

## **Raccomandazione generale n. 28 sugli obblighi fondamentali degli Stati Parti di cui all'articolo 2 della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne**

### **I. Introduzione**

1. Mediante la presente raccomandazione generale il Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne ("il Comitato") mira a chiarire la portata e il significato dell'articolo 2 della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne ("la Convenzione"), che indica agli Stati Parti modalità per dare attuazione interna alle disposizioni sostanziali della Convenzione. Il Comitato incoraggia gli Stati Parti a tradurre questa raccomandazione generale nelle lingue nazionali e locali e darne ampia diffusione a tutte le articolazioni dell'amministrazione statale, alla società civile, tra cui i media, il mondo accademico e le organizzazioni e le istituzioni che si occupano di diritti umani delle donne.

2. La Convenzione è uno strumento dinamico che favorisce lo sviluppo del diritto internazionale. Fin dalla sua prima sessione nel 1982, il Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne e altri attori a livello nazionale e internazionale hanno contribuito alla chiarificazione e alla comprensione del contenuto sostanziale degli articoli della Convenzione, della natura specifica della discriminazione contro le donne e dei vari strumenti necessari per combatterla.

3. La Convenzione si inserisce in un ampio quadro giuridico internazionale in materia di diritti umani diretto ad assicurare il godimento da parte di tutti di tutti i diritti umani e a eliminare tutte le forme di discriminazione contro le donne basate sul sesso e sul genere. La Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione universale dei diritti umani, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, la Convenzione sui diritti del fanciullo, la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie e la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità contengono disposizioni esplicite che garantiscono alla donna la parità con l'uomo nel godimento dei diritti che questi sanciscono, mentre altri trattati internazionali sui diritti umani, come la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, sono implicitamente fondati sul concetto di non discriminazione basata sul sesso e sul genere. La Convenzione n. 100 (1951) dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) sulla parità di remunerazione tra la manodopera maschile e la manodopera femminile per un lavoro di valore uguale, la n. 111 (1958) sulla discriminazione in materia di impiego e professione e la n. 156 (1981) sulla parità di opportunità e di trattamento tra manodopera maschile e manodopera femminile: lavoratori con responsabilità familiari, nonché la Convenzione contro la discriminazione in materia di istruzione, la Dichiarazione sull'eliminazione della discriminazione contro le donne, la Dichiarazione e il programma d'azione di Vienna, il Programma d'azione del Cairo e la Dichiarazione e la piattaforma d'azione di Pechino contribuiscono anche ad un regime giuridico internazionale di parità delle donne con gli uomini e di non discriminazione. Allo stesso modo, gli obblighi che gli Stati hanno assunto nell'ambito dei sistemi regionali di tutela dei diritti umani sono di complemento al quadro universale dei diritti umani.

4. L'obiettivo della Convenzione è l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne sulla base del sesso. Essa garantisce alla donna pari riconoscimento, godimento ed esercizio di tutti i diritti umani e libertà fondamentali in ambito politico, economico, sociale, culturale, civile, domestico o in ogni altro ambito, indipendentemente dal loro stato civile e su una base di parità con l'uomo.

5. Sebbene la Convenzione faccia riferimento solo alla discriminazione basata sul sesso, interpretando l'articolo 1 in combinato disposto con gli articoli 2, lettera f) e 5, lettera a), si rileva che la Convenzione tratta anche la discriminazione contro le donne basata sul genere. Il termine "sesso" qui si riferisce alle differenze biologiche tra l'uomo e la donna. Il termine "genere" si riferisce alle identità socialmente costruite, agli attributi e ai ruoli delle donne degli uomini nonché al significato sociale e culturale all'interno della società di tali differenze

biologiche risultanti in rapporti gerarchici tra le donne e gli uomini e nella distribuzione del potere e dei diritti a favore degli uomini e a svantaggio delle donne. Tale posizionamento sociale delle donne e degli uomini è influenzato da fattori politici, economici, culturali, sociali, religiosi, ideologici e ambientali e può essere modificato dalla cultura, dalla società e dalla comunità. L'applicazione della Convenzione alla discriminazione basata sul genere è chiarita dalla definizione di discriminazione contenuta nell'articolo 1. Tale definizione mette in evidenza che ogni distinzione, esclusione o limitazione che ha l'effetto o lo scopo di compromettere o nullificare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne dei diritti umani e delle libertà fondamentali costituisce una discriminazione, anche laddove non vi era un intento di discriminazione. Ciò significherebbe che un trattamento identico o neutro delle donne e degli uomini potrebbe costituire una discriminazione contro le donne se tale trattamento avesse come conseguenza o effetto il negare alle donne l'esercizio di un diritto poiché non vi è il riconoscimento del pre-esistente svantaggio e disuguaglianza basato sul genere che le donne vivono. Le opinioni del Comitato sull'argomento sono attestate dal suo esame di rapporti, dalle sue raccomandazioni generali, decisioni, proposte e dichiarazioni, nonché dall'esame delle comunicazioni individuali e dalla conduzione di indagini previste dal Protocollo opzionale.

6. L'articolo 2 è fondamentale per la piena attuazione della Convenzione dal momento che identifica la natura degli obblighi giuridici generali degli Stati Parti. Gli obblighi sanciti dall'articolo 2 sono indissolubilmente legati a tutte le altre disposizioni sostanziali della Convenzione, dato che gli Stati Parti hanno l'obbligo di assicurare che tutti i diritti sanciti dalla Convenzione siano pienamente rispettati a livello nazionale.

7. L'articolo 2 della Convenzione deve essere letto in combinato disposto con gli articoli 3, 4, 5 e 24 nonché alla luce della definizione di discriminazione contenuta nell'articolo 1. Inoltre, anche la portata degli obblighi generali contenuti nell'articolo 2 dovrebbe essere interpretata alla luce delle raccomandazioni generali, delle osservazioni conclusive, delle opinioni e delle altre dichiarazioni rese dal Comitato, nonché dei rapporti sulle procedure di inchiesta e delle decisioni dei singoli casi. Lo spirito della Convenzione riguarda altri diritti non esplicitamente menzionati nella stessa, ma che hanno un impatto sul raggiungimento della parità tra le donne e gli uomini, un impatto che rappresenta una forma di discriminazione contro le donne.

## **II. Natura e portata degli obblighi degli Stati Parti**

8. L'articolo 2 invita gli Stati Parti a condannare la discriminazione contro le donne in "tutte le sue forme", mentre l'articolo 3 si riferisce alle misure appropriate che ci si aspetta che gli Stati Parti prendano in "tutti i campi" per assicurare il pieno sviluppo e l'avanzamento delle donne. Attraverso tali disposizioni, la Convenzione anticipa l'emersione di nuove forme di discriminazione che non erano state identificate al momento della sua stesura.

9. Ai sensi dell'articolo 2, gli Stati Parti devono affrontare tutti gli aspetti dei loro obblighi giuridici previsti dalla Convenzione per rispettare, proteggere e realizzare il diritto delle donne alla non discriminazione e al godimento dell'uguaglianza. L'obbligo del rispetto richiede agli Stati Parti di astenersi dal produrre leggi, politiche, regolamenti, programmi, procedure amministrative e strutture istituzionali che direttamente o indirettamente abbiano come conseguenza la negazione per le donne del loro pari godimento dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali. L'obbligo di protezione richiede che gli Stati Parti proteggano le donne dalla discriminazione da parte di attori privati e prendano misure direttamente volte a eliminare pratiche consuetudinarie e di altro genere che pregiudicano e perpetuano la nozione di inferiorità o superiorità di uno dei due sessi, e di ruoli stereotipati degli uomini e delle donne. L'obbligo di adempire richiede che gli Stati Parti prendano una vasta gamma di misure per assicurare che le donne e gli uomini godano di pari diritti di diritto e di fatto, tra cui, ove opportuno, l'adozione di misure speciali temporanee in linea con l'articolo 4, paragrafo 1, della Convenzione e con la raccomandazione generale n. 25 sull'articolo 4, paragrafo 1, della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, sulle misure temporanee speciali. Ciò comporta obblighi sui mezzi o di comportamento e obblighi di risultato. Gli Stati Parti dovrebbero considerare che devono adempire i loro obblighi giuridici

verso tutte le donne mediante l'elaborazione di politiche pubbliche, programmi e quadri istituzionali che mirino a soddisfare le esigenze specifiche delle donne portando al pieno sviluppo del loro potenziale in misura pari all'uomo.

10. Gli Stati Parti hanno l'obbligo di non causare discriminazioni contro le donne attraverso azioni od omissioni; sono inoltre obbligati a reagire attivamente alla discriminazione contro le donne, indipendentemente dal fatto che tali atti od omissioni siano perpetrati dallo Stato o da attori privati. La discriminazione può avvenire attraverso la mancata adozione da parte degli Stati delle misure legislative necessarie per assicurare la piena realizzazione dei diritti delle donne, la mancata adozione di politiche nazionali volte a raggiungere la parità tra le donne e gli uomini e l'incapacità di far rispettare le leggi in materia. Allo stesso modo, gli Stati Parti hanno la responsabilità internazionale di creare e migliorare costantemente le basi dati statistiche e le analisi di tutte le forme di discriminazione contro le donne in generale e contro le donne appartenenti a specifici gruppi vulnerabili in Particolare.

11. Gli obblighi degli Stati Parti non cessano nei periodi di conflitto armato o negli stati di emergenza derivanti da eventi politici o da calamità naturali. Tali situazioni hanno un impatto profondo e conseguenze ampie sul pari godimento ed esercizio da parte delle donne dei loro diritti fondamentali. Gli Stati Parti dovrebbero adottare strategie e prendere misure indirizzate alle Particolari esigenze delle donne nei periodi di conflitto armato e di stato di emergenza.

12. Anche se soggetti al diritto internazionale, gli Stati esercitano in primo luogo la giurisdizione territoriale. Tuttavia, gli obblighi degli Stati Parti si applicano senza discriminazioni sia ai cittadini che ai non cittadini, tra cui i rifugiati, i richiedenti asilo, i lavoratori migranti e gli apolidi, all'interno del loro territorio o nell'ambito del loro controllo effettivo, anche se non situati entro il loro territorio. Gli Stati Parti sono responsabili di tutte le loro azioni riguardanti i diritti umani, indipendentemente dal fatto che le persone interessate si trovino sul loro territorio.

13. L'articolo 2 non si limita al divieto di discriminazione contro le donne causata direttamente o indirettamente dagli Stati Parti. L'articolo 2 impone agli Stati Parti anche un obbligo di *due diligence* per prevenire la discriminazione da parte di attori privati. In alcuni casi, gli atti o le omissioni di atti da parte di un attore privato possono essere attribuiti allo Stato conformemente al diritto internazionale. Gli Stati Parti sono così tenuti ad assicurare che gli attori privati non commettano atti discriminatori contro le donne secondo la definizione della Convenzione. Le misure appropriate che gli Stati Parti sono obbligati ad adottare includono la regolamentazione delle attività degli attori privati in materia di politiche e pratiche in materia di istruzione, occupazione e salute, di condizioni di lavoro e standard di lavoro e in altri settori in cui gli attori privati forniscono servizi o strutture, come quello bancario e immobiliare.

### **III. Obblighi generali contenuti nell'articolo 2**

#### **A. Frase introduttiva dell'articolo 2**

14. La frase introduttiva dell'articolo 2 recita: "Gli Stati Parti condannano la discriminazione contro le donne in tutte le sue forme, convengono di perseguire con ogni mezzo appropriato e senza indugio una politica volta ad eliminare la discriminazione contro le donne".

15. Il primo dovere degli Stati Parte di cui all'introduzione dell'articolo 2 è l'obbligo di "condannare la discriminazione contro le donne in tutte le sue forme". Gli Stati Parti hanno l'obbligo immediato e continuo di condannare la discriminazione. Essi sono obbligati a dichiarare alla popolazione e alla comunità internazionale la loro totale opposizione a tutte le forme di discriminazione contro le donne ad ogni livello e articolazione dell'amministrazione statale e la loro ferma intenzione di determinare l'eliminazione della discriminazione contro le donne. L'espressione "discriminazione in tutte le sue forme" obbliga chiaramente lo Stato Parte ad essere vigile per condannare ogni forma di discriminazione, tra cui le forme che non sono esplicitamente menzionate nella Convenzione o che potrebbero emergere.

16. Gli Stati Parti hanno l'obbligo di rispettare, proteggere e realizzare il diritto alla non discriminazione delle donne e di assicurare lo sviluppo e l'avanzamento delle donne affinché esse migliorino la loro posizione e attuino il loro diritto alla parità con gli uomini di diritto e di fatto o sostanziale. Gli Stati Parti assicureranno che non vi sia né discriminazione diretta né indiretta contro le donne. La discriminazione diretta contro le donne costituisce un trattamento diverso esplicitamente fondato su ragioni di differenze di sesso e genere. La discriminazione indiretta contro le donne si verifica quando una legge, una politica, un programma o una pratica appare neutra, in quanto riferita a uomini e donne, ma in pratica ha un effetto discriminatorio sulle donne, poiché le disuguaglianze preesistenti non vengono affrontate dalla misura in apparenza neutra. Inoltre, la discriminazione indiretta può aggravare le disparità esistenti a causa dell'incapacità di riconoscere i modelli strutturali e storici di discriminazione e i rapporti di potere impari tra gli uomini e le donne.

17. Gli Stati Parti hanno anche l'obbligo di assicurare che le donne siano protette dalla discriminazione commessa dalle autorità pubbliche, dalla giustizia, dalle organizzazioni, dalle imprese o dai privati, nella sfera pubblica e privata. Questa protezione deve essere fornita da tribunali competenti e da altre istituzioni pubbliche e deve essere attuata mediante sanzioni e mezzi di ricorso, ove opportuno. Gli Stati Parti dovrebbero assicurare che tutti gli organismi e gli organi di governo siano pienamente consapevoli dei principi di uguaglianza e non discriminazione sulla base del sesso e del genere e che siano istituiti e realizzati una formazione adeguata e programmi di sensibilizzazione a tale riguardo.

18. L'*intersectionality* (intersezionalità) è un concetto fondamentale per comprendere la portata degli obblighi generali degli Stati Parti contenuti nell'articolo 2. La discriminazione delle donne sulla base del sesso e del genere è indissolubilmente legata ad altri fattori che interessano le donne, come razza, etnia, religione o credo, salute, stato, età, classe, casta, orientamento sessuale e identità di genere. La discriminazione sulla base del sesso o del genere può interessare le donne appartenenti a tali gruppi in misura diversa o in modo diverso rispetto agli uomini. Gli Stati Parti devono riconoscere legalmente tali forme intersecanti di discriminazione e il loro impatto negativo combinato sulle donne interessate e vietarle. È necessario inoltre che essi adottino e perseguano politiche e programmi studiati per eliminare tali eventi, tra cui, ove opportuno, misure temporanee speciali in conformità all'articolo 4, paragrafo 1, della Convenzione e alla raccomandazione generale n. 25.

19. La discriminazione contro le donne sulla base del sesso e del genere comprende, come enunciato nella raccomandazione generale n. 19 sulla violenza contro le donne, la violenza di genere, e cioè la violenza diretta contro una donna per il fatto che è una donna o la violenza che colpisce le donne in modo sproporzionato. Si tratta di una forma di discriminazione che impedisce seriamente la capacità delle donne di godere e di esercitare i loro diritti umani e libertà fondamentali su una base di parità con gli uomini. Essa comprende gli atti che infliggono danni o sofferenze fisici, mentali o sessuali, le minacce di tali atti, la coercizione e altre privazioni della libertà, la violenza che avviene all'interno della famiglia o dell'unità domestica o all'interno di qualsiasi altra relazione interpersonale, o la violenza perpetrata o condonata dallo Stato o dai suoi rappresentanti indipendentemente dal luogo in cui si verifica. La violenza di genere può violare disposizioni specifiche della Convenzione, indipendentemente dal fatto che tali disposizioni la menzionino espressamente. Gli Stati Parti hanno un obbligo di *due diligence* per prevenire, indagare, perseguire e punire tali atti di violenza di genere.

20. L'obbligo di adempiere comprende l'obbligo degli Stati Parti di agevolare l'accesso e di provvedere alla piena realizzazione dei diritti delle donne. I diritti umani delle donne saranno realizzati dalla promozione della parità di fatto o sostanziale con ogni mezzo appropriato, tra cui politiche concrete ed efficaci e programmi volti a migliorare la posizione delle donne e a realizzare tale parità, tra cui ove opportuno, l'adozione di misure speciali temporanee in conformità all'articolo 4, paragrafo 1, e alla raccomandazione generale n. 25.

21. Gli Stati Parti sono obbligati in particolare a promuovere la parità dei diritti delle bambine in quanto le bambine sono parte della più ampia comunità delle donne e sono più esposte alla

discriminazione in settori quali l'accesso all'istruzione di base, la tratta, i maltrattamenti, lo sfruttamento e la violenza. Tutte queste situazioni di discriminazione sono aggravate quando le vittime sono adolescenti. Pertanto, gli Stati devono prestare attenzione alle esigenze specifiche delle bambine (adolescenti) fornendo educazione alla salute sessuale e riproduttiva e attuando programmi finalizzati alla prevenzione dell'HIV/AIDS, dello sfruttamento sessuale e delle gravidanze di adolescenti.

22. Insito nel principio della parità tra uomini e donne, o della parità di genere, è il concetto che tutti gli esseri umani, senza distinzione di sesso, sono liberi di sviluppare le loro capacità personali, perseguire la propria carriera professionale e di fare scelte senza i limiti fissati da stereotipi, rigidi ruoli di genere e pregiudizi. Gli Stati Parti sono invitati a utilizzare esclusivamente i concetti della parità tra le donne e gli uomini o della parità di genere e a non utilizzare il concetto di equità tra i generi nell'attuazione degli obblighi previsti dalla Convenzione. Quest'ultimo concetto è utilizzato in alcune giurisdizioni per riferirsi a un trattamento equo tra uomini e donne, secondo le loro rispettive necessità. Ciò può includere la parità di trattamento, o un trattamento diverso ma considerato equivalente in termini di diritti, vantaggi, obblighi e opportunità.

23. Gli Stati Parti convengono inoltre di "perseguire con ogni mezzo appropriato" una politica volta a eliminare la discriminazione contro le donne. L'obbligo di utilizzare dei mezzi o un determinato comportamento fornisce a uno Stato Parte una grande flessibilità per elaborare una politica appropriata al suo particolare quadro giuridico, politico, economico, amministrativo e istituzionale e capace di rispondere ai particolari ostacoli e resistenze che si frappongono all'eliminazione della discriminazione contro le donne esistenti in tale Stato Parte. Ogni Stato Parte deve essere in grado di giustificare l'appropriatezza dei particolari mezzi che ha scelto e dimostrare se otterrà l'effetto e il risultato desiderati. In ultima analisi, spetta al Comitato determinare se uno Stato Parte ha effettivamente adottato tutte le misure necessarie a livello nazionale volte al conseguimento della piena realizzazione dei diritti riconosciuti nella Convenzione.

24. L'elemento principale della frase introduttiva dell'articolo 2 è l'obbligo degli Stati Parti di perseguire una politica volta a eliminare la discriminazione contro le donne. Tale requisito è una componente essenziale e critica dell'obbligo giuridico generale di uno Stato Parte di attuare la Convenzione. Ciò significa che lo Stato Parte deve valutare immediatamente la situazione di diritto e di fatto delle donne e prendere provvedimenti concreti per formulare e attuare una politica che si rivolge il più chiaramente possibile verso il traguardo della piena eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne e del raggiungimento della sostanziale parità delle donne con gli uomini. L'enfasi è sul movimento in avanti: dalla valutazione della situazione alla formulazione e l'adozione iniziale di una gamma completa di misure, all'evoluzione continua di tali misure alla luce della loro efficacia e delle questioni nuove o emergenti, al fine di conseguire gli obiettivi della Convenzione. Tale politica deve comprendere garanzie costituzionali e legislative, tra cui l'allineamento con le disposizioni di legge a livello nazionale e la modifica delle disposizioni di legge contrastanti. Essa deve inoltre comprendere altre misure appropriate, come piani d'azione globali e meccanismi di monitoraggio e l'applicazione degli stessi, che forniscano un quadro per la realizzazione pratica del principio della parità formale e sostanziale tra le donne e gli uomini.

25. Detta politica deve essere globale in quanto dovrebbe applicarsi a tutti gli ambiti della vita, tra cui quelli che non sono esplicitamente menzionati nel testo della Convenzione. Deve applicarsi sia alla sfera economica pubblica che a quella privata, così come alla sfera nazionale, e deve assicurare che tutti i poteri dello Stato (esecutivo, legislativo e giudiziario) e tutti i livelli dell'amministrazione statale assumano le loro rispettive responsabilità per l'attuazione. Essa dovrebbe includere l'intera gamma di misure che sono appropriate e necessarie rispetto alle particolari circostanze dello Stato Parte.

26. Detta politica deve stabilire che le donne che si trovano all'interno della giurisdizione dello Stato Parte (tra cui le donne che non ne hanno la cittadinanza, le donne migranti, rifugiate, richiedenti asilo e apolidi) sono le detentrici dei diritti, con particolare enfasi sui gruppi di donne

che sono più emarginati e che potrebbero soffrire di varie forme di discriminazione intersezionale .

27. Detta politica deve assicurare che le donne, in qualità di individui e gruppi, abbiano accesso alle informazioni sui loro diritti previsti dalla Convenzione e siano in grado di promuoverli e rivendicarli efficacemente. Lo Stato Parte dovrebbe inoltre assicurare che le donne siano in grado di partecipare attivamente allo sviluppo, all'attuazione e al monitoraggio della politica. A tal fine, devono essere dedicate delle risorse per assicurare che le organizzazioni non governative per i diritti umani e per le donne siano ben informate, adeguatamente consultate e generalmente in grado di svolgere un ruolo attivo nello sviluppo iniziale e successivo della politica.

28. Detta politica deve essere orientata all'azione e ai risultati, nel senso che dovrebbe stabilire indicatori, parametri e tempistica, assicurare risorse adeguate per tutti gli attori interessati e comunque consentire agli stessi di contribuire al raggiungimento dei parametri e degli obiettivi concordati. A tal fine, la politica deve essere collegata ai processi governativi generali di bilancio al fine di assicurare che tutti gli aspetti della politica siano adeguatamente finanziati. Questa dovrebbe fornire meccanismi di raccolta di dati in materia disaggregati per sesso, che consentano un controllo efficace, facilitino la valutazione continua e permettano la revisione o l'integrazione delle misure esistenti e l'individuazione di nuove misure che potrebbero essere appropriate. Inoltre, la politica deve assicurare la presenza di organismi forti e mirati (un apparato nazionale per le donne ) nell'ambito del ramo esecutivo del Governo che prenda iniziative, coordini e sovrintenda alla preparazione e all'attuazione della legislazione, delle politiche e dei programmi necessari per adempiere gli obblighi del Stato Parte previsti dalla Convenzione. Tali istituzioni dovrebbero essere autorizzate a fornire consulenza e analisi direttamente ai più alti livelli di Governo. La politica dovrebbe anche assicurare che siano istituite degli organismi di monitoraggio indipendenti, come degli istituti nazionali sui diritti umani o delle commissioni indipendenti per le donne, o che gli istituti nazionali esistenti ricevano un mandato per promuovere e proteggere i diritti garantiti dalla Convenzione. La politica deve coinvolgere il settore privato, tra cui le imprese, i media, le organizzazioni, i gruppi di comunità e i singoli, e ottenere il loro coinvolgimento nell'adozione di misure in grado di raggiungere gli obiettivi della Convenzione nella sfera economica privata.

29. L'espressione "senza indugio" chiarisce che l'obbligo per Stati Parti di perseguire la propria politica con ogni mezzo appropriato è di natura immediata. Questa espressione è categorica e non consente alcuna attuazione tardiva o per tappe specificamente scelte degli obblighi che gli Stati assumono al momento della ratifica o dell'adesione alla Convenzione. Ne consegue che un ritardo non può essere giustificato per nessuna ragione, tra cui considerazioni politiche, sociali, culturali, religiose, economiche, di risorse o di altra natura o vincoli all'interno dello Stato. Quando uno Stato Parte si trova ad affrontare vincoli di risorse o necessita competenze tecniche o di altro genere per agevolare l'attuazione dei suoi obblighi previsti dalla Convenzione, questo può essere tenuto a cercare la cooperazione internazionale al fine di superare tali difficoltà.

## **B. Lettere da a) a g)**

30. L'articolo 2 esprime l'obbligo per Stati Parti di attuare la Convenzione in modo generale. I suoi requisiti sostanziali forniscono il quadro per l'attuazione degli obblighi specifici di cui all'articolo 2, lettere da a) a g), e tutti gli altri articoli sostanziali della Convenzione.

31. Le lettere a), f) e g) stabiliscono l'obbligo per gli Stati Parti di fornire una protezione giuridica e abolire o modificare le leggi e i regolamenti discriminatori come parte della politica per l'eliminazione della discriminazione contro le donne. Gli Stati Parti devono assicurare che, attraverso revisioni costituzionali o altri mezzi legislativi appropriati, il principio della parità tra la donna e l'uomo e di non discriminazione sia sancito dal diritto interno con carattere inderogabile ed esecutivo. Essi devono anche attuare una legislazione che vieti la discriminazione in tutti i settori della vita delle donne conformemente alla Convenzione e per tutta la durata della loro

vita. Gli Stati Parti hanno l'obbligo di prendere misure per modificare o abrogare leggi, regolamenti, consuetudini e pratiche discriminatorie esistenti nei confronti delle donne. Alcuni gruppi di donne, tra cui le donne private della libertà, le rifugiate, le richiedenti asilo, le migranti, le apolide, le lesbiche, le disabili, le vittime della tratta, le vedove e le anziane, sono particolarmente esposte alla discriminazione nelle leggi civili e penali, nei regolamenti e nel diritto e nelle pratiche consuetudinari. Con la ratifica della Convenzione o l'adesione a essa gli Stati Parti si impegnano a recepirla nei loro ordinamenti giuridici nazionali o comunque a darle effetti giuridici appropriati all'interno degli stessi al fine di assicurare l'applicabilità delle sue disposizioni a livello nazionale. La questione della diretta applicabilità delle disposizioni della Convenzione a livello nazionale è una questione di diritto costituzionale e dipende dallo stato dei trattati nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale. Il Comitato ritiene, tuttavia, che i diritti alla non discriminazione e all'uguaglianza in tutti i settori della vita delle donne e per tutta la durata della stessa, come sancito dalla Convenzione, possano ricevere maggiore protezione in quegli Stati dove la Convenzione fa parte dell'ordinamento giuridico nazionale automaticamente o attraverso uno specifico recepimento. Il Comitato sollecita gli Stati Parti in cui la Convenzione non fa parte dell'ordinamento giuridico interno affinché prendano in considerazione di recepire la Convenzione per renderla parte del diritto nazionale, per esempio attraverso una legge generale sull'uguaglianza, al fine di facilitare la piena realizzazione dei diritti sanciti dalla Convenzione come previsto all'articolo 2.

32. La lettera b) prevede l'obbligo per gli Stati Parti di assicurare che la legislazione che vieta la discriminazione e promuove la parità tra la donna e l'uomo fornisca mezzi di ricorso appropriati per le donne che sono oggetto di discriminazione in violazione della Convenzione. Tale obbligo esige che gli Stati Parti forniscano una riparazione alle donne i cui diritti previsti dalla Convenzione sono stati violati. Senza una riparazione l'obbligo di fornire un mezzo di ricorso appropriato non è assolto. Tali mezzi di ricorso dovrebbero includere diverse forme di riparazione, come il risarcimento pecuniario, la restituzione, la riabilitazione e la reintegrazione; misure soddisfattive, come delle pubbliche scuse, delle celebrazioni pubbliche e assicurazioni di non reiterazione; cambiamenti delle relative leggi e pratiche; la consegna alla giustizia dei colpevoli di violazioni dei diritti umani delle donne.

33. In conformità alla lettera c), gli Stati Parti devono assicurare che i tribunali siano obbligati ad applicare il principio di uguaglianza quale figura nella Convenzione e ad interpretare la legge, quanto più possibile, in linea con gli obblighi degli Stati Parti previsti dalla Convenzione. Tuttavia, laddove non fosse possibile farlo, i tribunali dovrebbero portare all'attenzione delle autorità competenti eventuali incongruenze tra il diritto nazionale, compreso quello religioso e consuetudinario, e gli obblighi dello Stato Parte previsti dalla Convenzione, poiché le normative interne non possono mai essere utilizzate come giustificazione per il mancato adempimento degli Stati Parti dei loro obblighi internazionali.

34. Gli Stati Parti devono assicurare che le donne possano invocare il principio di uguaglianza a sostegno di denunce di atti di discriminazione contrari alla Convenzione, commessi da funzionari pubblici o da attori privati. Gli Stati Parti devono inoltre assicurare che le donne possano ricorrere, a costi sostenibili, a mezzi di ricorso accessibili e tempestivi, con eventuale assistenza legale e gratuito patrocinio, stabiliti, ove opportuno, da un tribunale competente e indipendente in un'udienza equa. Quando la discriminazione contro le donne costituisce anche un abuso di altri diritti umani, come il diritto alla vita e all'integrità fisica, per esempio in casi di violenza domestica o di altra natura, gli Stati Parti hanno l'obbligo di avviare un procedimento penale, processare l'autore(i) e imporre appropriate sanzioni penali. Gli Stati Parti dovrebbero sostenere finanziariamente associazioni e centri indipendenti che forniscono risorse legali per le donne, nel loro lavoro per istruire le donne circa i loro diritti di uguaglianza e assisterle nel ricorrere a mezzi di tutela in caso di discriminazione.

35. La lettera d) stabilisce l'obbligo per gli Stati Parti di astenersi dall'intraprendere ogni atto o pratica di discriminazione diretta o indiretta contro le donne. Gli Stati Parti devono assicurare che le istituzioni, i rappresentanti, le leggi e le politiche dello Stato non discriminino direttamente o esplicitamente le donne. Devono inoltre assicurare che siano abolite tutte le leggi, le politiche o le azioni che hanno l'effetto o il risultato di generare discriminazione.

36. La lettera e) stabilisce l'obbligo per gli Stati Parti di eliminare la discriminazione da parte di tutti gli attori pubblici o privati. I tipi di misure che potrebbero essere considerate appropriate in questo senso non si limitano alle misure costituzionali o legislative. Gli Stati Parti dovrebbero anche adottare misure che assicurino la realizzazione pratica dell'eliminazione della discriminazione contro le donne e la parità delle donne con gli uomini. Ciò comprende misure che: assicurano che le donne siano in grado di presentare denunce per le violazioni dei loro diritti previsti dalla Convenzione e che abbiano accesso a mezzi di ricorso efficaci; permettono alle donne di partecipare attivamente alla formulazione e all'attuazione delle misure; assicurano che il Governo sia responsabile del proprio operato a livello nazionale; promuovono l'istruzione e il supporto per gli obiettivi della Convenzione nel sistema d'istruzione e nella comunità; incoraggiano il lavoro delle organizzazioni non governative per i diritti umani e per donne; stabiliscono le necessarie istituzioni nazionali per i diritti umani o altri apparati; e forniscono un adeguato supporto amministrativo e finanziario per assicurare che le misure adottate facciano davvero la differenza nella vita pratica delle donne. Gli obblighi cui sono tenuti gli Stati Parti che richiedono loro di instaurare una protezione giuridica dei diritti della donna in misura pari all'uomo, di assicurare attraverso i tribunali nazionali competenti e altre istituzioni pubbliche l'effettiva protezione delle donne contro ogni atto di discriminazione e di prendere tutte le misure appropriate per eliminare la discriminazione contro le donne da parte di qualsiasi persona, organizzazione o impresa si estendono anche agli atti delle società nazionali che operano oltre i confini dello Stato.

#### **IV. Raccomandazioni per gli Stati Parti**

##### **A. Attuazione**

37. Al fine di soddisfare il requisito di "appropriatezza", i mezzi adottati dagli Stati Parti devono affrontare tutti gli aspetti dei loro obblighi generali previsti dalla Convenzione: rispettare, proteggere, promuovere e realizzare il diritto delle donne alla non discriminazione e al godimento della parità con l'uomo. Così i termini "mezzi appropriati" e "misure appropriate" utilizzati nell'articolo 2 e in altri articoli della Convenzione comprendono misure volte ad assicurare che uno Stato Parte:

- a) si astenga dal compiere, promuovere o tollerare qualsiasi, pratica, politica o misura che viola la Convenzione (Rispettare);
- b) prenda misure per prevenire, vietare e punire le violazioni della Convenzione da parte di terzi, tra cui la famiglia e la comunità, e per fornire riparazione alle vittime di tali violazioni (Proteggere);
- c) favorisca un'ampia conoscenza e il supporto dei i suoi obblighi previsti dalla Convenzione (Promuovere );
- d) adotti misure temporanee speciali per raggiungere la non discriminazione basata sul sesso e la parità di genere nella pratica (Realizzare).

38. Gli Stati Parti dovrebbero inoltre adottare altre misure appropriate di attuazione quali:

- a) promuovere la parità delle donne attraverso la formulazione e l'attuazione di piani di azione nazionali e di altre politiche e programmi pertinenti in linea con la Dichiarazione e la Piattaforma d'Azione di Pechino, e stanziare adeguate risorse umane e finanziarie;
- b) stabilire codici di condotta per i funzionari pubblici per assicurare il rispetto dei principi di uguaglianza e non discriminazione;
- c) assicurare che i rapporti relativi alle sentenze che applicano le disposizioni della Convenzione sui principi di uguaglianza e di non discriminazione siano ampiamente distribuiti;
- d) intraprendere programmi di istruzione e formazione specifici sui principi e sulle disposizioni della Convenzione diretti a tutte le agenzie governative, funzionari pubblici e, in particolare, giuristi e magistratura;



- e) coinvolgere tutti i media in programmi di istruzione pubblica sulla parità tra donne e uomini, e assicurare in particolare che le donne siano consapevoli del loro diritto all'uguaglianza senza discriminazioni, delle misure adottate dallo Stato Parte per attuare la Convenzione, e delle osservazioni conclusive del Comitato sui rapporti dello Stato Parte;
- f) sviluppare e stabilire indicatori validi dello stato e dell'avanzamento della realizzazione dei diritti umani delle donne, e stabilire e mantenere basi di dati disaggregati per sesso e relativi alle specifiche disposizioni della Convenzione.

## **B. Responsabilità**

39. La responsabilità degli Stati Parti di attuare i propri obblighi previsti dall'articolo 2 è assunta per gli atti o le omissioni di atti di tutti i poteri dello Stato. Il decentramento del potere, attraverso la devoluzione e la delega dei poteri del Governo sia negli Stati unitari e che in quelli federali non nega o riduce in alcun modo la responsabilità diretta del Governo nazionale o federale dello Stato Parte di adempiere i propri obblighi verso tutte le donne soggette alla sua giurisdizione. In ogni circostanza, lo Stato Parte che ha ratificato o aderito alla Convenzione rimane responsabile di assicurarne la piena attuazione in tutti i territori soggetti alla sua giurisdizione. In qualsiasi processo di devoluzione, gli Stati Parti devono assicurarsi che le autorità a cui sono devolute le competenze dispongano delle risorse finanziarie, umane e di altro genere necessarie per attuare efficacemente e pienamente gli obblighi dello Stato Parte previsti dalla Convenzione. I Governi degli Stati Parti devono mantenere il potere di imporre il pieno rispetto della Convenzione e devono dei meccanismi permanenti di coordinamento e monitoraggio permanenti per assicurare che la Convenzione sia rispettata e applicata a tutte le donne soggette alla loro giurisdizione senza discriminazione. Inoltre, vi devono essere garanzie per assicurare che il decentramento o la devoluzione non conducano alla discriminazione rispetto al godimento dei diritti da parte delle donne in diverse regioni.

40. L'effettiva attuazione della Convenzione prevede che uno Stato Parte sia responsabile del proprio operato nei confronti dei suoi cittadini e degli altri membri della comunità a livello nazionale e internazionale. Per far sì che tale responsabilità funzioni efficacemente devono essere introdotti meccanismi e istituzioni appropriati.

## **C. Riserve**

41. Il Comitato ritiene che l'articolo 2 sia la vera essenza degli obblighi degli Stati Parti in virtù della Convenzione. Il Comitato ritiene pertanto che le riserve all'articolo 2 o alle lettere dell'articolo 2 debbano essere, in linea di principio, incompatibili con l'oggetto e lo scopo della Convenzione e quindi inammissibili ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 2. Gli Stati Parte che hanno espresso riserve all'articolo 2 o alle lettere dell'articolo 2 dovrebbero spiegare l'effetto pratico di tali riserve sull'attuazione della Convenzione e dovrebbero indicare le misure adottate per mantenere in esame le riserve, con l'obiettivo di ritirarle quanto prima.

42. Il fatto che uno Stato Parte abbia espresso una riserva all'articolo 2 o alle lettere dell'articolo 2 non elimina la necessità per lo Stato in questione di conformarsi agli altri obblighi previsti dal diritto internazionale, tra cui i suoi obblighi in virtù di altri trattati sui diritti umani che lo Stato Parte ha ratificato o ai quali ha aderito e in virtù del diritto internazionale consuetudinario sui diritti umani relativo all'eliminazione della discriminazione contro le donne. In caso di discrepanza tra le riserve alle disposizioni della Convenzione e obblighi simili in virtù di altri trattati internazionali sui diritti umani ratificati da uno Stato Parte o ai quali questo ha aderito, quest'ultimo dovrebbe rivedere le proprie riserve alla Convenzione al fine di ritirarle.