comprese quelle finanziarie, dai governi; inoltre, funge da meccanismo di revisione normativa in vista dell’adozione di misure volte a prevenire violazioni. Il secondo meccanismo di esecuzione è la procedura di indagine, che consente al sistema CEDAW di indagare sugli abusi dei diritti umani delle donne all’interno degli ordinamenti nazionali. In proposito v., per esempio, J. Riggin, *The potential impact of CEDAW ratification on U.S. employment discrimination law: Lessons from Canada*, in *Columbia Human Rights Law Review*, 2011, 42(2), in particolare 548 ss., nonché A.M. Piccard, *U.S. Ratification of CEDAW: From bad to worse*, in *Law & Inequality*, 2010, 28, 132 ss. Per una contestualizzazione nell’ambito dell’azione dell’ONU a tutela dei diritti

organismo di vigilanza indipendente (il Comitato) – in cui siedono componenti con competenze eterogenee, designati per un mandato quadriennale – che ogni anno riferisce all’Assemblea generale delle Nazioni Unite e può formulare proposte e raccomandazioni; inoltre, il Comitato esamina i rapporti periodici sull’attuazione della Convenzione presentati dalle autorità nazionali².

Gli Stati che hanno ratificato la Convenzione sono tenuti non ad approvare normative specifiche, ma semplicemente ad applicare *policies* e *best practices* a favore delle donne e contro la violenza³. Ciò evidentemente costituisce un incentivo notevole alla ratifica, che si affianca all’ampia disponibilità rispetto all’ammissione di riserve nazionali, a meno che non siano tali da pregiudicare l’efficacia complessiva dell’impianto. Benché tale meccanismo sia inevitabilmente suscettibile di indebolire la vincolatività del sistema nel suo insieme⁴, ha consentito di ricevere un ampio numero di

delle donne, v. J. Neuwirth, *Inequality before the law: Holding States accountable for sex discriminatory laws under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women and through the Beijing Platform for Action*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2005, 18, 19 ss., e L. Bock Mullins, *CEDAW: The challenges of enshrining women’s equality in international law*, in *Public Integrity*, 2017, 1(16), 2 ss.

² In proposito v., per esempio, G. Smith Melton, *CEDAW: How U.N. interference threatens the rights of American women*, in *Backgrounder*, The Heritage Foundation, n. 2227, 2 ss., S. Al Shraideh, *CEDAW in the eyes of the United States*, in *Journal of Legal Studies*, 2017, 20, 34, 18 ss., in particolare 19 ss., e G. Schast, *Battle of the sexes: Why the United States has not yet ratified the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*, in *Papers & Publications: Interdisciplinary Journal of Undergraduate Research*, 2014, (reperibile in digitalcommons.northgeorgia.edu/papersandpubs/vol3/iss1/10, consultato da ultimo il 3 maggio 2020), 3 s. L’assenza di obblighi stringenti è emersa anche nel dibattito parlamentare: v., per esempio, Congressional Research Service (a cura di), *Discrimination Against Women (CEDAW): Issues in the U.S. Ratification Debate*, 2001, 7-5700; A.M. Piccard, *U.S. Ratification of CEDAW: From bad to worse cit.*, 129 ss.; J. Riggin, *The potential impact of CEDAW ratification on U.S. employment discrimination law: Lessons from Canada cit.*, in particolare 546 ss.; L. Bock Mullins, *CEDAW: The challenges of enshrining women’s equality in international law cit.*, 2 s.; D.S. Cartwright, *The committee on the elimination of discrimination against women*, in K.D. Askin, D.M. Koenig (a cura di), *Women and international human rights law*, New York, 2001, vol. 2, 70 ss.

³ A questo proposito v., per esempio, L.R. Milani, S.C. Albert, K. Purushotma, *CEDAW: The Treaty for the Rights of Women. Rights that Benefit the Entire Community*, The Working Group on Ratification of the U.N. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 2004, in particolare 8 ss.; v. anche The Working Group on Ratification of the U.N. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (a cura di), *CEDAW in the United States: Why a Treaty for the Rights of Women?*, in www.wedo.org/wp-content/uploads/cedaw-factsheet.pdf (consultato da ultimo il 2 maggio 2020).

⁴ In proposito v., per esempio: R.J. Cook, *Reservations to the Convention for the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in *Virginia Journal of International Law*, 1990, 30, 643 ss.; H.H. Koh, *Why America should ratify the women’s rights Treaty (CEDAW)*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2002, 34(3), 263 ss. (reperibile online in scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol34/iss3/6, consultato da ultimo il 3 maggio 2020); B. Clark, *The Vienna Convention reservations regime and the Convention on discrimination against women*, in *American Journal of International Law*, 1991, 85, 221 ss.

adesioni e ratifiche, affiancate da numerose riserve, formulate da vari Paesi⁵.

Proprio questo fattore di flessibilità ha agevolato l'entrata in vigore della Convenzione, che si è verificata il 3 settembre 1981, dopo la ratifica da parte di quasi tutti i Paesi. Quelli che ad oggi non l'hanno ratificata sono Iran, Sudan, Nauru, Somalia, Palau e Tonga, nonché gli Stati Uniti d'America⁶.

2. La CEDAW e gli USA: molto rumore per nulla?

2.1. Le resistenze ideologiche e valoriali alla ratifica della Convenzione

Gli USA hanno sottoscritto la CEDAW, grazie al sostegno del presidente Carter, nel 1980. Tra la fine degli anni Novanta del ventesimo secolo e l'inizio degli anni 2000, si sono susseguiti vari tentativi (soprattutto da parte della presidenza Clinton) di portare la ratifica al voto, ma nessuno è giunto a buon fine⁷ a causa delle fortissime

⁵ La formulazione di riserve è abbastanza scontata da parte degli Stati islamici: per una sintetica rassegna di quelle più significative, v. C. Goldsworthy, *Why the United States has failed to ratify the CEDAW: A look at purported problems with ratification*, Michigan State University, 2005, 16 ss. Tuttavia, va segnalato che anche alcuni ordinamenti europei ne hanno avanzate: per esempio, per limitare l'appartenenza delle donne alle forze armate (da parte della Germania) e il loro lavoro notturno (da parte del Regno Unito), per limitare la scelta del cognome (da parte della Francia) o l'accesso delle donne alla successione al trono (da parte della Spagna). In dottrina, v. J. Minor, *An analysis of structural weaknesses in the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1997, 24, 137 ss., nonché, nuovamente, C. Goldsworthy, *Why the United States has failed to ratify the CEDAW: A look at purported problems with ratification cit.*, 18 ss., ove si nota la differenza fra le riserve opposte dai Paesi di tradizione islamica (di matrice essenzialmente sostanziale) e quelle avanzate dagli Stati europei (fondate essenzialmente su questioni di carattere procedimentale); v. anche L. Bock Mullins, *CEDAW: The challenges of enshrining women's equality in international law cit.*, 4 ss., la quale analizza (alla luce di ampi riferimenti bibliografici) l'impatto del relativismo culturale sul progressivo riconoscimento dei diritti delle donne negli ordinamenti giuridici nazionali e ne valuta criticamente le conseguenze sull'esercizio del potere di opporre riserve in sede di ratifica della Convenzione.

⁶ V. così G. Schast, *Battle of the sexes: Why the United States has not yet ratified the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) cit.*, sub nota 1. Le informazioni relative all'adesione e alla ratifica della Convenzione da parte degli Stati sono reperibili al link treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en (consultato da ultimo il 3 maggio 2020). In proposito, in dottrina, v., per esempio, R. de Silva de Alwis, A.M. Martin, *"Long Part Time": CEDAW ratification in the United States*, in *Faculty Scholarship at Penn Law*, 2018, 197, 19 ss. (reperibile in scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1987, consultato da ultimo il 3 maggio 2020), 17.

⁷ In particolare, nel 1993, sessantotto senatori scrissero senza successo un appello al Presidente Clinton perché attivasse la procedura di ratifica della CEDAW; a proposito della posizione del Senato v. in dottrina, per esempio, D. Auerswald, M. Forrest, *Policymaking through advice and consent: Treaty consideration by the United States Senate*, in *Journal of Politics*, 2003, 65(4), 1097 ss. (in particolare 1099 ss.). Tuttavia, a partire dal 2008, prima la Segretaria di Stato Rice e poi la Segretaria di Stato Clinton hanno difeso la tesi per cui la tutela delle donne, in particolare contro gli abusi sessuali, soprattutto

opposizioni interne⁸. Le resistenze provengono da varie parti ed è possibile ripartirle in due distinte categorie: quelle di stampo politico-ideologico o latamente culturale e quelle più strettamente tecnico-giuridiche⁹.

Le prime sono state espresse soprattutto da gruppi religiosi radicali e associazioni che si riconoscono in una concezione tradizionalista dei ruoli sociali di uomini e donne¹⁰. Sono essenzialmente basate sullo scarto presunto

nei territori di guerra, è una questione che ha a che fare con la sicurezza nazionale. V. R. de Silva de Alwis, A.M. Martin, *“Long Part Time”: CEDAW ratification in the United States*, 19 ss., nonché A.M. Piccard, *U.S. Ratification of CEDAW: From bad to worse cit.*, 119 ss. e 135 ss., M.G. Heyman, *The time has come for the United States to ratify the Conventions on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in *Washington University Global Studies Law Review*, 2010, 9(2), 195 ss. (in particolare, 197 ss.), M. David, *Women and the U.S. Government*, in K.D. Askin, D.M. Koenig (a cura di), *Women and international human rights law cit.*, vol. 2, 30 ss., L. Bock Mullins, *CEDAW: The challenges of enshrining women’s equality in international law cit.*, 8 s. Per quanto riguarda la riflessione sull’eventuale apposizione di riserve in vista della possibile ratifica della Convenzione da parte degli Stati Uniti, v., per esempio: R.J. Cook, *Reservations to the Convention for the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women cit.*, 643 ss.; J. Riddle, *Making CEDAW universal: A critique of CEDAW’s reservation regime under Article 28 and the effectiveness of the reporting process*, in *George Washington International Law Review*, 2002, 34(605), 613 ss.; J. Riggin, *The potential impact of CEDAW ratification on U.S. employment discrimination law: Lessons from Canada cit.*, 549 ss.; A.E. Mayer, *Reflections on the United States reservations to CEDAW: Should the Constitution be an obstacle to human rights?*, in *Hastings Constitutional Law*, 1996, 23, 727 ss.; C. Goldsworthy, *Why the United States has failed to ratify the CEDAW: A look at purported problems with ratification cit.*, 12 ss.

⁸ In proposito v., per esempio, S. Al Shraideh, *CEDAW in the eyes of the United States cit.*, 29 ss.; C. Sommers, *Feminism by Treaty*, in *Policy Review*, 2011, 167, 37 ss.; K. Ramdas, K.K. Kelly, *Ratifying Women’s Rights*, in *Policy Review*, 2011, 169, 30 ss.; P. Wakefield, *CEDAW ratification: Back seated once again*, in *Washington & Lee Law School Human Rights*, 2010, 37 (3), 22 ss.; G. Schast, *Battle of the sexes: Why the United States has not yet ratified the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) cit.*, 3; H.H. Koh, *Why America should ratify the women’s rights Treaty (CEDAW) cit.*, 263 ss.; L. Bock Mullins, *CEDAW: The challenges of enshrining women’s equality in international law cit.*, 1 ss. e 8 ss.

⁹ V. *infra*, 2.2.

¹⁰ Su questo fronte, è particolarmente interessante per l’eshaustività dell’analisi che propone T.W. Jacobson, *10 Reasons Why the U.S. Should Not Ratify CEDAW. Harmful to Women. Children, Marriage, Families and American Constitutional Government*, in www.idppc.com/cedaw-10_reasons_to_oppose.pdf (consultato da ultimo il 2 maggio 2020); inoltre, v. P.F. Fagan, *How U.N. Conventions on women’s and children’s rights undermine family, religion, and sovereignty*, in *Backgrounder*, The Heritage Foundation, 9 gennaio 2001, n. 1407, 1 ss.; G. Smith Melton, *CEDAW: How U.N. interference threatens the rights of American women cit.*, in particolare 4 ss.; J. Riggin, *The potential impact of CEDAW ratification on U.S. employment discrimination law: Lessons from Canada cit.*, 555 ss. Molte obiezioni alle argomentazioni contrarie per ragioni essenzialmente valoriali alla ratifica della CEDAW da parte degli USA sono rintracciabili in L.R. Milani, S.C. Albert, K. Purushotma, *CEDAW: The Treaty for the Rights of Women. Rights that Benefit the Entire Community cit.*, in particolare 50 ss.; v. anche H.H. Koh, *Why America should ratify the women’s rights Treaty (CEDAW) cit.*, 272 ss. Inoltre, per una sintetica ma completa ricostruzione dell’evoluzione del dibattito sulla (mancata) ratifica della CEDAW, v. L. Schalatek, *CEDAW and the USA: When Belief in Exceptionalism Becomes*

fra i contenuti della Convenzione e il dettato dei precetti di derivazione divina, che declinano l'uguaglianza fra uomini e donne calibrandola, appunto, sulla diversità dei compiti, in particolare rispetto alle responsabilità familiari e al lavoro di cura. Si insiste sul ruolo fondamentale delle donne essenzialmente come mogli e madri, che la CEDAW disconoscerebbe e denigerebbe, in tal modo danneggiando soprattutto i bambini, la cui nascita sarebbe vista come ostacolo alla piena realizzazione delle aspirazioni personali delle donne. Molto negativamente viene valutato anche l'obiettivo di rimuovere gli stereotipi di genere¹¹, che sono percepiti come espressione dell'identità naturale femminile e maschile, per effetto della creazione da parte di Dio: il loro disconoscimento produrrebbe conseguenze gravemente nocive sia per le donne, sia per gli uomini, che perderebbero il loro connaturato dovere di mantenere e proteggere moglie e figli.

Altri tipi di resistenze non sono prive di ripercussioni in ambito giuridico.

Per esempio, una forte contrarietà alla ratifica della CEDAW scaturisce dall'ostilità, propugnata da una parte consistente dell'associazionismo (soprattutto di stampo religioso) nei confronti della disciplina sull'interruzione volontaria di gravidanza, che sarebbe addirittura promossa dalla Convenzione¹². In realtà, però, nell'articolato di questa tematica non c'è traccia, mentre è espressamente menzionato il diritto delle donne di accedere liberamente ai servizi sanitari. Anzi, la dimostrazione più efficace della neutralità della posizione assunta sul punto risiede nella circostanza che la CEDAW è stata ratificata anche da alcuni Stati in cui l'aborto terapeutico era vietato¹³.

Exemptionalism, in www.boell.de/en/2019/12/10/cedaw-and-usa-when-belief-exceptionalism-becomes-exemptionalism, 10 dicembre 2019 (consultato da ultimo il 2 maggio 2020), nonché M.G. Heyman, *The time has come for the United States to ratify the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women cit.*, in particolare, 202 ss. In generale, v., poi, M. Ignatieff (a cura di), *American exceptionalism and human rights*, Princeton University Press, 2005. Cfr. J. Riggan, *The potential impact of CEDAW ratification on U.S. employment discrimination law: Lessons from Canada cit.*, 551, ove si sottolinea, però, che sono numerose le organizzazioni che, in rappresentanza di varie componenti della società civile, si sono espresse a sostegno della ratifica della Convenzione.

¹¹ Tale atteggiamento di diffidenza risulta quanto mai paradossale, dal momento che proprio nel contesto nordamericano si è sviluppata originariamente la riflessione sul contrasto agli stereotipi di genere. In proposito, v. sinteticamente, per esempio, M. Moschel, *La tutela giuridica contro gli stereotipi di genere*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2015, 3 443 ss., e cfr. i riferimenti bibliografici ivi indicati.

¹² Su questo tema, v. soprattutto The Working Group on Ratification of the U.N. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (a cura di), *CEDAW in the United States: Why a Treaty for the Rights of Women? cit.*, e T.W. Jacobson, *10 Reasons Why the U.S. Should Not Ratify CEDAW. Harmful to Women. Children, Marriage, Families and American Constitutional Government cit.*, 8 ss.

¹³ Si pensi, per esempio, non solo all'Irlanda (dove, come è noto, l'interruzione volontaria di gravidanza è stata legalizzata solo a partire dal 2019), ma anche al Burkina Faso e al Ruanda. In proposito, v., per esempio: Al Shraideh, *CEDAW in the eyes of the United States cit.*, 22; C. Goldsworthy, *Why the United States has failed to ratify the*

Analogamente, è strumentale l'opinione di chi indica nella Convenzione una possibile fonte di legittimazione del matrimonio fra persone dello stesso sesso¹⁴. In realtà, questa tematica esula dal contenuto dell'atto, rivolto a contrastare le discriminazioni operate dagli uomini (depositari di potere atavico) nei confronti delle donne (appartenenti al genere più vulnerabile).

Allo stesso modo, contrariamente a quanto asserito da alcuni strenui oppositori, la Convenzione non si esprime sulla legittimità delle scuole e degli istituti universitari riservati a persone di un solo sesso¹⁵.

Infine, sono disapprovate le norme della CEDAW (e soprattutto le posizioni interpretative assunte dal Comitato) in cui si auspica la depenalizzazione della prostituzione, poiché si teme che potrebbero essere utilizzate per forzare l'ordinamento statunitense a legalizzarla¹⁶.

2.2. Le argomentazioni di matrice strettamente giuridica

L'opposizione alla ratifica della CEDAW da parte degli USA poggia anche su una serie di argomentazioni di stampo strettamente giuridico¹⁷.

CEDAW: A look at purported problems with ratification cit., 9; S. Yoshihara, *Does CEDAW promote abortion?*, in c-fam.org/wp-content/uploads/20101124_CEDAW_testimony_CFAM.pdf (consultato da ultimo il 2 maggio 2020).

¹⁴ V., per esempio: S. Al Shraideh, *CEDAW in the eyes of the United States cit.*, 23 s., e C. Goldsworthy, *Why the United States has failed to ratify the CEDAW: A look at purported problems with ratification cit.*, 10; L.R. Milani, S.C. Albert, K. Purushotma, *CEDAW: The Treaty for the Rights of Women. Rights that Benefit the Entire Community cit.*, in particolare 53; G. Smith Melton, *CEDAW: How U.N. interference threatens the rights of American women cit.*, 6; H.H. Koh, *Why America should ratify the women's rights Treaty (CEDAW) cit.*, 273.

¹⁵ V., per esempio: S. Al Shraideh, *CEDAW in the eyes of the United States cit.*, 24, e C. Goldsworthy, *Why the United States has failed to ratify the CEDAW: A look at purported problems with ratification cit.*, 11; L.R. Milani, S.C. Albert, K. Purushotma, *CEDAW: The Treaty for the Rights of Women. Rights that Benefit the Entire Community cit.*, in particolare 52.

¹⁶ In realtà, la *ratio* dell'orientamento seguito dal Comitato risiede nell'intento di salvaguardare le donne più vulnerabili, le quali, a fronte della previsione di un reato *ad hoc*, sarebbero colpite da ripercussioni sanzionatorie che spesso si sommerebbero ai soprusi già subiti, restando invece impuniti gli autori dei comportamenti violenti e discriminatori ai loro danni. In proposito, v., per esempio: M.G. Heyman, *The time has come for the United States to ratify the Conventions on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women cit.*, 200 ss.; C. Goldsworthy, *Why the United States has failed to ratify the CEDAW: A look at purported problems with ratification cit.*, 4 e 11; J. Riggan, *The potential impact of CEDAW ratification on U.S. employment discrimination law: Lessons from Canada cit.*, 551 ss.; H.H. Koh, *Why America should ratify the women's rights Treaty (CEDAW) cit.*, 272 s.; L.R. Milani, S.C. Albert, K. Purushotma, *CEDAW: The Treaty for the Rights of Women. Rights that Benefit the Entire Community cit.*, 52; S. Al Shraideh, *CEDAW in the eyes of the United States cit.*, 24 ss.

¹⁷ In proposito v., per esempio, C. Goldsworthy, *Why the United States has failed to ratify the CEDAW: A look at purported problems with ratification cit.*, 5 ss., e A.M. Piccard, *U.S. Ratification of CEDAW: From bad to worse cit.*, soprattutto 135 ss. Per un'analisi accurata del dibattito (parlamentare e non solo) sulle possibili ragioni di ostilità alla ratifica della CEDAW, v., poi, M.G. Heyman, *The time has come for the United States to ratify the*

In primo luogo, sul fronte della compatibilità con il sistema di garanzie costituzionali, si è segnalato come uno dei problemi fondamentali in vista della ratifica abbia a che fare con gli articoli della Convenzione che potrebbero incidere sulla sfera privata quale ambito, accanto a quella pubblica, per la rimozione degli stereotipi di genere. Secondo alcuni, infatti, queste disposizioni sarebbero in contrasto con il riconoscimento direttamente nella Costituzione federale dei diritti di libertà individuale (segnatamente, il diritto alla *privacy*, la libertà religiosa, la libertà di parola, di espressione e di associazione)¹⁸.

È interessante notare, in proposito, come uno degli aspetti che maggiormente disturbano i detrattori della ratifica abbia a che fare con la possibilità che ne consegua un sistema di quote per l'accesso delle donne al potere. In particolare, si punta sulla considerazione che le donne negli USA sono libere di dedicarsi sia al lavoro domestico e di cura, sia a un lavoro extradomestico e si contesta che l'uguaglianza possa essere calibrata sulla percentuale di potere che le persone di ciascuno dei due generi detengono nella società¹⁹.

Altre perplessità (che hanno condotto alla formulazione di altrettante riserve, nella prospettiva della ratifica eventuale della Convenzione) sono state avanzate per ribadire la sovranità nazionale in merito a una serie di scelte nel senso della parità fra uomini e donne nel campo del lavoro. Secondo questa impostazione, l'adesione alla CEDAW risulterebbe incompatibile, in particolare, con le disposizioni vigenti nell'ordinamento americano sulla possibilità di non assegnare le donne militare a ruoli di combattimento diretto, così come con l'assenza dell'obbligo di garantire il congedo dal lavoro retribuito per maternità senza perdita del posto²⁰.

Conventions on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women cit., 197 ss. Infine, v. in proposito C. Powell, *Lifting our veil of ignorance: Culture, constitutionalism, and women's human rights in post-September 11 America*, in *Hastings Law Journal*, 2005, 57, 331 ss., e R.L. Hillock, *Establishing the rights of women globally: Has the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women made a difference?*, in *Tulsa Journal of Comparative & International Law*, 2005, 12, 481 ss. In prospettiva riassuntiva, è interessante L.R. Milani, S.C. Albert, K. Purushotma, *CEDAW: The Treaty for the Rights of Women. Rights that Benefit the Entire Community cit.*, in particolare 16 ss.

¹⁸ A questo proposito v., per esempio: L.R. Milani, S.C. Albert, K. Purushotma, *CEDAW: The Treaty for the Rights of Women. Rights that Benefit the Entire Community cit.*, 101 ss.; A.M. Piccard, *U.S. Ratification of CEDAW: From bad to worse cit.*, 136 ss.; H.H. Koh, *Why America should ratify the women's rights Treaty (CEDAW) cit.*, 267 ss.; L. Bock Mullins, *CEDAW: The challenges of enshrining women's equality in international law cit.*, 9 ss.

¹⁹ In proposito v., per esempio, M. Halberstam, *The United States ratification on the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in *George Washington Journal of International Law & Economy*, 1997, 31(1), 49 ss. (in particolare, 56 ss.), nonché C. Goldsworthy, *Why the United States has failed to ratify the CEDAW: A look at purported problems with ratification cit.*, 20 s.

²⁰ V., per esempio: S. Al Shraideh, *CEDAW in the eyes of the United States cit.*, 26; M. Halberstam, *The United States ratification on the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women cit.*, 56; , R. de Silva de Alwis, A.M. Martin, "Long Part

Alcuni sottolineano, poi, che spetta esclusivamente al legislatore federale regolare l'accesso all'assistenza sanitaria, senza subire alcuna interferenza ad opera del livello normativo sovranazionale²¹.

Infine, c'è chi ritiene che la ratifica rappresenterebbe una minaccia per la sovranità dello Stato federale e degli Stati nazionali, poiché risulterebbe di fatto in contrasto con la Carta ONU, ove è vietato alle Nazioni Unite ingerirsi indebitamente negli affari domestici²². Più precisamente, per quanto concerne i profili "rimediali", si sono avanzate forti critiche rispetto all'eventualità che sia riconosciuta la giurisdizione dei tribunali internazionali sulle controversie "interne" in materia di discriminazione contro le donne²³.

Alcune argomentazioni ulteriori, emerse in dottrina, sono di più ampio respiro. Da un lato, si osserva che le variazioni culturali non possono essere

Time": CEDAW ratification in the United States cit., in più punti; L.R. Milani, S.C. Albert, K. Purushotma, *CEDAW: The Treaty for the Rights of Women. Rights that Benefit the Entire Community cit.*, in particolare 51 ss. e 97 ss.; A.M. Piccard, *U.S. Ratification of CEDAW: From bad to worse cit.*, 137 s.; J. Riggan, *The potential impact of CEDAW ratification on U.S. employment discrimination law: Lessons from Canada cit.*, in particolare 583 ss., e C. Goldsworthy, *Why the United States has failed to ratify the CEDAW: A look at purported problems with ratification cit.*, in particolare 11 ss. e 20 ss.

²¹ In proposito v., per esempio, Al Shraideh, *CEDAW in the eyes of the United States cit.*, 26, e J. Minor, *An analysis of structural weaknesses in the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women cit.*, 60, nonché, più diffusamente, J. Riggan, *The potential impact of CEDAW ratification on U.S. employment discrimination law: Lessons from Canada cit.*, 557 ss., e C. Goldsworthy, *Why the United States has failed to ratify the CEDAW: A look at purported problems with ratification cit.*, 21 ss.

²² V. soprattutto l'art. 2, par. 7, dello Statuto ONU. In proposito, in dottrina, con specifico riferimento al dibattito sulla possibile ratifica della CEDAW da parte degli USA, v., per esempio: G. Schast, *Battle of the sexes: Why the United States has not yet ratified the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) cit.*, 7; L. Blanchfield, *The U.N. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW): Issues in the US ratification debate*, Congressional Research Service, 2011, 7-5700, in particolare 1 e 8; P. Wakefield, *CEDAW ratification: Back seated once again cit.*; J.S. Crouse, *Should the U.S. Senate ratify the CEDAW Treaty?*, in *Insight on the News*, 2002, 18, in particolare 41 ss., e T. O'Neill, *Should the U.S. Senate ratify the CEDAW Treaty?*, *ibidem*, 40; S.E. Merry, *Human rights & gender violence: Translating international law into local justice*, University of Chicago Press, 2006, 80 ss.; C. Sommers, *Feminism by Treaty cit.*, 46 ss.; L. Bock Mullins, *CEDAW: The challenges of enshrining women's equality in international law cit.*, 9 ss. In generale, v. J. Devaki, *Women, development, and the UN: A sixty-year quest for equality and justice*, Bloomington: Indiana University Press, 2005.

²³ V. nuovamente, per esempio, L.R. Milani, S.C. Albert, K. Purushotma, *CEDAW: The Treaty for the Rights of Women. Rights that Benefit the Entire Community cit.*, 101 ss., L. Bock Mullins, *CEDAW: The challenges of enshrining women's equality in international law cit.*, 9 ss., e A.M. Piccard, *U.S. Ratification of CEDAW: From bad to worse cit.*, 137 ss., nonché S. Al Shraideh, *CEDAW in the eyes of the United States*, in *Journal of Legal Studies cit.*, 23 ss., R. de Silva de Alwis, A.M. Martin, "Long Part Time": *CEDAW ratification in the United States cit.*, 49 ss., C. Goldsworthy, *Why the United States has failed to ratify the CEDAW: A look at purported problems with ratification cit.*, 22 ss., e M.G. Heyman, *The time has come for the United States to ratify the Conventions on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women cit.*, 205 ss.

imposte dal diritto positivo e dunque la ratifica della Convenzione non sortirebbe in concreto alcun risultato realmente fruttuoso²⁴. In prospettiva diametralmente opposta, si rileva che essa affronta la complessa problematica della parità di genere con un taglio eccessivamente monolitico, tale da non tenere sufficientemente in considerazione il rischio di discriminazioni multiple²⁵. Inoltre, secondo una posizione invero un po' paradossale, una ragione a sostegno della mancata ratifica poggerebbe sulla sua inutilità, poiché la Convenzione interverrebbe, senza efficacia *self-executing*, in un contesto normativo già assai avanzato, mettendo di fatto a tacere il patrimonio di confronto e riflessioni fin qui costituitosi in anni di dibattito²⁶.

2.3. Le aperture nel dibattito dottrinale

Benché talora si riconosca che alcuni Stati in cui la CEDAW è formalmente in vigore mantengono una normativa arretrata, che relega le donne a posizioni assai peggiori di quelle occupate dagli uomini, fra gli studiosi statunitensi è generalmente accolto un orientamento favorevole alla ratifica della Convenzione, anche alla luce dei risultati complessivamente positivi in termini di miglioramento della condizione femminile, conseguenti alla sua introduzione in altri ordinamenti²⁷.

²⁴ In questa prospettiva, sono interessanti soprattutto le considerazioni di L. Bock Mullins, *CEDAW: The challenges of enshrining women's equality in international law cit.*, 6 ss.

²⁵ In questi termini, v. soprattutto J.E. Bond, *CEDAW in Sub-Saharan Africa: Lessons in implementation*, in *Michigan State Law Review*, 2014, 241 ss.

²⁶ In proposito v., per esempio, G. Schast, *Battle of the sexes: Why the United States has not yet ratified the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) cit.*, in più punti, e L. Blanchfield, *The U.N. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW): Issues in the US ratification debate cit.*, in particolare 9; R. de Silva de Alwis, A.M. Martin, "Long Part Time": *CEDAW ratification in the United States cit.*, 14 ss.; G. Smith Melton, *CEDAW: How U.N. interference threatens the rights of American women cit.*, 1 ss.; A.M. Piccard, *U.S. Ratification of CEDAW: From bad to worse cit.*, 130 ss. e 145 ss., la quale sottolinea anche come un importante punto di debolezza della CEDAW sia costituito dalla mancata previsione di meccanismi di *enforcement* a tutela delle persone vittime di discriminazione; analogamente, v. S.E. Merry, *Human rights & gender violence: Translating international law into local justice cit.*, 72 ss., G. Schast, *Battle of the sexes: Why the United States has not yet ratified the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) cit.*, 8, e L. Bock Mullins, *CEDAW: The challenges of enshrining women's equality in international law cit.*, 7. V. anche O.A. Hathaway, *Do human rights treaties make a difference?*, in *Yale Law Review*, 2002, 111, 1935 ss.

²⁷ V. così, per esempio, R. O'Connell, R. Sharma, *Treaty for the rights of women deserves full U.S. support*, in *Human Rights Brief*, 2003, 10, 22 ss., H.H. Koh, *Why America should ratify the women's rights Treaty (CEDAW) cit.*, 270 ss.; J. Riggin, *The potential impact of CEDAW ratification on U.S. employment discrimination law: Lessons from Canada cit.*, in particolare 543 ss. (e cfr. gli ampi riferimenti bibliografici ivi reperibili); R. Mahalingam, *Women's rights and the "War on terror": Why the United States should view the ratification of CEDAW as an important step in the conflict with militant Islamic fundamentalism*, in *California Western International Law Journal*, 2004, 34(2), 171 ss.; J. Ernst, *U.S. ratification of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against*

In primo luogo, per quanto riguarda le perplessità espresse rispetto alla possibile eccessiva invasione nella sfera della vita privata delle persone, si obietta che l'approvazione di disposizioni normative specifiche in questo campo non rappresenta affatto un passo necessario per garantire un adeguato contrasto delle discriminazioni di genere. A tal fine, infatti, potrebbe essere sufficiente l'appropriato svolgimento del compito, assegnato in via ordinaria alle istituzioni, di promuovere la parità e la rimozione degli stereotipi, per esempio mediante attività comunicative, di informazione e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica²⁸.

In secondo luogo, si sottolinea come, in realtà, la mancata ratifica non sia comunque suscettibile di rendere l'ordinamento statunitense del tutto impermeabile alle disposizioni della CEDAW. Infatti, poiché gli USA la hanno comunque sottoscritta, sull'ordinamento federale – così come su quelli dei singoli Stati – grava l'obbligo di astenersi da qualsiasi azione, che si ponga apertamente in contrasto o risulti comunque incompatibile con il contenuto della Convenzione. Non solo: è stata avanzata la tesi per cui la necessità di rispettare (quanto meno) i principi ivi espressi deriverebbe, a prescindere dalla ratifica formale, dal diritto internazionale generale di matrice consuetudinaria, immediatamente vincolante. In quest'ambito rientrano pacificamente sia il principio di parità di genere, sia la protezione delle donne da qualsiasi forma di violenza e discriminazione²⁹.

Women, in *Michigan Journal of Gender & Law*, 1995, 3(2), 299 ss. In prospettiva più in generale, ma prendendo le mosse da questioni specifiche, v. L.A. Crooms, *Families, fatherlessness and women's human rights: An analysis of the Clinton administration's public housing policy as a violation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in *Brandeis Journal of Family Law*, 1997-98, 36(1), 5 ss., e V. Jivan, C. Forster, *What would Gandhi say? Reconciling Universalism, Cultural Relativism and Feminism through women's use of CEDAW*, in *Singapore Year Book International Law*, 2005, 9(103), 123 ss.

²⁸ V., per esempio: L.R. Milani, S.C. Albert, K. Purushotma, *CEDAW: The Treaty for the Rights of Women. Rights that Benefit the Entire Community cit.*, 101 ss.; A.M. Piccard, *U.S. Ratification of CEDAW: From bad to worse cit.*, 136 ss.; H.H. Koh, *Why America should ratify the women's rights Treaty (CEDAW) cit.*, 267 ss.; L. Bock Mullins, *CEDAW: The challenges of enshrining women's equality in international law cit.*, 9 ss.

²⁹ V. così, per esempio, L. Askari, *Girls' rights under international law: An argument for establishing gender equality as a jus cogens*, in *South Carolina Review of Law and Women's Studies*, 1998, 8(1), 3 ss. Riprende criticamente questa argomentazione L. Bock Mullins, *CEDAW: The challenges of enshrining women's equality in international law*, in *Public Integrity*, 2017, 1(16), 10 ss., la quale osserva che radicare la vincolatività giuridica della CEDAW esclusivamente nel campo del diritto internazionale consuetudinario può essere metodologicamente rischioso, poiché all'uopo è necessario che la Convenzione sia stabilmente entrata in vigore e rispettata in un numero assai significativo di ordinamenti giuridici. D'altro canto, ad oggi pare di poter dire che questa condizione sia pacificamente soddisfatta. In proposito, v. anche S. De Vido, *The Prohibition of Violence Against Women as Customary International Law? Remarks on the CEDAW General Recommendation No. 35 (Il divieto di violenza contro le donne come diritto internazionale consuetudinario? Osservazioni sulla raccomandazione generale CEDAW n. 35)*, in *Dir. umani e dir. internaz.*, 2018, 2, 379 ss. Nella dottrina statunitense v., per esempio, A.M. Piccard, *U.S. Ratification of CEDAW: From bad to worse cit.*, 158 ss., e C. Goldsworthy, *Why the United States has failed to ratify the CEDAW: A look at purported problems with ratification*

Ancora, la dottrina non omette di sottolineare che la mancata ratifica produce delle vere e proprie aporie nel diritto interno³⁰. Per esempio, è contraddittorio che l'ordinamento statunitense condanni le mutilazioni genitali femminili, ma nel contempo non ammetta alcuna deroga alle restrizioni al diritto d'asilo a tutela delle donne che ne sono state vittime nel Paese d'origine. Inoltre, in vari casi – e segnatamente con riferimento all'accoglimento di un'ampia nozione di discriminazione – la CEDAW richiama la Convenzione ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD), che invece gli USA hanno ratificato nel 1994³¹.

Infine, è emersa l'opinione per cui, se l'ordinamento statunitense vuole dimostrarsi all'altezza del ruolo di “campione” (e garante) di civiltà che la storia, a torto o a ragione, gli ha assegnato³², la mancata ratifica della CEDAW non è più tollerabile. Si tratta, dunque, di un risultato che deve essere raggiunto, anche a costo di modificare la Costituzione vigente³³.

cit., 25 ss., ove sono richiamate alcune interessanti pronunce della Corte Suprema, in cui si fa espressamente riferimento al diritto internazionale a sostegno delle argomentazioni espresse per risolvere il caso di specie. Analizza il possibile impatto sull'ordinamento USA dell'eventuale ratifica della CEDAW, alla luce delle disposizioni vigenti e della casistica giurisprudenziale, anche L. Baldez, *What impact would CEDAW have in the US?*, *American Political Science Association (APSA) 2012 Annual Meeting Paper*, reperibile *on line* in ssrn.com/abstract=2106667 (consultato da ultimo il 6 maggio 2020).

³⁰ In generale, v., per esempio, R. de Silva de Alwis, A.M. Martin, “*Long Part Time*”: *CEDAW ratification in the United States* *cit.*, 29 ss., e M. McPhedran, *Complements of CEDAW: U.S. foreign policy coherence on women's human rights and human security*, in *Michigan State Law Review*, 2014, 2, 281 ss.

³¹ V., in proposito, L. Bock Mullins, *CEDAW: The challenges of enshrining women's equality in international law* *cit.*, 2, ove – richiamando E. Evatt, *Finding a voice for women's rights: The early days of CEDAW*, in *George Washington University International Law Review*, 34, 515 ss. – l'Autrice osserva che proprio la C.E.R.D. fu utilizzata come modello per la formulazione delle disposizioni contenute nella CEDAW

³² V. così, per esempio, K. Ramdas, K.K. Kelly, *Ratifying Women's Rights*, in *Policy Review*, 2011, 169, 34; R. de Silva de Alwis, A.M. Martin, “*Long Part Time*”: *CEDAW ratification in the United States* *cit.*, 28 ss., H.H. Koh, *Why America should ratify the women's rights Treaty (CEDAW)* *cit.*, 263 ss., e L. Bock Mullins, *CEDAW: The challenges of enshrining women's equality in international law* *cit.*, 12. In verità, però, attenta dottrina sottolinea come questa fama stia nei tempi recenti vacillando, sotto i colpi delle critiche avanzate per i numerosi episodi in cui la condotta delle autorità ha violato o messo a rischio i diritti fondamentali di singoli o interi gruppi di persone. Per esempio v., in proposito: S. Al Shraideh, *CEDAW in the eyes of the United States* *cit.*, 19 ss.; J. Dakwar, *U.S. Human Rights Record undergoes international scrutiny*, American Civil Liberties Union (A.C.L.U.), 9 marzo 2014, reperibile *on line* in www.aclu.org/blog/smart-justice/mass-incarceration/us-human-rights-record-undergoes-international-scrutiny (consultato da ultimo il 14 maggio 2020); T. Landman, *Protecting human rights. A comparative study*, Georgetown University Press, 2005, 101 ss.; A.M. Piccard, *U.S. Ratification of CEDAW: From bad to worse* *cit.*, 151 ss.

³³ V. L. Bock Mullins, *CEDAW: The challenges of enshrining women's equality in international law* *cit.*, 11, ove provocatoriamente si afferma che, se davvero si ritiene che la ratifica della CEDAW non sia praticabile negli Stati Uniti poiché varie disposizioni della Convenzione sarebbero incompatibili con la Costituzione, allora se ne deve forse

Questa considerazione tiene conto del fatto che normalmente proprio il diritto costituzionale fornisce gli strumenti per l'inserimento dei principi della Convenzione nell'ordinamento interno, tant'è vero che, in alcuni sistemi³⁴ essa è stata in parte testualmente incorporata al supremo livello normativo. Tuttavia, talora si obietta che ciò non sarebbe affatto necessario, data la presenza già nel testo costituzionale vigente della cosiddetta “*equal protection of the laws clause*”³⁵, che di per sé impone la tutela delle donne contro ogni forma di violenza e discriminazione; inoltre, il diciannovesimo Emendamento vieta agli Stati e al governo di negare a qualsiasi cittadino il diritto di voto a causa del sesso³⁶.

Alla luce di queste riflessioni, si auspica la ratifica della CEDAW e ci si interroga circa le modalità per la sua efficace e proficua attuazione, che deve trovare un passaggio fondamentale nella sensibilizzazione dell'opinione pubblica³⁷ ma non può affidare la realizzazione dei principi di parità alla sola

desumere che i tempi siano maturi per avviare una nuova stagione di riforme costituzionali. Peraltro, non va sottaciuto che le Costituzioni degli Stati spesso hanno assunto, in seguito ad emendamenti recenti, posizioni più avanzate rispetto a quella federale sul fronte della promozione della parità di genere. In questi termini, è particolarmente interessante J.C. Suk, *An equal rights amendment for the Twenty-first Century: Bringing global constitutionalism home*, in *Yale Journal of Law and Feminism, Forthcoming*, 21 febbraio 2017, Cardozo Legal Studies Research Paper No. 514, reperibile *online* in papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2903365; cfr. i riferimenti bibliografici ivi indicati.

³⁴ L'esempio in tal senso maggiormente significativo è forse quello dell'ordinamento del Sudafrica; analogamente, la ratifica della CEDAW ha determinato la modifica della Costituzione in Brasile. V., fra gli altri, A.M. Piccard, *U.S. Ratification of CEDAW: From bad to worse cit.*, 129 ss., e L. Bock Mullins, *CEDAW: The challenges of enshrining women's equality in international law cit.*, 12. Più in generale, v. L.R. Milani, S.C. Albert, K. Purushotma, *CEDAW: The Treaty for the Rights of Women. Rights that Benefit the Entire Community cit.*, in particolare 45 ss., e J.L. Ulrich, *Confronting gender-based violence with international instruments: Is a solution to the pandemic within reach?*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2000, 7, 629 ss., nonché K. O'Regan, *The relationship of international law and domestic law*, in United Nations - Division for the Advancement of Women (a cura di), *Bringing international human rights law home*, Department of Economic and Social Affairs, New York, 2000, 109 ss.

³⁵ V., per esempio, M. Corbera, *Women's Convention and the Equal Protection Clause*, in *Saint Mary's Law Journal*, 1995, 26, 755 ss.; v. anche C. Goldsworthy, *Why the United States has failed to ratify the CEDAW: A look at purported problems with ratification cit.*, 6 ss., e poi ancora 23 ss., nonché J. Benshoof, *Ratification of CEDAW: An opportunity to radically reframe the right to equality afforded to women under the US Constitution*, in *New York University Review of Law and Social Change*, 2011, 35, 103 ss.

³⁶ Sul punto v., fra gli altri, S. Al Shraideh, *CEDAW in the eyes of the United States cit.*, 20, il quale fa notare che, in attuazione di queste disposizioni, nel 1964 è stata promulgata una legge – ritenuta in dottrina particolarmente significativa – che vieta discriminazioni in base al genere in ambito professionale. Di conseguenza, nell'ordinamento statunitense sono stati introdotti organismi di vigilanza e tutela di livello federale, come la *Equal Employment Opportunity Commission*. A questo riguardo, v. anche, per esempio: W. Gould, *Agenda for Reform: The Future of Employment Relationships and the Law*, M.I.T. Press, 1997, soprattutto 27 ss., e J. Riggan, *The potential impact of CEDAW ratification on U.S. employment discrimination law: Lessons from Canada cit.*, 592 ss.

³⁷ Su questo fronte, sono state avanzate varie proposte: dal coinvolgimento diretto del mondo dello spettacolo (da sempre particolarmente sensibile alle tematiche correlate

buona volontà della politica³⁸. Le clausole costituzionali e le numerose norme federali e statali, che puntano all'eliminazione delle discriminazioni, rappresentano certamente terreno fertile. Tuttavia, le statistiche dimostrano che, nella prassi, le donne negli USA sono ancora assai più vulnerabili degli uomini³⁹; inoltre, il problema delle discriminazioni multiple complica la situazione di alcune categorie di donne rispetto alle altre⁴⁰.

Sul fronte delle relazioni internazionali, l'introduzione dei valori della CEDAW negli ordinamenti degli Stati è oggi diffusamente ritenuta un passo irrinunciabile, sia per la trasposizione dei principi di uguaglianza nel diritto positivo, sia per la determinazione di fondamentali sinergie fra decisori pubblici e fra livelli istituzionali, basate anche su profili di ordine reputazionale. A fronte del complessivo fallimento degli sforzi fin qui profusi (benché in modo discontinuo) dalle istituzioni federali statunitensi per ratificare la Convenzione, da più parti si ritiene dunque necessario attivare

alla tutela dei diritti fondamentali e al progresso della società), che potrebbe contribuire al finanziamento delle iniziative preordinate all'attuazione diretta o indiretta della CEDAW mediante forme più o meno avanzate di *crowd-funding*; alla costituzione di tavoli permanenti di confronto fra gli Stati per lo scambio di *best practices*, con il coinvolgimento anche delle ONG di settore. In proposito, v. L. Bock Mullins, *CEDAW: The challenges of enshrining women's equality in international law cit.*, 10 s.

³⁸ In tale prospettiva, la dottrina ha recentemente sottolineato proprio che i segnali provenienti dalla politica sono tutt'altro che incoraggianti. L'amministrazione Trump ha revocato l'ordine di Obama del 2014 "*Fair Pay and Safe Workplaces*", ove si stabilivano i parametri da rispettare per le imprese che fanno affari con il governo federale; analogamente, sono in via di eliminazione dall'ordinamento le misure a sostegno del congedo familiare (usufruito statisticamente, com'è prevedibile, soprattutto dalle donne) e diminuisce progressivamente in maniera evidente l'attenzione per l'introduzione e l'implementazione di norme a garanzia della parità retributiva. Infine, il governo attualmente in carica ha previsto l'eliminazione di una serie di finanziamenti formalmente destinati all'*Office of global women's issues* a sostegno della parità di genere. V. L. Bock Mullins, *CEDAW: The challenges of enshrining women's equality in international law cit.*, 14, e R. de Silva de Alwis, A.M. Martin, "*Long Part Time*": *CEDAW ratification in the United States cit.*, 14 ss.

³⁹ Da questo punto vista, un'arena interessante per la ricerca sociologica e politologica – che ha evidenziato la perdurante disparità di trattamento a danno delle donne, in particolare allorché desiderino impegnarsi in prima persona nella vita sociale e nella *leadership* politica – sono state le tornate elettorali più recenti. In tale occasione, a fronte dell'aumento del numero di donne candidate (nel caso di Hillary Clinton, addirittura alla Presidenza degli Stati Uniti), la comunicazione mediatica si è svolta con toni particolarmente grevi e sessisti. In questi termini v., per esempio, Columbia Law School Human Rights Institute (a cura di), *Gender equity through human rights: Local efforts to advance the status of women and girls in the United States*, gennaio 2017, 3 (reperibile in web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/gender_equity_through_human_rights.pdf, consultato da ultimo il 9 maggio 2020), nonché B. Stabile, A. Grant, H. Purohit, K. Harris, *Sex. lies and stereotypes: Gendered implications of fake news for women in politics*, in *Public Integrity*, 2019, 21(5), 491 ss.

⁴⁰ V. Columbia Law School Human Rights Institute (a cura di), *Gender equity through human rights: Local efforts to advance the status of women and girls in the United States cit.*, 1 ss. (ove sono reperibili alcuni interessanti dati statistici) e cfr. gli ulteriori riferimenti ivi indicati.

circuiti alternativi, in vista della realizzazione concreta dei valori di civiltà di cui essa è portatrice.

3. L'attuazione "indiretta" della CEDAW nel diritto amministrativo USA

3.1. La riflessione sistematica e il ventaglio delle soluzioni praticabili

La sintetica analisi svolta ha dimostrato come, nell'ordinamento statunitense, le resistenze alla ratifica della CEDAW siano ancora piuttosto radicate e condivise (quanto meno in alcuni contesti). Il rigore delle procedure parlamentari⁴¹ – che inevitabilmente produce qualche rallentamento, soprattutto in un sistema multilivello complesso come quello degli USA⁴² – si affianca al ben più temibile ostacolo rappresentato dalle storture prodotte da un dibattito politico-ideologico assorbente.

D'altro canto, la sensibilità per i temi del contrasto e della prevenzione delle discriminazioni di genere si sta diffondendo in maniera capillare e inarrestabile. Questo fermento culturale ha prodotto importanti conseguenze sul piano giuridico, poiché a vari livelli istituzionali le autorità amministrative hanno preso posizione, manifestando l'intento di dare attuazione nella loro attività concreta ai principi consacrati nella Convenzione.

In tal senso si sono mossi alcuni Stati e numerose *Counties*, che hanno emanato all'uopo apposite risoluzioni⁴³. Si tratta di atti non strettamente

⁴¹ Precisamente, la ratifica dei trattati internazionali richiede, oltre alla firma presidenziale, la deliberazione favorevole da parte dei due terzi del Senato. In proposito v., per esempio, J. Riggan, *The potential impact of CEDAW ratification on U.S. employment discrimination law: Lessons from Canada cit.*, 555, S. Al Shraideh, *CEDAW in the eyes of the United States cit.*, 20, G. Schast, *Battle of the sexes: Why the United States has not yet ratified the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) cit.*, in particolare 5 ss., e D. Auerswald, M. Forrest, *Policymaking through advice and consent cit.*, 1099 ss. V., poi, C. Goldsworthy, *Why the United States has failed to ratify the CEDAW: A look at purported problems with ratification cit.*, 6 ss., ove si sottolinea che, benché la *House of Representatives*, a differenza del Senato, sia priva di un ruolo codeliberativo formale nel procedimento, essa si è ufficialmente espressa a favore della ratifica della CEDAW nel 1991.

⁴² Sottolinea proprio la peculiare complessità della ratifica della CEDAW in un sistema federale come quello statunitense, fra gli altri, G. Smith Melton, *CEDAW: How U.N. interference threatens the rights of American women cit.*, 1 ss. In prospettiva generale, v. anche L. Wexler, *Take the long way home: Sub Federal integration of unratified and non-self-executing Treaty law*, in *Michigan Journal of International Law*, 2006, 28(1), 41 ss., e M.G. Heyman, *The time has come for the United States to ratify the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women cit.*, 213 ss.

⁴³ Per un elenco aggiornato al 2004, v. L.R. Milani, S.C. Albert, K. Purushotma, *CEDAW: The Treaty for the Rights of Women. Rights that Benefit the Entire Community cit.*, in particolare 73 s. Un altro elenco, utilizzato nel 2011, è reperibile in J. Riggan, *The potential impact of CEDAW ratification on U.S. employment discrimination law: Lessons from Canada cit.*, 550, in particolare sub nota 42. Risale al gennaio 2017 la lista reperibile in Columbia Law School Human Rights Institute (a cura di), *Gender equity through human rights: Local efforts to advance the status of women and girls in the United States cit.*, 21, ove le varie iniziative assunte sono distinte a seconda del grado di vincolatività giuridica

vincolanti, in cui tuttavia è stato assunto un impegno formale in vista del recepimento dei valori antidiscriminatori nelle politiche realizzate sul territorio, non solo per garantire il monitoraggio costante della situazione esistente, ma soprattutto ai fini della tutela dei diritti fondamentali delle persone e della promozione della partecipazione femminile alla vita pubblica.

Un passo decisivo è stato compiuto nel 2014, quando la Conferenza dei Sindaci degli Stati Uniti (*United States Conference of Mayors*, U.S.C.M.) ha organizzato un incontro proprio con gli enti territoriali maggiormente virtuosi, per lanciare un segnale ad ampio raggio sulla straordinaria rilevanza della CEDAW quale strumento di (buona) *governance* locale. Ne è scaturita una risoluzione, che incoraggia in particolare le amministrazioni comunali a dare spontanea applicazione ai precetti della Convenzione; inoltre, in quella sede si sottolinea la piena legittimazione dei governi cittadini e delle *Counties* nell'affermare la rilevanza giuridica di tali principi, i quali, in quanto norme universali, sono pienamente idonei a fungere da punto di riferimento per la realizzazione delle politiche pubbliche⁴⁴. Risale allo stesso periodo il lancio della campagna "*Cities for CEDAW*"⁴⁵, che punta al potenziamento e al coordinamento degli sforzi compiuti ai diversi livelli istituzionali a tutela dei diritti umani delle donne e delle ragazze, grazie anche alla collaborazione della società civile e delle ONG già impegnate nel settore specifico⁴⁶.

La sperimentazione ad oggi qualitativamente più significativa è quella scaturita a livello municipale, con l'emissione delle *local ordinances*⁴⁷, le quali

dell'atto emanato. Infine, nel sito *web* dedicato alla campagna "*Cities for CEDAW*" (su cui cfr. anche *infra* nel testo), l'elenco degli enti virtuosi, distinti per tipologia di iniziativa assunta, è aggiornato alla fine di giugno 2019 (v. citiesforcedaw.org/wp-content/uploads/2020/03/Landscape-Cities-for-CEDAW-Branded-for-Website-June-27-2019.pdf, consultato da ultimo il 16 maggio 2020). Il paragone fra gli elenchi risalenti a diversi momenti storici è interessante, ovviamente, perché consente di cogliere l'andamento evolutivo complessivo del processo di spontanea attuazione dei principi sanciti nella CEDAW da parte degli enti territoriali di diverso livello.

⁴⁴ Il testo della risoluzione è reperibile in www.usmayors.org/the-conference/resolutions/?category=d20033&meeting=82nd%20Annual%20Meeting (consultato da ultimo il 9 maggio 2020). In proposito, v. anche Columbia Law School Human Rights Institute (a cura di), *Gender equity through human rights: Local efforts to advance the status of women and girls in the United States cit.*, 4.

⁴⁵ La campagna, frutto di una serie di collaborazioni sorte nell'ambito della società civile, è guidata dal *Women's Intercultural Network*, in *partnership* con *The Leadership Conference on Civil and Human Rights/The Leadership Conference Education Fund* e con l'*N.G.O. Committee on the Status of Women* di New York: v. citiesforcedaw.org/about-cedaw/ (consultato da ultimo il 17 maggio 2020).

⁴⁶ V. United Nations Association of the United States of America (a cura di), *Cities for CEDAW. Promoting women's equality in your community; Guidelines and toolkit*, 2014, reperibile *online* in www.intermix.org/cedaw/UNAWomenCEDAWToolkit.pdf (consultato da ultimo il 9 maggio 2020). Per ulteriori riferimenti in proposito, v. anche Columbia Law School Human Rights Institute (a cura di), *Gender equity through human rights: Local efforts to advance the status of women and girls in the United States cit.*, 4.

⁴⁷ Alla fine del 2016, le cosiddette "*local ordinances CEDAW*" erano in vigore, oltre che a San Francisco, in cinque giurisdizioni: Los Angeles, California (2003); Berkeley,

si contraddistinguono per l'immediata vincolatività presso le comunità di riferimento. In proposito, da uno studio comparato delle esperienze maturate è emerso che la produzione di *ordinances* vincolanti è normalmente correlata ad alcune condizioni. In primo luogo (e preliminarmente) è effettuata un'analisi in prospettiva di genere delle strutture organizzative e dell'attività amministrativa svolta nel periodo immediatamente precedente dall'ente coinvolto. In secondo luogo, la realizzazione concreta delle azioni *gender sensitive* di regola poggia non solo su finanziamenti mirati, ma anche sulla costituzione di un apposito organo di supervisione in grado di monitorare il momento attuativo⁴⁸.

È interessante sottolineare come si stia diffondendo la percezione del paradosso connesso alla mancata ratifica della CEDAW in un ordinamento in cui le esigenze di tutela delle donne trovano comunque espressione, fra l'altro, nella Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite, alla cui produzione nel lontano 1948 proprio gli USA hanno fornito un contributo decisivo⁴⁹. Non solo: l'attivazione di meccanismi "autosufficienti" da parte degli enti territoriali, che sostanzialmente bypassa i problemi connessi alla prospettiva costituzionalistica e (in parte) a quella internazionalistica, corrisponde palesemente anche ai parametri di buona amministrazione. L'emissione delle *ordinances*, infatti, determina l'assunzione da parte dei governi locali del vincolo giuridico a calibrare il proprio operato, in modo proattivo (cioè anche oltre quanto ritenuto strettamente obbligatorio), ai principi di non discriminazione, partecipazione, responsabilità e trasparenza, che assumono fondamentale rilievo al di là degli obiettivi correlati alla parità di genere⁵⁰.

California (2012); *County* di Miami-Dade, Florida (2015); Honolulu, Hawaii (2015); Pittsburgh, Pennsylvania (2016). V. Columbia Law School Human Rights Institute (a cura di), *Gender equity through human rights: Local efforts to advance the status of women and girls in the United States cit.*, 4. Già a giugno 2019, però, si erano aggiunte le Municipalità di Cincinnati (Ohio) e San Jose (California), nonché la Santa Clara *County* (anch'essa in California). V. nuovamente, per queste informazioni aggiornate, il sito *web* dedicato alla campagna "Cities for CEDAW": citiesforcedaw.org/wp-content/uploads/2020/03/Landscape-Cities-for-CEDAW-Branded-for-Website-June-27-2019.pdf, consultato da ultimo il 16 maggio 2020.

⁴⁸ V. Columbia Law School Human Rights Institute (a cura di), *Gender equity through human rights: Local efforts to advance the status of women and girls in the United States cit.*, 14 ss.

⁴⁹ In questi termini, v. soprattutto, in dottrina, R. de Silva de Alwis, A.M. Martin, "Long Part Time": *CEDAW ratification in the United States cit.*, 42 s.

⁵⁰ In questi termini v. anche Columbia Law School Human Rights Institute (a cura di), *Gender equity through human rights: Local efforts to advance the status of women and girls in the United States cit.*, 4 ss., ove si rileva come la consapevolezza del legame fra l'eliminazione delle discriminazioni di genere e la realizzazione dei principi generali di buona amministrazione sia talora espressa negli atti prodotti dalle amministrazioni locali. Per alcuni interessanti esempi applicativi, v. *ibidem*, 17 s.

3.2. Le soluzioni prive di vincolatività giuridica immediata: un primo passo verso traguardi più ambiziosi

Come si è accennato⁵¹, a volte i governi locali si impegnano ad attuare i principi contenuti nella CEDAW non emanando disposizioni giuridicamente vincolanti (come avviene qualora si producano vere e proprie *ordinances*⁵²), bensì adottando risoluzioni e proclami, idonei a determinare una sorta di condizionamento politico sull'operato successivo delle istituzioni⁵³.

La maggior parte di questi atti prende le mosse dalla rilevazione delle difficoltà che le donne devono affrontare a livello locale per evitare discriminazioni e soprusi e include dati specifici sulle aree in cui, nel territorio di riferimento, la disuguaglianza è particolarmente evidente. In alcuni casi, poi, si prosegue assumendo impegni mirati in vista della realizzazione di misure specifiche per promuovere l'equità di genere. In questa prospettiva, spesso si riconosce primario rilievo al sostegno alle attività di comunicazione, informazione e sensibilizzazione delle comunità – nonché educazione delle giovani generazioni – in vista del superamento degli stereotipi, correlati alle posizioni ideologiche più tradizionaliste in merito al ruolo degli uomini e delle donne nella vita pubblica e privata. Gli atti non giuridicamente vincolanti, dunque, si pongono di fatto come “trampolino di lancio” per iniziative ulteriori; in tal senso, frequentemente sono inquadrati nel contesto delle azioni inclusive preordinate alla protezione e alla promozione dei diritti umani, soprattutto attraverso l'utilizzo di meccanismi partecipativi a vantaggio delle componenti più vulnerabili e sottorappresentate della popolazione⁵⁴. In particolare, è significativo che, a partire dal 2016, numerosi enti pubblici territoriali⁵⁵ abbiano approvato risoluzioni in cui la libertà dalla violenza domestica è qualificata come diritto umano e trova esplicita valorizzazione il ruolo dei funzionari locali nella predisposizione di appropriate iniziative di prevenzione e repressione del

⁵¹ V. *supra*, 3.1.

⁵² V. *infra*, 3.3.

⁵³ Sono rintracciabili varie fattispecie di questo tipo, in particolare a partire dal 2013. Atti non giuridicamente vincolanti di adesione ai valori della CEDAW sono stati via via emanati, infatti, da più di una dozzina di amministrazioni di livello municipale, tra cui Daly City (in California), Louisville (in Kentucky), Kansas City (in Missouri), Minneapolis (in Minnesota), Salt Lake City (nello Utah) e Eugene (in Oregon). Inoltre, Oregon e Kentucky hanno adottato un proclama a livello statale. V., per un sintetico approfondimento e per i pertinenti riferimenti documentali, Columbia Law School Human Rights Institute (a cura di), *Gender equity through human rights: Local efforts to advance the status of women and girls in the United States cit.*, 12 s. V. anche, per gli opportuni aggiornamenti successivi, i riferimenti reperibili in citiesforcedaw.org/resources/ /consultato da ultimo il 16 maggio 2020).

⁵⁴ Per una sintetica ricostruzione di questi profili, v. Columbia Law School Human Rights Institute (a cura di), *Gender equity through human rights: Local efforts to advance the status of women and girls in the United States cit.*, soprattutto 14 ss.

⁵⁵ V. Columbia Law School Human Rights Institute (a cura di), *Gender equity through human rights: Local efforts to advance the status of women and girls in the United States cit.*, 12 s., ove a questo tema è dedicato un sintetico ma interessante approfondimento.

fenomeno, che possono opportunamente tenere conto delle specificità del singolo contesto socio-economico⁵⁶.

Sembra di poter dire che l'attenzione prestata al legame fra il contrasto delle discriminazioni contro le donne e la tutela dei diritti inviolabili in senso lato costituisce un elemento di ricchezza del sistema. Proprio la capacità di cogliere questa relazione sinergica fornisce una piattaforma dotata di fondamento giuridico universalmente riconosciuto per incoraggiare i governi locali e gli uffici pubblici ad intraprendere un percorso di riflessione e di azione, suscettibile di produrre esiti virtuosi del tutto compatibili con quelli auspicati nell'ambito della CEDAW. In prima istanza, ciò può contribuire ad inquadrare le questioni di genere in un contesto più ampio, scongiurando pericolose concezioni isolazionistiche che spesso producono la dequotazione del rilievo percepito delle problematiche, viste come strettamente settoriali. In secondo luogo, le risoluzioni emesse dagli enti territoriali e (talora) dagli Stati nazionali possono produrre un auspicabile effetto di reticolarità nella circolazione della conoscenza, nella sensibilizzazione dei decisori pubblici e della cittadinanza e nella maturazione di crescente consapevolezza circa l'urgenza di apportare opportune riforme normative. Non a caso, infatti, frequentemente le risoluzioni esprimono l'intenzione del governo locale di adottare di lì a poco una "CEDAW ordinance" dotata di efficacia giuridicamente vincolante.

3.3. *Le local ordinances in alcune esperienze "pilota": le variegata espressioni del modello, fra affermazioni di principio e pragmatismo*

3.3.1. *La Municipalità di San Francisco: un'esperienza pionieristica e paradigmatica*

L'esempio più risalente – e tuttora assai significativo – di adesione da parte di un'autorità locale ai valori della CEDAW mediante emanazione di *ordinances* risale alla fine degli anni Novanta del ventesimo secolo. Nel 1998, infatti, la Municipalità di San Francisco (California)⁵⁷ si è attivata in tal senso, tramite un'apposita deliberazione del *City and County Board of Supervisors*, al fine di garantire la tutela dei diritti delle donne e delle ragazze e proteggerle dalle discriminazioni.

⁵⁶ Un esempio interessante e, su questo fronte, particolarmente avanzato può essere rintracciato nelle risoluzioni emesse nella *County* del Texas, le quali si spingono fino alla previsione di passi concreti per il contrasto efficace alla violenza di genere. Tra l'altro, è prevista l'istituzione della *Austin/Travis County Family Violence Task Force*, alla quale è assegnato l'incarico di predisporre rapporti semestrali di valutazione dell'efficacia delle procedure applicate e raccomandazioni per il miglioramento della situazione complessiva.

⁵⁷ In proposito v. dettagliatamente Columbia Law School Human Rights Institute (a cura di), *Gender equity through human rights: Local efforts to advance the status of women and girls in the United States cit.*, in più punti ma soprattutto 8 ss., ove sono indicati non solo i riferimenti specifici agli atti amministrativi via via emanati, ma anche qualche utile approfondimento dottrinale mirato.

Sul piano contenutistico, il tratto saliente dell'*ordinance* di San Francisco è rappresentato dall'istituzione di una *task force* con compiti di monitoraggio, per verificare nel tempo in prospettiva di parità di genere le trasformazioni progressive, soprattutto per quanto riguarda l'allocazione delle risorse per la realizzazione delle politiche pubbliche. Inoltre, essa costituisce il prodotto di anni di collaborazione fra le istituzioni (*in primis* la *San Francisco Commission on the Status of Women*, C.O.S.W., e la *San Francisco Human Rights Commission*) e il settore privato (con particolare riferimento all'associazionismo), sfociato in una serie di audizioni a livello municipale e di *County* e in una riflessione globale sull'efficienza del funzionamento dell'amministrazione. Operativamente, a San Francisco le disposizioni della Convenzione sono state di ispirazione per promuovere la parità di genere nell'assistenza sanitaria, nell'incentivazione dell'occupazione extradomestica, nello sviluppo economico e nel potenziamento delle opportunità educative per donne e ragazze, nonché per contrastare la violenza di genere.

La tappa successiva è rappresentata dalla produzione di un piano strategico quinquennale sull'equità di genere e sui diritti umani, nell'ambito del quale al C.O.S.W. sono stati assegnati compiti di supervisione, nonché il dovere di gestire la formazione (in particolare, dei dipendenti pubblici) e fornire assistenza tecnica ai dipartimenti cittadini impegnati nell'analisi dell'impatto di genere dell'azione amministrativa.

Assai significativi appaiono gli effetti dell'ordinanza sul piano organizzativo: a fronte di un ingente stanziamento finanziario⁵⁸ e dell'assegnazione di risorse umane dedicate per la realizzazione degli obiettivi di parità, si è pensato di rafforzare l'impegno mediante la produzione di un nucleo di linee guida locali e di un sistema di raccomandazioni ai dipartimenti. Il relativo incarico è stato conferito a una apposita "CEDAW *task force*" con mandato quinquennale, in cui sedevano, fra l'altro, alcuni rappresentanti del governo locale. È interessante sottolineare che, allo scadere dei cinque anni, le funzioni originariamente assegnate alla disciolta *task force* sono migrate in capo al *San Francisco Department on the Status of Women* (D.O.S.W.), il che dimostra come l'ordinanza abbia sortito effetti permanenti, con un ragguardevole incremento della sensibilità per le questioni di genere, sia nella programmazione ad ampio spettro e nella distribuzione delle risorse pubbliche, sia nello svolgimento quotidiano delle funzioni dei singoli uffici⁵⁹.

⁵⁸ Precisamente, si tratta di uno stanziamento di 200.000 dollari: v. Columbia Law School Human Rights Institute (a cura di), *Gender equity through human rights: Local efforts to advance the status of women and girls in the United States cit.*, 9.

⁵⁹ A seguito dell'emanazione dell'*ordinance*, la Municipalità di San Francisco, tramite il *Department on the Status of Women*, ha collaborato con le rappresentanze sindacali cittadine per studiare le politiche suscettibili di incidere sulla vita lavorativa delle persone e proporre l'attivazione di buone pratiche. Tale attività è sfociata nella normativa locale sul congedo parentale retribuito, sulle politiche di telelavoro e a tempo flessibile; inoltre, ha fornito un modello standard che le aziende possono utilizzare per

L'esperienza di San Francisco è normalmente valutata in termini ampiamente positivi, perché ha consentito di fronteggiare alcuni importanti fenomeni di discriminazione ai danni delle donne e delle ragazze. Tuttavia, a ridosso del primo periodo di sperimentazione sono emerse le criticità connesse alla mancanza di finanziamenti ulteriori, il che ha determinato la necessità di circoscrivere l'ambito applicativo del progetto intrapreso. Precisamente, all'approccio olistico si è sostituita una prospettiva assai più selettiva, in base alla quale sono stati individuati i settori in cui le discriminazioni di genere sono maggiormente probabili e frequenti, per concentrare in quelle aree l'attività di monitoraggio delle politiche praticate e programmate. Ciò nonostante, il modello di intervento inaugurato a San Francisco alla fine degli anni Novanta si è rivelato paradigmatico e molte altre istituzioni territoriali ne hanno tratto ispirazione per l'emanazione di analoghe *ordinances*.

3.3.2. La County di Miami-Dade: l'attenzione per l'efficacia concreta dell'azione

Fra le esperienze virtuose, spicca quella della County di Miami-Dade⁶⁰, in cui, rispetto allo schema originario sperimentato per la prima volta a San Francisco, sono stati aggiunti, nella disciplina dei profili organizzativi, importanti fattori di garanzia dell'effettività.

Infatti, nell'*ordinance* del 2015 – globalmente preordinata a monitorare in modo esaustivo l'evoluzione della condizione femminile nel territorio di riferimento, con particolare attenzione ai settori della salute e della sicurezza personale, dell'accesso all'istruzione e al lavoro e del contrasto alla povertà – si attribuisce un ruolo fondamentale, in vista della cessazione delle discriminazioni ai danni delle donne e delle ragazze, alle *agencies* e alle forze dell'ordine, che rappresentano «la prima linea di difesa contro la violenza domestica».

Inoltre, opera l'apposita *Commission for Women*, nell'ambito della quale è del tutto peculiare la posizione del *Commission Auditor*, cui spetta raccogliere ed esaminare i dati relativi alle azioni compiute. Sulla base dell'analisi delle informazioni così acquisite, possono essere formulate raccomandazioni mirate alla *County Mayor and County Commission*, indicando

valutare l'impatto di genere delle politiche del lavoro applicate. I risultati concreti ottenuti vanno dalla crescente equiparazione dei salari di uomini e donne a parità di mansioni, ad una maggiore flessibilità negli orari. Altre iniziative sono state assunte con riferimento al governo del territorio e alla gestione degli spazi pubblici in vista del potenziamento della sicurezza urbana, in particolare grazie a una migliore illuminazione serale e notturna nelle aree "a rischio". V. Columbia Law School Human Rights Institute (a cura di), *Gender equity through human rights: Local efforts to advance the status of women and girls in the United States cit.*, 9 s.

⁶⁰ Per un approfondimento sull'esperienza della County di Miami-Dade, v. Columbia Law School Human Rights Institute (a cura di), *Gender equity through human rights: Local efforts to advance the status of women and girls in the United States cit.*, 11 s., ove sono reperibili ampi riferimenti ulteriori.

iniziative ulteriormente praticabili per alleviare le disparità di genere e promuovere la parità.

Questa fattispecie dimostra la crescente consapevolezza delle autorità locali, che, allorché decidono di impegnarsi attivamente sul fronte del contrasto alle discriminazioni di genere, si pongono in ottica selettiva già a monte, nel momento dell'individuazione dei settori "sensibili", in cui concentrare gli sforzi. Può ritenersi, pertanto, che il meccanismo tenga conto, nelle sue manifestazioni più mature, dell'esigenza di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, che impone di circoscrivere attentamente gli ambiti e le modalità concrete dell'intervento, al fine di evitare il perseguimento di obiettivi talmente ambiziosi da risultare nei fatti eccessivamente costosi e, di conseguenza, irrealizzabili.

3.3.3. *La Municipalità di Los Angeles: il modello della "fattispecie a formazione progressiva"*

In altre fattispecie (come già si è evidenziato)⁶¹, l'emissione di *local ordinances* rappresenta, per così dire, l'ultima tappa di una sorta di "fattispecie a formazione progressiva", in cui il momento genetico è costituito dalla produzione di atti giuridicamente non vincolanti. È questo il caso, per esempio, della Municipalità di Los Angeles, che è la più grande istituzione locale coinvolta nel recepimento "indiretto" della CEDAW⁶².

Risale al 2000 l'approvazione di una prima risoluzione. Nel 2003, è conseguita la costituzione di una *CEDAW City Task Force*, incaricata di monitorare e auspicabilmente eliminare le discriminazioni di genere.

Nel 2015, la città di Los Angeles ha poi emanato una direttiva esecutiva – prima nel suo genere – in cui ogni settore dell'amministrazione municipale è invitato a presentare un piano d'azione per la parità e l'equità, la cui approvazione condiziona anche la distribuzione delle risorse fra i vari dipartimenti. Rispetto al modello iniziale, dunque, si aggiunge una componente di responsabilità dei singoli attori. Essa si concretizza, in primo luogo, nell'invito, rivolto ai direttori generali e ai direttori delle *agencies* e dei dipartimenti, ad assicurare la massima cooperazione fra le entità di cui sono a capo in vista della realizzazione di obiettivi comuni; in secondo luogo, poggia sulla previsione di un momento di valutazione delle varie strutture con riferimento ai progressi via via compiuti nell'ambito dei piani d'azione settoriali⁶³.

⁶¹ V. *supra*, 3.2.

⁶² Per un approfondimento sull'esperienza di Los Angeles, v. Columbia Law School Human Rights Institute (a cura di), *Gender equity through human rights: Local efforts to advance the status of women and girls in the United States cit.*, 10 ss., ove sono reperibili ampi riferimenti ulteriori.

⁶³ La *Gender Equity Coalition*, prevalentemente composta da funzionari e dipendenti pubblici, è stata costituita al fine di promuovere l'utilizzo di una prospettiva *gender sensitive* nell'analisi dei dati sull'operato dei dipartimenti, in ottica integrata. Questo impegno ha prodotto nel 2015 la pubblicazione di uno studio contenente vari dati accessibili. V. nuovamente Columbia Law School Human Rights Institute (a cura di),

Nel 2015, il processo di accoglimento dei principi e dei valori consacrati nella CEDAW è giunto infine a compimento, con l’emanazione di una *ordinance* giuridicamente vincolante da parte del sindaco di Los Angeles⁶⁴. Quest’atto impone alle varie diramazioni dell’amministrazione locale di raccogliere e analizzare dati disaggregati per sesso e genere in alcuni settori, ritenuti “sensibili” per l’eliminazione delle discriminazioni contro le donne: le assunzioni e l’attività lavorativa⁶⁵, l’assegnazione di contratti pubblici e l’erogazione dei servizi. È interessante che si evidenzia come tale iniziativa si integri a pieno titolo con l’intento complessivo di soddisfare le esigenze di tutti i cittadini/elettori, in particolare di quelli che storicamente sono stati sottorappresentati, come le donne. Emerge, pertanto, una notevole attenzione nel raccordare la finalità specifica con i criteri posti alla base dell’attività ordinaria degli organi dell’ente territoriale. Inoltre, si sottolinea il legame con la legittimazione democratica diretta, che rappresenta implicitamente un elemento ulteriore a sostegno del processo di approfondimento che ha condotto le istituzioni locali ad attribuire crescente rilievo agli obiettivi *gender sensitive*.

4. Considerazioni di sintesi: i piccoli (ma significativi) passi del diritto amministrativo verso il contrasto alle discriminazioni di genere

Dalle considerazioni fin qui svolte emerge piuttosto chiaramente che, a fronte dell’inerzia dell’ordinamento statunitense rispetto alla ratifica della CEDAW, i governi nazionali e quelli locali si sono variamente attivati per introdurre i principi fondamentali nel diritto vivente⁶⁶. Pertanto, si è instaurato – pare di poter dire – un meccanismo di compensazione fra livelli istituzionali, in cui, in nome dell’efficienza e del perseguimento di valori condivisi, le autorità periferiche hanno iniziato a svolgere un ruolo sostanzialmente suppletivo. Tali iniziative, a ben vedere, non corrispondono ad altrettanti episodi isolati ed estemporanei; al contrario, se guardate nel loro complesso, sembrano configurare uno schema – flessibile ma unitario –

Gender equity through human rights: Local efforts to advance the status of women and girls in the United States cit., 10.

⁶⁴ Il testo della direttiva è reperibile in www.lamayor.org/sites/g/files/wph446/f/page/file/ED_11.pdf?1440645063 (consultato da ultimo il 9 maggio 2020). In proposito, v. Columbia Law School Human Rights Institute (a cura di), *Gender equity through human rights: Local efforts to advance the status of women and girls in the United States cit.*, 5 ss.

⁶⁵ All’eliminazione delle discriminazioni di genere in ambito lavorativo – in primo luogo di carattere salariale – nel 2016 la *County* di Los Angeles ha dedicato un apposito atto: v. witnessla.com/new-initiative-to-reduce-gender-based-disparities-in-la-county/ (consultato da ultimo il 9 maggio 2020).

⁶⁶ In generale, a proposito della necessità di adottare una visione multilivello, considerando attentamente non solo la ratifica della CEDAW da parte degli Stati, ma anche la sua attuazione, più o meno spontanea, da parte degli enti territoriali autonomi, v., per esempio, A. Hellum, H.S. Aasen (a cura di), *Women’s human rights: CEDAW in international, regional and national law*, Cambridge, 2015.

in via di espansione, se pur gradualmente e “a macchia di leopardo”. Ne è un’evidente conferma lo stesso lancio della campagna “*Cities for CEDAW*”⁶⁷, che sta progressivamente raccogliendo crescente consenso fra gli enti locali. In tale contesto, è fondamentale il rinvio espresso alla Convenzione, che dimostra come i soggetti impegnati nell’azione amministrativa si sentano direttamente legittimati a richiamare la fonte sovranazionale a fondamento delle attività svolte, senza la mediazione di norme interne di rango legislativo.

L’attivismo delle amministrazioni statali e locali può rappresentare una valida risposta all’afasia del legislatore federale. Poiché mancano norme di ampio respiro, idonee ad assicurare l’adesione ai principi indicati nella CEDAW, le autorità amministrative, con atteggiamento responsabile e proattivo, esercitano *sua sponte* i poteri di cui sono ordinariamente titolari con un’impostazione *gender sensitive*, che comporta lo svolgimento nei territori di riferimento di azioni concrete a sostegno della parità effettiva fra uomini e donne⁶⁸. Ciò sta determinando una trasformazione non eclatante (e

⁶⁷ V. *supra*, 3.1.

⁶⁸ Il meccanismo di compensazione fra livelli istituzionali a cui si è ora accennato nel testo può ricordare per alcuni tratti, *mutatis mutandis*, un istituto tipico dell’ordinamento federale nordamericano, noto come “anatra zoppa”. Il significato dell’espressione “*lame duck*” è indicato nel glossario ufficiale del Senato statunitense, ove si precisa che una “*lame duck session*” si verifica «when Congress (or either chamber) reconvenes in an even-numbered year following the November general elections to consider various items of business. Some lawmakers who return for this session will not be in the next Congress. Hence, they are informally called “lame duck” members participating in a “lame duck” session». V. www.senate.gov/reference/glossary_term/lame_duck_session.htm (consultato da ultimo il 6 maggio 2020). Più in generale, il sistema della cosiddetta “anatra zoppa” interviene per superare il mancato intervento di un’autorità che è sostanzialmente priva del potere deliberativo, per esempio perché in quel momento si trova in *prorogatio* del proprio mandato oppure perché è priva del necessario sostegno istituzionale (come nel caso del Presidente della Repubblica non appoggiato dalla maggioranza parlamentare). In questo caso, nella prassi, il Presidente degli Stati Uniti può bypassare l’ostilità o l’inerzia del Parlamento, sostituendo la produzione legislativa vera e propria con la produzione di *executive orders* di natura amministrativa. Poiché si tratta di atti di natura, appunto, esecutiva, essi non solo sono subordinati alle leggi del Congresso ma possono essere eliminati da un analogo atto presidenziale; tuttavia, gli *executive orders* sono suscettibili di influenzare e indirizzare l’evoluzione delle scelte normative successive. A questo proposito, v. in dottrina, a mero titolo esemplificativo (ma con ampi riferimenti bibliografici ulteriori): A. Bolton, S. Thrower, *Legislative capacity and executive unilateralism*, in *American Journal of Political Science*, 2016, 60(3), 649 ss.; D.A. Crockett, *The contemporary Presidency: “An excess of refinement”: Lame duck Presidents in Constitutional and historical context*, in *Presidential Studies Quarterly*, 2008, 38(4), 707 ss.; C.R. Mayer, *Executive orders and Presidential power*, in *Journal of Politics*, 1999, 61(2), 445 ss.; S.A. Shull, D.W. Gleiber, *Presidential cycles in civil rights policy making*, in *Presidential Studies Quarterly*, 1995, 25(3), 429 ss. Per un’indagine sugli *executive orders* presidenziali in prospettiva di genere, v., inoltre, J.M. Martin, *The U.S. Presidency and the aftermath of revolution: Are women’s rights human rights?*, in J.M. Martin, M.A. Borrelli, *The gendered executive. A comparative analysis of Presidents, Prime Ministers, and Chief Executives*, Temple University Press, 2016, 187 ss.; cfr. i riferimenti bibliografici ulteriori ivi indicati.

dunque poco appariscente, tanto da non creare allarme fra le frange dell'opinione pubblica che tradizionalmente si oppongono più strenuamente alla ratifica della Convenzione), ma capillare, nelle modalità con cui le esigenze di equità nella tutela dei diritti delle donne sono percepite, misurate e poi applicate. È ragionevole supporre, pertanto, che questi effetti – benché si stiano profilando in maniera non omogenea nelle varie aree del territorio federale – si stiano sedimentando fino a raggiungere un grado di sostanziale irreversibilità. Entro pochi decenni, quindi, la *law in action* avrà probabilmente superato in questo campo la *law in the books* (e soprattutto la *law in the statutes*) e il sistema normativo dovrà presto fare i conti con la propria identità e con la portata operativa dei valori in cui asseritamente si riconosce.

D'altro canto, non va sottaciuto che le buone prassi fin qui maturate hanno consentito di raccogliere un bagaglio esperienziale prezioso, che comunque non dovrà essere disperso. L'intervento diretto al livello istituzionale locale, infatti, può presentare un vantaggio di cui la produzione centralizzata di atti normativi è priva: la possibilità di adattare le soluzioni alle esigenze specifiche delle popolazioni radicate sul territorio, alla luce dell'attenta rilevazione del loro comune sentire, anche mediante l'attivazione di appositi strumenti di consultazione e partecipazione⁶⁹. Inoltre, la varietà delle funzioni esercitabili a livello locale consente l'assunzione di un approccio olistico, in base al quale possono essere valorizzate misure non strettamente mirate al contrasto alle discriminazioni, ma concretamente suscettibili di depotenziarle⁷⁰. Infine, l'attività degli enti locali, rispetto a quella delle autorità centrali, frequentemente si svolge in base a parametri di maggiore flessibilità; in quella sede, emerge, quindi, con larghezza la possibilità di instaurare forme di partenariato con gli operatori privati,

⁶⁹ In questi termini – con riferimento non specificamente all'attuazione della CEDAW, ma alle convenzioni internazionali a tutela dei diritti umani in generale – v., per esempio, Columbia Law School Human Rights Institute (a cura di), *Bringing human rights home: How States and local governments can use human rights to advance local policy*, dicembre 2012, in web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/Bringing%20Human%20Rights%20Home.pdf, nonché Idem (a cura di), *Using human rights assessments in local governance: A toolkit for State and local human rights and human relations Commissions*, agosto 2014, in web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/iaohra_toolkit_9.11.14_reduced.pdf (consultato da ultimo il 9 maggio 2020). Per quanto riguarda l'attuazione dei principi della CEDAW, v., invece, Idem (a cura di), *Gender equity through human rights: Local efforts to advance the status of women and girls in the United States cit.*, in particolare 8, ove si nota proprio (con particolare riferimento alle cosiddette “CEDAW local ordinances”) come il modello sia stato declinato con modalità distinte dalle autorità locali che se ne sono avvalse, per sfruttare la sua versatilità in modo da fronteggiare adeguatamente le peculiarità tipiche di ciascun contesto.

⁷⁰ Si pensi, per esempio, alle iniziative a sostegno della flessibilità delle modalità di svolgimento del lavoro extradomestico o a sostegno della moltiplicazione dell'erogazione dei servizi pubblici, che di fatto spesso giovano massicciamente alle donne.

soprattutto (ma non solo) per incentivare le politiche occupazionali a vantaggio delle donne.

Evidentemente, l'impegno necessario è assai ingente, in termini sia di risorse economiche, sia di risorse umane. Per questo, ferma restando la necessità di attivare la cooperazione con la società civile⁷¹ e con il mondo della ricerca, la collaborazione fra livelli istituzionali è parimenti indispensabile. A termine medio-lungo, dunque, per quanto il ruolo delle autorità periferiche possa essere fondamentale, un coordinamento unitario potrebbe rivelarsi quanto mai opportuno, anche in vista dell'ottimizzazione dei risultati.

Ciò è vero, a maggior ragione, poiché non va sottovalutato il rischio che un'eccessiva frammentazione territoriale nell'attuazione dei principi comuni ne snaturi l'essenza, determinando indebite e intollerabili disparità di trattamento. Pertanto, potrebbe essere utile fissare dei livelli minimi di tutela, inderogabili da parte degli enti statali, regionali e locali. A tal proposito, prendendo spunto dalla proposta avanzata con riferimento ai rapporti internazionali connessi all'attuazione della CEDAW⁷², il governo federale potrebbe predisporre una serie di linee guida, preordinate proprio a stabilire le soglie di protezione dai fenomeni discriminatori e dalla violenza di genere che dovrebbero essere garantiti sull'intero territorio degli USA, ferma restando la possibilità dei governi nazionali di calibrare oculatamente i gradi ulteriori di protezione a seconda delle risorse disponibili.

In conclusione, può ritenersi che davvero le *best practices* amministrative indirettamente attuative dei precetti fondamentali codificati nella CEDAW, introdotte in alcune esperienze "pilota", non rappresentino nel sistema statunitense esperimenti isolati ed estemporanei. Al contrario, esse sembrano in grado di produrre conseguenze giuridiche durature, suscettibili non solo di sedimentarsi nelle realtà territoriali in cui sono state realizzate (se pur con la prudenza determinata dalla scarsità delle risorse, che impone di selezionare attentamente gli obiettivi e i campi dell'azione concreta), ma anche di diffondersi ulteriormente.

In questo contesto estremamente stratificato, la ratifica formale della Convenzione manterrebbe certamente un'indiscutibile valenza simbolica, ma non sembra più contraddistinta da quel carattere di urgenza che la caratterizzava in passato nella percezione condivisa da una parte

⁷¹ In dottrina, in questi termini v. soprattutto L. Bock Mullins, *CEDAW: The challenges of enshrining women's equality in international law cit.*, 10, e J.L. Ulrich, *Confronting gender-based violence with international instruments: Is a solution to the pandemic within reach? cit.*, 629 ss.

⁷² In dottrina, v. così L. Bock Mullins, *CEDAW: The challenges of enshrining women's equality in international law cit.*, 11, a parere della quale sarebbe opportuna la costituzione di un comitato interstatale, incaricato, fra l'altro di coordinare un *forum* informale per lo scambio fra le autorità nazionali, regionali e locali di idee, rilievi e proposte per l'adozione di buone prassi attuative dei principi codificati nella CEDAW. In quella sede, potrebbero essere accolti anche i suggerimenti provenienti dalle associazioni e dalle organizzazioni non governative.

dell'opinione pubblica e degli addetti ai lavori. Alla luce degli sviluppi che si sono verificati negli ultimi venti anni, la ratifica potrebbe rappresentare piuttosto, con una sorta di inversione logica e cronologica della successione ordinaria degli eventi, il coronamento di un processo evolutivo immanente, fondato sull'inserimento "dal basso" dei principi e dei valori del contrasto alle discriminazioni di genere nell'azione quotidiana delle autorità amministrative operanti a livello periferico.

Anna Simonati
Facoltà di Giurisprudenza
Università degli Studi di Trento
anna.simonati@unitn.it