

ISSN 2785-5228



EUWEB

EU-WESTERN BALKANS

Cooperation on Justice and Home Affairs

EUWEB Legal Essays
Global & International Perspectives
Issue 1/2023

EDITORIALE
SCIENTIFICA



EDITOR-IN-CHIEF

Teresa Russo, University of Salerno (Italy)

MANAGING EDITOR

Anna Oriolo, University of Salerno (Italy)

ASSOCIATED EDITORS

Francesco Buonomenna, University of Salerno (Italy)

Gaspere Dalia, University of Salerno (Italy)

Erjon Hitaj, University of Vlore “Ismail Qemali” (Albania)

Ana Nikodinovska Krstevska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Rossana Palladino, University of Salerno (Italy)

EDITORIAL COMMITTEE

Giuseppe Cataldi, University of Naples “L’Orientale” (Italy)

Angela Di Stasi, University of Salerno (Italy)

Elżbieta Feret, University of Rzeszów (Poland)

Pablo Antonio Fernández Sánchez, University of Sevilla (Spain)

Olga Koshevaliska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Pietro Manzini, Alma Mater Studiorum University of Bologna (Italy)

Nebojsa Raicevic, University of Niš (Serbia)

Giancarlo Scalese, University of Cassino and Southern Lazio (Italy)

Anna Lucia Valvo, University of Catania (Italy)

Jan Wouters, University of KU Leuven (Belgium)

SCIENTIFIC COMMITTEE

Paolo Bargiacchi, KORE University of Enna (Italy)

Ivana Bodrožić, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade (Serbia)

Valentín Bou Franch, University of Valencia (Spain)

Elena Crespo Navarro, University Miguel Hernández Elche (Spain)

Luigi Daniele, University of Roma Tor Vergata (Italy)

Jordi Nieva Fenoll, University of Barcellona (Spain)

Luigi Kalb, University of Salerno (Italy)

Anja Matwijkiw, Indiana University Northwest (United States of America)

Massimo Panebianco, University of Salerno (Italy)

Ioannis Papageorgiou, Aristotle University of Thessaloniki (Greece)

Nicoletta Parisi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

Francisco Pascual Vives, University of Alcalà, Madrid (Spain)

Dino Rinoldi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

REVIEWING COMMITTEE

Ersi Bozheku, University of Tirana (Albania)

Marco Borraccetti, University of Bologna (Italy)

Federico Casolari, University of Bologna (Italy)

Francesco Cherubini, University of Luiss Guido Carli, Rome (Italy)

Jasmina Dimitrieva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Miroslav Djordjevic, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

Jelena Kostić, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

Ivan Ingravallo, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)

Elena Maksimova, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Daniela Marrani, University of Salerno (Italy)

Francesca Martinez, University of Pisa (Italy)

Marina Matić Bošković, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade (Serbia)
Pietro Milazzo, University of Pisa (Italy)
Stefano Montaldo, University of Turin (Italy)
Giuseppe Morgese, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)
Niuton Mulleti, EPOKA University of Tirana (Albania)
Amandine Orsini, Université Saint-Louis, Brussels (Belgium)
Leonardo Pasquali, University of Pisa (Italy)
Christian Ponti, University of Milano (Italy)
Valentina Ranaldi, University “Niccolò Cusano” of Rome (Italy)
Fabio Spitaleri, University of Trieste (Italy)
Ismail Tafani, University of Barleti (Albania)
Maria Torres Perez, University of Valencia (Spain)
Paolo Troisi, University of Rome Tor Vergata (Italy)

EDITORIAL ASSISTANTS

Stefano Busillo, University of Salerno (Italy)
Miriam Schettini, University of Pisa (Italy)
Gabriele Rugani, University of Pisa (Italy)
Emanuele Vannata, University of Salerno (Italy)
Ana Zdraveva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Rivista semestrale on line EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives

www.euweb.org

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 – Napoli

Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 5 del 23 marzo 2022

ISSN 2785-5228

Index
2023, No. 1

EDITORIAL

Angela Di Stasi

Sulle divergenze e convergenze nel “dialogo” tra Corte di Lussemburgo e di Strasburgo a proposito della tutela dei diritti dei migranti 7

ESSAYS

Jasmina Dimitrieva, Jelena Ristic

Protecting Child Victims of Crime and the EU Victim’s Directive: The Case of North Macedonia 14

Heliona Miço, Niuton Mulleti

Social Inclusion in Education for Asylum-Seekers and Refugees: A Human Right or a Hope? 32

Emanuela Pistoia

Donne rifugiate e diritto dell’Unione europea: conquiste e prospettive 48

COMMENTS

Alessandro Tomaselli

Profili critici della nuova Procura europea 59

FOCUS

Laura Ferrara

Protection of External Borders and Protection of Human Lives: Equal Goals or Alternative Actions for Frontex? 74

Cosimo Risi

Cosa accade nel mondo in questo inizio d’anno 80

CONFERENCE SPEECHES

Rocco Alfano

Le evoluzioni dei crimini transnazionali nell’Unione europea: il caso del traffico di migranti (“migrant smuggling”) 86

Elisabetta Lambiase

EU Border Control Mechanisms: Protection or Violation of Human Rights? 93

Giovanna Naddeo

*La promozione della parità di genere nell'azione esterna dell'UE alla luce della
Women, Peace and Security Agenda* 99

LA PROMOZIONE DELLA PARITÀ DI GENERE NELL'AZIONE ESTERNA DELL'UE ALLA LUCE DELLA WOMEN, PEACE AND SECURITY AGENDA

di Giovanna Naddeo*

SOMMARIO: 1. Insicurezza internazionale e violenza di genere nell'attuale contesto geopolitico. – 2. La *Women, Peace and Security Agenda* nell'ambito della *strategic partnership* ONU-UE. – 3. Impegni politici e strumenti giuridici dell'UE a favore dell'uguaglianza di genere a livello globale alla luce del *Gender Action Plan III*. – 4. Brevi considerazioni conclusive. *Can the EU lead by example?*.

1. Insicurezza internazionale e violenza di genere nell'attuale contesto geopolitico

La violenta repressione in atto in Iran costituisce l'ultimo tassello di una sequela di situazioni di conflitto e di instabilità nell'ambito delle quali le violazioni su larga scala dei diritti umani e i crimini di genere sono perpetrati maggiormente, seppur non esclusivamente, ai danni delle donne¹. L'evoluzione del divieto della violenza di genere in principio di diritto internazionale consuetudinario² e la consacrazione normativa di diritti umani specificatamente riferiti alle donne³ non hanno scongiurato il perpetrarsi di atti deplorabili nei confronti del genere femminile dettati dallo scopo di acuirne lo stato di vulnerabilità nei contesti di crisi⁴.

* Dottoranda di ricerca in Scienze Giuridiche, *curriculum* internazionalistico-europeo-comparato – Università degli Studi di Salerno (Italia). Il presente contributo riprende, in maniera ampliata, l'intervento programmato tenuto il 25 novembre 2022 presso il medesimo Ateneo in occasione del seminario “Essere donna a Teheran. Prospettive giuridiche interdisciplinari nel dialogo con gli studenti”.

¹ C. CHINKIN, *Gender-Based Crimes*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011. Cfr. M. KHATER, *Sexual Violence Against Women During Armed Conflicts: Russian Aggression against Ukraine as an Example*, in *Access to Justice in Eastern Europe*, 2022, Vol. 17, pp. 102-112; B.H. DESAI, B.K. SIDHU, *Sexual Violence in Conflict Zones: A Challenge for International Law?*, in *Economic & Political Weekly*, 2017, Vol. LII, n. 7, pp. 15-18; L. POLI, *La tutela dei diritti delle donne e la violenza sessuale come crimine internazionale. Evoluzione normativa e giurisprudenziale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, n. 2, pp. 396-416; P. DEGANI, *Donne, diritti umani e conflitti armati. La questione della violenza nell'agenda della comunità internazionale*, in *Quaderni del Centro di studi e di formazione sui diritti della persona e dei popoli*, Padova, n.2/2000.

² Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *General Recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating General Recommendation No. 19*, 26 agosto 2017, par. 2 in cui: “The opinio juris and State practice suggest that the prohibition of gender-based violence against women has evolved into a principle of customary international law. General recommendation No. 19 has been a key catalyst for that process”. Per un commento alla *General Recommendation*, v. S. DE VIDO, *The Prohibition of Violence Against Women as Customary International Law? Remarks on the CEDAW General Recommendation No. 35*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, n. 2, pp. 379-396.

³ Con specifico riferimento alle normative sui diritti umani in materia di violenza contro le donne, v., per tutti, V. LORUBBIO, *Violenza contro le donne e limiti delle convenzioni internazionali: solo una questione di diritti?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, n. 5, pp. 1177-1200; V. TEVERE, *La tutela internazionale dei diritti delle donne vittime di violenza. Riflessioni giuridiche in una prospettiva di genere*, Salerno, 2021.

⁴ Cfr. P. SCULLY, *Vulnerable Women: A Critical Reflection on Human Rights Discourse on Human Rights* in *Emory International Law Review*, 2009, n. 1, pp. 113-123. Amplius, con riferimento ai profili di vulnerabilità delle donne migranti, v. A. IERMANO, *Donne migranti vittime di violenza domestica: l'interpretazione “gender-sensitive” dei giudici nazionali in conformità alla Convenzione di Istanbul*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, n. 3, pp. 731-753.

Alla luce di tale scenario, nelle Conclusioni del 14 novembre 2022 dedicate al tema “donne, pace e sicurezza” il Consiglio Affari esteri dell’Unione europea (di seguito UE) ha manifestato profonda preoccupazione “*per i passi indietro, registrati a livello mondiale, per quanto riguarda il pieno ed equo godimento dei diritti umani da parte delle donne e delle ragazze e per la minore sicurezza su cui queste possono contare*”⁵ in particolar modo in Iran, Afghanistan ed Ucraina.

Nel dettaglio, il consesso dei Ventisette ha condannato la reiterata violazione, da parte dello Stato iraniano, del Patto internazionale sui diritti civili e politici⁶ e disapprovato “*il sistematico smantellamento, a opera dei talebani, dei diritti umani e delle libertà fondamentali*” delle donne e delle ragazze afgane⁷. Ancora, sulla base delle risultanze della Commissione internazionale indipendente d’inchiesta sull’Ucraina, la quale ha accertato la consumazione di crimini di guerra quali stupro e altre forme di violenza sessuale da parte delle forze armate russe⁸, il Consiglio ha ribadito l’importanza della lotta all’impunità ed auspicato che nell’aiuto umanitario e negli sforzi di pace sia inclusa una prospettiva di genere⁹ che tenga conto delle differenti situazioni e necessità di donne e uomini, nell’ottica di eliminare le disparità e di evitare che esse si perpetuino anche nelle situazioni di pacificazione e di ricostruzione post-conflitto, e dunque al fine ultimo del ripristino di condizioni di sicurezza stabili e durature.

Le Conclusioni in questione si collocano nell’ambito delle attività dell’UE relative all’attuazione della *Women, Peace and Security Agenda*, un *living document* del Consiglio di Sicurezza – organo principale dell’ Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) con competenza e responsabilità primaria nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale – che si sostanzia in un set di risoluzioni tematiche adottate dal 2000 in poi al fine di rafforzare la partecipazione, la protezione e i diritti delle donne durante tutto il ciclo dei conflitti, dalla prevenzione di essi alla ricostruzione post-bellica,

⁵ Consiglio dell’UE, Conclusioni *su donne, pace e sicurezza*, comunicato stampa n. 941 del 14 novembre 2022. Nella medesima seduta, il Consiglio ha integrato l’elenco delle persone fisiche e delle entità ritenute responsabili di gravi violazioni dei diritti umani in Iran. Il riferimento è alle decisioni di esecuzione (PESC) 2022/2234 e 2022/2235 del Consiglio del 14 novembre 2022 *che attua(no) la decisione 2011/235/PESC concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità in considerazione della situazione in Iran*, in GUUE L 293I, del 14 novembre 2022, pp. 43-60.

⁶ V. United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Islamic Republic of Iran*, del 18 luglio 2022, A/77/181.

⁷ Già nel settembre 2022 lo *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite manifestava gravi preoccupazioni per la condizione femminile in Afghanistan alla luce del fatto che “*In no other country have women and girls so rapidly disappeared from all spheres of public life, nor are they as disadvantaged in every aspect of their lives. Despite this, women and girls remain at the forefront of efforts to maintain their rights and continue to call for accountability*”, in United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Afghanistan*, del 9 settembre 2022, A/HRC/51/6, par. 21. Al riguardo, S. ABDELKARIM, *Afghan Women and Resistance to the War on Terror*, in *VerfBlog*, 9 ottobre 2021.

⁸ United Nations General Assembly, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine*, 18 ottobre 2022, A/77/533. Con particolare riferimento al conflitto armato russo-ucraino letto alla luce della teoria strategica della guerra endemica, M. PANEBIANCO, *Governance di sicurezza e difesa nel conflitto russo-ucraino 2022*, in questa Rivista, fasc. 2/2022, pp. 127-133.

⁹ “*La prospettiva di genere è la comprensione delle diverse implicazioni per donne e uomini di qualsiasi azione pianificata, inclusi la normativa, le politiche o i programmi in tutti gli ambiti e livelli. Essa adotta un approccio inclusivo che considera i bisogni di ogni individuo, uomo o donna, nelle operazioni militari, ponendo un accento su come gli interventi individuali si relazionano con la parità di genere (come le dimensioni relazionali dei militari, la preoccupazione per l’uguaglianza di genere nel presente e le prospettive di emancipazione)*”, in G. VENTURINI (a cura di), *Prospettive di Genere nelle Operazioni Internazionali. Un Manuale di Formazione con Commentari*. Istituto Internazionale di Diritto Umanitario, Sanremo, 2019, in particolare p. 16.

e di guidare l'operato degli Stati, delle organizzazioni regionali e della società civile nella promozione dell'uguaglianza di genere¹⁰.

Come noto, l'azione esterna dell'UE, relativamente alla consacrazione nei Trattati, vede nella parità di genere un elemento dalla doppia natura di valore ex art. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE) e di obiettivo ai sensi dell'art. 3, par. 3 del TUE (l'UE “*promuove [...] la parità tra donne e uomini*”), dell'art. 10 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), clausola in virtù della quale l'UE, nella definizione di tutte le sue politiche e azioni, mira a combattere le discriminazioni, *in primis* quelle fondate sul sesso, e dell'art. 8 del TFUE, che costituisce la base per l'integrazione della dimensione di genere¹¹ in tutte le azioni dell'UE, siano queste di rilevanza interna o esterna¹². Come parimenti noto, l'azione esterna dell'UE trova nella salvaguardia della pace un elemento fondante: ai sensi dell'art. 3, par. 5 del TUE “*L'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, [...] e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite*”, mentre l'art. 21, par. 2, lett. c) del TUE, in tema di azione esterna, individua tra i principali obiettivi cui debbono tendere politiche comuni ed azioni, quello di “*preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale*”.

Muovendo dall'impegno dell'UE nell'attuazione di questa agenda internazionale che per prima ha riconosciuto un nesso tra genere e processi di pace, le brevi note che seguono intendono soffermarsi, senza pretese di esaustività, sull'attività di rilievo esterno dell'Organizzazione a favore della parità di genere.

2. La Women, Peace and Security Agenda nell'ambito della strategic partnership ONU-UE

Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale costituisce uno dei molteplici settori di cooperazione tra ONU e UE che negli ultimi decenni – anche a fronte dell'attribuzione, in capo a quest'ultima, di competenze in materia di Politica estera e di sicurezza comune (PESC) – ha determinato lo sviluppo di una *strategic partnership* tra le due Organizzazioni resa evidente dall'adozione di significativi atti di *soft* e *hard law*¹³ e

¹⁰ Sull'evoluzione dell'intervento del Consiglio di Sicurezza a tutela della condizione femminile a partire dai conflitti nella ex Jugoslavia e in Ruanda, v., per tutti, G. GIOFFREDI, *Donne, pace e sicurezza: a vent'anni dalla “The Women, Peace and Security Agenda (WPS Agenda)” delle Nazioni Unite*, in *Rivista di studi su pace e diritti umani*, 2021, nn. 1-2, pp. 47-62.

¹¹ Per “dimensione di genere” lo *European Institute for Gender Equality* (di seguito EIGE) intende “i modi in cui si differenziano la situazione e le necessità delle donne e degli uomini (e delle ragazze e dei ragazzi), nonché i problemi che essi devono affrontare, nell'ottica di eliminare le disparità e di evitare che esse si perpetuino, nonché la promozione della parità di genere in una politica, un programma o una procedura particolari” (<<https://eige.europa.eu/thesaurus/overview?lang=it>>).

¹² L.M. RAVO, *Commento all'art. 8 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II edizione, Milano, 2014, pp. 395-401.

¹³ Il riferimento è allo *Joint Declaration on UN-EU cooperation in crisis management* del 19 settembre 2003, seguito il 7 giugno 2007 dallo *Joint Statement of UN-EU cooperation in crisis management* e da numerosi altri atti bilaterali tra cui il *Strengthening the UN-EU Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management: Priorities 2015-2018*, del 27 marzo 2015, volti a consolidare questa cooperazione operativa, fino al recente *Joint UN-EU Statement reinforcing UN-EU strategic partnership on peace operations and crisis management: priorities 2019-2021*, del 25 settembre 2018, seguito dal *Framework Agreement between the European Union and the United Nations for the provision of mutual support in the context of their respective missions and operations in the field*, concluso il 29 settembre 2020. Al riguardo,

dalla partecipazione congiunta a missioni di pace, oltre che dal consolidamento dei rapporti istituzionali tra le stesse¹⁴.

Nel contesto di un rinnovato impegno in favore del multilateralismo ritenuto “necessario” per far fronte a sfide e minacce comuni¹⁵, la *partnership* in questione rappresenta uno strumento imprescindibile nelle attività delle due Organizzazioni: dal lato dell’ONU, per l’effettivo funzionamento del sistema di sicurezza collettiva anche grazie all’attuazione, da parte dell’UE, delle misure sanzionatorie ex art. 41 della Carta ONU e nello svolgimento di interventi operativi decisi o autorizzati dal Consiglio di Sicurezza; dal lato dell’UE, per il raggiungimento di alcuni degli obiettivi di rilevanza esterna¹⁶, oltre che la sua aspirazione politica a divenire un “attore globale” nel rafforzamento della sicurezza internazionale¹⁷. Come sottolineato dal Consiglio nelle Conclusioni del 24 gennaio 2022 in merito all’avanzamento del partenariato strategico UE-ONU sulle operazioni di pace e la gestione delle crisi, infatti: “*Partnering with the UN contributes to the EU playing its role as a global peace and security actor in support to effective multilateralism*”¹⁸.

In tale contesto, l’attuazione della *Women, Peace and Security Agenda* costituisce “a crosscutting priority”¹⁹ nella misura in cui l’adozione di una prospettiva di genere nella prevenzione, gestione e risoluzione delle situazioni di conflitto mira non soltanto alla tutela dei diritti delle donne e alla loro protezione da ogni forma di violenza, bensì alla promozione dell’uguaglianza di genere a livello globale.

Nell’ambito di una più ampia e moderna concezione di “sicurezza internazionale” relativa non soltanto alla sicurezza (in senso prettamente militare) degli Stati, ma anche alla tutela dei diritti umani dei singoli sottoposti alla loro giurisdizione (cd. *human security*²⁰), nell’ultimo ventennio il Consiglio di Sicurezza ha posto all’attenzione della comunità internazionale il tema della prevenzione e del contrasto della violenza di genere

L. PALADINI, *Sulla cooperazione tra l’UE e l’ONU nella gestione delle crisi internazionali*, in *DPCE Online*, Vol. 46, n. 1, 2021, pp. 245-272.

¹⁴ Cfr. I. INGRAVALLO, *Cooperazione e autonomia nel rapporto tra Nazioni Unite e Unione europea per il mantenimento della pace*, in AA. VV., *L’azione dell’ONU per il mantenimento della pace, 75 anni dopo: risultati e prospettive*, Quaderno de “La Comunità Internazionale”, Napoli, 2021, pp. 189-205, anche con riferimento alla questione di una possibile attribuzione all’UE dello *status* di osservatore permanente ai lavori del Consiglio di Sicurezza.

¹⁵ UN General Assembly, *Declaration on the commemoration of the 75th anniversary of the United Nations*, A/75/L.1, 16 settembre 2020, par. 5: “*Multilateralism is not an option but a necessity as we build back better for a more equal, more resilient and more sustainable world*”. A livello regionale, v. la Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell’Alto Rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo e al Consiglio *sul rafforzamento del contributo dell’UE al multilateralismo basato su regole*, del 17 dicembre 2021, JOIN(2021) 3 final, e la successiva Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2022 *sull’UE e la difesa del multilateralismo*, (2020/2114(INI)).

¹⁶ Sugli interventi condotti dalle due organizzazioni “fianco fianco” in contesti di crisi, v., per tutti, L. PALADINI, *La politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)*, in M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L’azione esterna dell’Unione europea*, Napoli, 2022, pp. 289-313.

¹⁷ Per una ricostruzione dell’attività dell’UE sulla scena internazionale per fronteggiare le sfide globali avvicendatesi negli ultimi anni, v. N. HELWIG, V. SINKKONEN, *Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term*, in *European Foreign Affairs Review - Special Issue*, 2022, vol. 27, pp. 1-20.

¹⁸ Council of the EU, *Conclusions on taking the UN-EU strategic partnership on peace operations and crisis management to the next level: Priorities 2022-2024* (5269/22), del 24 gennaio 2022, par. 2.

¹⁹ *Ibid.*, par. 8.

²⁰ Cfr. M. WÄHLISCH, *Human Security*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2016. In dottrina, tra gli altri, A. DI STASI, *Diritti umani e sicurezza regionale. Il “sistema” europeo*, Napoli, 2011. Con specifico riferimento alla *human security* nel contesto della *Women, Peace and Security Agenda*, v. UN Women National Committee Australia, *Women, Peace and Security: an Introductory Manual*, disponibile al link: <https://www.peacewomen.org/assets/file/Resources/Government/wps_manual.pdf>.

nei conflitti armati, nonché della partecipazione paritetica degli uomini e delle donne nelle attività operative e nelle sedi negoziali relative ai processi di pace.

Ebbene, a partire dall'adozione all'unanimità della Risoluzione 1325 (2000)²¹, il Consiglio di Sicurezza ha riconosciuto che nella prevenzione e nella risoluzione dei conflitti occorre garantire: la protezione delle donne da ogni forma di violenza fisica, sessuale, psicologica, domestica o economica e da ogni tipologia di discriminazione; la promozione dei diritti umani specificatamente riferiti alle donne, con particolare riguardo al rispetto degli obblighi derivanti dalla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW) e alla repressione dei cd. *gender-based crimes* codificati negli artt. 7 e 8 dello Statuto della Corte Penale Internazionale²²; la partecipazione delle donne alle operazioni di mediazione, negoziazione, *peacekeeping* e di assistenza umanitaria. Pertanto, la suddetta Risoluzione sottolinea la necessità di non trascurare le conseguenze prodotte dalle situazioni di instabilità politica e di conflitto armato sulla popolazione femminile²³ e di rafforzare la partecipazione delle donne nei processi di pacificazione allo scopo di contrastare le disuguaglianze di genere e, per il tramite, favorire condizioni di pace più durature.

La progressiva centralità occupata, a livello universale, dal tema del ruolo delle donne nei conflitti armati e, in particolar modo, dalla questione del ricorso alla violenza sessuale come arma di guerra al fine di esacerbare situazioni di crisi ed ostacolare il ripristino della pace e della sicurezza internazionale è tale da determinare l'adozione, da parte del Consiglio di Sicurezza, di successive risoluzioni a carattere generale, ossia svincolate da specifiche situazioni di crisi²⁴: queste, lette complessivamente, sostanziano la *Women, Peace and Security Agenda*.

In base al tema affrontato, tali risoluzioni sono state suddivise in due gruppi²⁵: quelle relative alla partecipazione delle donne nei processi di pace e nella prevenzione dei conflitti (cd. *women's empowerment' resolutions*)²⁶ e quelle relative alla prevenzione e contrasto della violenza sessuale nei conflitti armati (cd. *sexual violence resolutions*)²⁷.

²¹ United Nations Security Council, Resolution 1325 (2000) on *Women, Peace and Security*, del 31 ottobre 2000, S/RES/1325 (2000).

²² V. International Criminal Court, Office of the Prosecutor, *Policy on the Crime of Gender Persecution*, of 7 December 2022, consultabile al link <<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2022-12/2022-12-07-Policy-on-the-Crime-of-Gender-Persecution.pdf>>.

²³ UN Security Council, Resolution 1325 (2000), par. 14: “*The Security Council [...] Reaffirms its readiness, whenever measures are adopted under Article 41 of the Charter of the United Nations, to give consideration to their potential impact on the civilian population, bearing in mind the special needs of women and girls, in order to consider appropriate humanitarian exemptions*”.

²⁴ Seppur non vincolanti, tali risoluzioni rappresentano “*good indicators of the general direction in which the normative development is heading*” in R. MARCONI, *Tutela dei diritti sessuali e riproduttivi nell'attuale conflitto in Ucraina: l'accesso all'interruzione di gravidanza*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 16, n. 3, 2022, in particolare p. 689, che cita G. NOLTE, *The Different Functions of the Security Council with Respect to Humanitarian Law*, in A. ROBERTS, J. WELSH E D. ZAUM (eds.), *The United Nations Security Council and War. Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford-New York, 2008, p. 532.

²⁵ Cfr. I. RENZULLI, “*Women and peace*”: *A Human Rights Strategy for the Women, Peace and Security Agenda*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 35, n. 44, 2017, pp. 210-229, in particolare p. 213.

²⁶ UN Security Council, Resolution 1889 (2009) on *Women, Peace and Security*,), of 5 October 2009, S/Res/1889(2009; Resolution 2122 (2013), of 18 October 2013, S/Res/2122(2013); Resolution 2242 (2015), of 13 October 2015, S/Res/2242(2015); Resolution 2493 (2019), of 29 October 2019, S/Res/2493; UN Security Council, Resolution 2538 (2020), *United Nations peacekeeping operations*, of 28 August 2020, S/Res/2538.

²⁷ UN Security Council, Resolution 1820 (2008) on *Women, Peace and Security*, of 19 June 2008, S/Res/1820(2008); Resolution 1888 (2009), of 30 September 2009, S/Res/1888(2009); Resolution 1960 (2010), of 16 December 2010, S/Res/1960(2010); Resolution 2106 (2013), of 24 June 2013,

Parallelamente, al fine di fornire uno stimolo alla concretizzazione dell'*Agenda*, il Consiglio di Sicurezza ha invitato gli Stati membri, la società civile “*and other relevant actors*”²⁸ ad elaborare strategie e piani d'azione per la sua implementazione, definendo obiettivi ed attività da intraprendere, sia a livello nazionale che internazionale²⁹.

Pertanto, a partire dal 2008³⁰ anche l'UE ha assunto l'impegno di attuare la suddetta *Agenda* promuovendo l'applicazione – sin dalla fase di pianificazione delle proprie attività specificatamente dedicate al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale – della cd. analisi di genere, ossia di una valutazione preventiva sui divari di genere sussistenti nelle destinazioni e nei contesti di programmato intervento, allo scopo di una più efficace e mirata attività di sostegno alla piena ed eguale partecipazione delle donne – sia nell'ambito delle istituzioni statali, che nel settore della società civile, nonché allo sradicamento di ogni forma di discriminazione sessuale.

Parimenti, l'impiego di un set di indicatori per la fase di valutazione delle attività poste in essere (tra questi, l'attuazione, da parte degli Stati membri, dei rispettivi piani d'azione nazionali su “donne, pace e sicurezza”; i rapporti tra UE e Paesi terzi o altre organizzazioni regionali sulle questioni relative all'*Agenda*; la percentuale dei programmi di assistenza esterna dedicati, anche in parte, alla parità di genere; la percentuale di donne e uomini tra i capi delle missioni diplomatiche e delle delegazioni UE; l'assistenza fornita alle donne richiedenti asilo vittime di violenza)³¹ costituisce uno strumento concreto volto all'individuazione dei progressi compiuti e, al contempo, delle lacune da colmare nell'attuazione, da parte dell'Organizzazione, della *Women, Peace and Security Agenda*.

Nel successivo *Approccio strategico dell'UE in materia di donne, pace e sicurezza* allegato alle Conclusioni del Consiglio del 10 dicembre 2018, il richiamo alla coerenza tra l'azione esterna e l'azione interna dell'UE sottolinea particolarmente la necessità di declinare i propositi dell'*Agenda* anche all'interno dello spazio europeo³², incentivando l'applicazione trasversale della prospettiva di genere nei settori della difesa, dell'immigrazione, del mercato e della sicurezza sociale³³.

S/Res/2106(2013); Resolution 2272 (2016), of 11 March 2016, S/Res/2272(2016); UN Security Council, Resolution 2467 (2019), of 23 April 2019, S/Res/2467(2019).

²⁸ UN Security Council, *Statement by the President of the Security Council*, of 31 October 2002, S/PRST/2002/32; of 28 October 2004, S/PRST/2004/40; of 27 October 2005, S/PRST/2005/52.

²⁹ Nel dicembre 2020, anno del venticinquesimo anniversario della Risoluzione 1325, l'Italia ha pubblicato il suo IV Piano d'Azione Nazionale su Donne, Pace e Sicurezza (2020-2024). Tale Piano – redatto sotto la guida del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU) che ne cura anche il monitoraggio – verte su quattro obiettivi, per ciascuno dei quali sono stati dettagliatamente indicati le azioni da intraprendere, gli stakeholders rilevanti ed una serie di indicatori per valutarne la messa in atto. Tali obiettivi concernono: il ruolo delle donne nei processi di pace e nei processi decisionali; la prospettiva di genere nelle operazioni di pace e la valorizzazione delle donne nelle Forze Armate e nelle Forze di Polizia; l'*empowerment* delle donne, la parità di genere e la protezione dei diritti umani di donne e bambine/i in aree di conflitto e post-conflitto; le attività di comunicazione e formazione, a tutti i livelli, sulle questioni connesse all'*Agenda*, nonché il rafforzamento della posizione dell'Italia nei *fora* internazionali di settore.

³⁰ Council of the EU, *Comprehensive Approach to the EU Implementation of the UNSCRs 1325 and 1820 on women, peace and security* (15671/1/08), consultabile al link <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2015671%202008%20REV%201/EN/pdf>>.

³¹ Council of the European Union, *Indicators for the Comprehensive Approach to the EU implementation of the UNSCRs 1325 and 1820 on women, peace and security* (11948/10), come revisionati il 22 settembre 2016 (10805/16) consultabili al link <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12525-2016-INIT/en/pdf>>.

³² *Amplius*, con riferimento alla sicurezza europea nella duplice accezione di sicurezza interna dei cittadini europei e come sicurezza esterna dell'insieme del continente, C. RISI, *Alcune note sulla dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il Consiglio europeo di giugno 2017*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2017, pp. 131-142.

³³ Council of the European Union, *Women, Peace and Security*, 10 December 2018, consultabile al link <<https://www.consilium.europa.eu/media/37412/st15086-en18.pdf>>.

Tale impostazione è altresì ripresa nello *EU Action Plan on Women, Peace and Security (2019-2024)*: con riferimento all'obiettivo significativamente intitolato “*Leading by example*”, il documento in questione intende sollecitare l'impegno delle istituzioni dell'UE e dei suoi Stati membri “*to enhance further the EU's political commitment and actions for the implementation of the WPS Agenda at local, national, regional and international levels*”³⁴ mediante una serie di azioni – tra queste, la concreta implementazione dei piani nazionali, l'adesione dell'UE alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)³⁵, unitamente al rafforzamento della cooperazione, sia a livello locale che globale – nella direzione di una piena ed effettiva parità di genere.

3. Impegni politici e strumenti giuridici dell'UE a favore dell'uguaglianza di genere a livello globale alla luce del *Gender Action Plan III*

La realizzazione di un'autentica “*Unione dell'uguaglianza*”³⁶ fondata sul valore-obiettivo della parità tra donne e uomini non può prescindere – come è stato precedentemente osservato – dall'integrazione della prospettiva di genere nell'elaborazione ed attuazione delle politiche dell'UE (tanto nella loro dimensione interna, quanto nella loro proiezione esterna), nell'ambito di un più ampio approccio intersezionale³⁷ che tenga conto della connessione tra genere ed altre cause di discriminazione³⁸. È il caso, ad esempio, delle donne migranti e delle maggiori difficoltà da esse riscontrate nell'accesso al mercato del lavoro rispetto ai loro concittadini di sesso maschile o alle donne di cittadinanza

³⁴ European External Action Service (EEAS), *EU Action Plan on Women, Peace and Security (WPS) 2019-2024*, del 4 luglio 2019, p. 10.

³⁵ In dottrina, tra gli altri, P. KOUTRAKOS, V. SONECA, *The Future of the Istanbul Convention before the CJEU*, in AA. VV., *The EU and its Member States' Joint Participation in International Agreements*, London, 2022; C. MORINI, *La questione dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul alla luce del parere 1/19 della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 3, 2021, pp. 136-162.

³⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'Unione europea dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, del 5 marzo 2020, COM(2020)152 final. Con riferimento ai risultati di medio termine della strategia in questione, v. M. LASTILLA, *Parità di genere nell'UE: a che punto siamo?*, in *Sud in Europa*, n. 1, 2022, pp. 17-18; I. GARCÍA MUÑOZ, *Critical analysis of the role of the European Union on gender equality progress. The case of research policy*, in *Revista de Estudios Europeos*, n. 79, 2022, pp. 457-472.

³⁷ Secondo lo EIGE, per “intersezionalità” si fa riferimento a uno “strumento analitico per studiare, comprendere e rispondere ai modi in cui sesso e genere si intersecano con altre caratteristiche/identità personali e i modi in cui tali intersezioni contribuiscono a determinare esperienze di discriminazione specifiche”.

³⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, del 5 marzo 2020, COM/2020/152 final, pp. 16-17.

europea³⁹, o ancora dei lavoratori non altamente qualificati le cui condizioni hanno subito un ulteriore deterioramento a causa dell'emergenza pandemica⁴⁰.

In tale contesto, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza⁴¹ – il cui obiettivo generale, oltre alla coesione economica, sociale e territoriale, concerne l'attenuazione dell'impatto sociale ed economico della crisi Covid-19 “in particolare sulle donne”⁴² – intende sciogliere il nodo delle disparità ponendo in capo agli Stati membri l'obbligo di giustificare gli strumenti mediante i quali i rispettivi piani nazionali intendano contribuire “alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti”⁴³ e assegnando, al contempo, alla Commissione europea il compito di monitorare l'effettiva attuazione di tali strumenti⁴⁴.

Ebbene, l'intersezionalità del genere con altre forme di discriminazione costituisce l'approccio strutturato prescelto dall'UE anche nel suo terzo *Gender Action Plan* (GAP III) con orizzonte al 2025⁴⁵ e finalizzato ad accrescere l'impegno dell'Organizzazione, nella sua azione esterna, sui temi della parità di genere e dell'emancipazione femminile. In linea con l'obiettivo di sviluppo sostenibile sulla parità di genere (OSS 5 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite⁴⁶), il GAP III si pone cinque obiettivi: accrescere l'efficacia dell'attività programmatica dell'UE per la parità di genere in quanto priorità trasversale dell'azione esterna; promuovere, insieme agli Stati membri, un impegno strategico a livello multilaterale (in particolare, nell'ambito dell'ONU e dei vertici del G7 e del G20⁴⁷), regionale (in sede OCSE e Consiglio d'Europa) e locale, in stretta collaborazione con i Paesi partner e la società civile; concentrare l'azione dell'UE su specifiche aree di

³⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, del 24 novembre 2020, COM(2020) 758 final, p. 7, che riprende i dati contenuti in S. GRUBANOV-BOSKOVIC, C. TINTORI, F. BIAGI, *Gaps in the EU Labour Market Participation Rates: an intersectional assessment of the role of gender and migrant status*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020. Con specifico riferimento all'integrazione degli immigrati nel contesto del nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo presentato dalla Commissione europea il 23 settembre 2020 e di cui il già menzionato Piano d'azione è parte integrante si rinvia, tra gli altri, a M.C. CARTA, *Il “nuovo” Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2021, pp. 9-42.

⁴⁰ Cfr. EIGE, *Gender Equality Index 2022. The COVID-19 pandemic and care*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, consultabile al link <<https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2022-covid-19-pandemic-and-care>>.

⁴¹ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 *che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in GUUE L 57, del 18 febbraio 2021, pp. 17-75. Al riguardo, anche con riferimento ai relativi sviluppi nel perfezionamento dell'Unione economica e monetaria (UEM), v. F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022.

⁴² Art. 4, par. 1 del Regolamento (UE) 2021/241.

⁴³ Art. 18, par. 4, lett. o) del Regolamento (UE) 2021/241.

⁴⁴ Cfr. Corte dei conti dell'Unione europea, Relazione speciale 10/2021: *Integrazione della dimensione di genere nel bilancio dell'UE: è tempo di tradurre le parole in azione*, in particolare par. 109, consultabile al link <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_10/SR_Gender_mainstreaming_IT.pdf>.

⁴⁵ Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo e al Consiglio, *Piano d'azione dell'Unione europea sulla parità di genere III – Un'agenda ambiziosa per la parità di genere e l'emancipazione femminile nell'azione esterna dell'UE*, del 25 novembre 2020, JOIN/2020/17 final.

⁴⁶ UN General Assembly, Resolution on *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, del 25 settembre 2015, A/RES/70/1.

⁴⁷ In occasione del G20 tenutosi a Roma il 30 e 31 ottobre 2021, per la prima volta nell'Agenda del Vertice è stata inclusa una conferenza esclusivamente dedicata al cd. *women's empowerment* nel corso della quale è stato ribadito l'obiettivo di ridurre entro il 2025 la disparità salariale tra uomo e donna, già assunto nel Vertice di Brisbane del 2014. Sul tema, A. DI STASI, *Il G20 nel prisma delle sue (mutate e mutevoli) competenze. Alcune considerazioni in occasione della presidenza italiana del 2021*, in *Liber Amicorum Sergio Marchisio. Il diritto della comunità internazionale tra caratteristiche strutturali e tendenze innovative*, Vol. I, Napoli, 2022, pp. 519-540.

intervento, quali la violenza di genere e la tutela dei diritti sessuali e riproduttivi; perfezionare l'equilibrio di genere ai vertici politici e dirigenziali dell'Organizzazione; garantire l'accessibilità alle informazioni concernenti le attività poste in essere, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sull'effettivo perseguimento dei suddetti obiettivi i quali, è evidente, non possono prescindere da una loro traduzione in strumenti giuridici vincolanti, che si tratti di accordi internazionali o di atti di diritto derivato.

Tralasciando la questione dell'adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul (su cui non ci si sofferma perché necessitante di autonoma e più ampia analisi), è, dunque, in tale contesto che si inserisce il Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021 che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale ("Europa globale")⁴⁸. Tale strumento – di pari durata del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e, come riportato nel considerando n. 13, ispirato a una serie di documenti strategici, tra i quali la *Women, Peace and Security Agenda* – finanzia programmi tematici di portata regionale e transregionale allo scopo, *inter alia*, di *"proteggere, promuovere e far progredire la democrazia, lo Stato di diritto, compresi i meccanismi di responsabilità, e i diritti umani, fra cui la parità di genere e la protezione dei difensori dei diritti umani, anche nelle circostanze più difficili e nelle situazioni di emergenza"*⁴⁹.

Nel dettaglio, come indicato nell'Allegato III del Regolamento, tale strumento intende sostenere mediante l'erogazione di finanziamenti pluriennali quelle iniziative, lanciate dalla stessa UE o da altri soggetti internazionali, volte all'eliminazione di pratiche dannose e forme di violenza contro donne e ragazze, nonché affrontare le cause profonde delle disuguaglianze di genere quale strumento per contribuire alla prevenzione dei conflitti e alla costruzione della pace. Tralasciando quanto concerne la sua attuazione procedurale, basti qui evidenziare che tale strumento in questione intende attuare l'obiettivo già posto dal GAP II relativo al raggiungimento entro il 2025 di un'elevata percentuale (pari all'85%) di nuove azioni di rilievo esterno dedicate, in tutto o in parte, alla parità di genere⁵⁰.

L'invito a tener conto della parità di genere nei partenariati economici⁵¹ vede nella negoziazione dell'Accordo di *post-Cotonou* un momento di particolare slancio a favore dell'impegno sulla parità di genere, sicché, come si evince dall'art. 10 della bozza di Accordo, le Parti contraenti intendono impegnarsi ad *"[...] adopt and strengthen enforceable legislation, legal frameworks and sound policies, programmes and*

⁴⁸ Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa globale, che modifica e abroga la decisione n. 466/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (UE) 2017/1601 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio (Testo rilevante ai fini del SEE)*, del 9 giugno 2021, in GUUE L 209 del 14 giugno 2021, pp. 1-78. In particolare, come indicato nel considerando n. 9, tale Regolamento si basa sulle azioni sostenute in precedenza a norma dei Regolamenti (UE) n. 230/2014, (UE) n. 232/2014, (UE) n. 233/2014, (UE) n. 234/2014, (UE) n. 235/2014, (UE) n. 236/2014 e (UE) 2017/1601 del Parlamento europeo e del Consiglio, della decisione n. 466/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE, Euratom) n. 480/2009, (Euratom) n. 237/2014 e (UE) 2015/322 del Consiglio e dell'accordo interno relativo all'11° Fondo europeo di sviluppo (FES).

⁴⁹ Art. 2, lett. c) del Regolamento 2021/947.

⁵⁰ Come indicato nel GAP III con riferimento ai risultati del *Gender Action Plan 2016-2020*, la percentuale di azioni di rilievo esterno dedicate alla parità di genere e all'emancipazione femminile è passata dal 58% circa del 2016 al 64% circa del 2019. Tale rilevazione è compiuta mediante appositi indicatori sulla politica per la parità di genere elaborati dalla *Development Assistance Committee* dell'OCSE.

⁵¹ Con più ampio riferimento alla prassi pattizia europea relativa all'inserimento di *human rights clauses*, I. ZAMFIR, *Human Rights in EU Trade Agreements – the Human Rights Clause and its Application*, in *European Parliamentary Research Service*, 2019.

*mechanisms to ensure girls' and women's equal access to, equal opportunities in, equal control over, and full and equal participation in, all spheres of life, on an equal footing with boys and men*⁵².

Ancora nell'ambito della politica commerciale, il GAP III auspica che, su modello della disciplina relativa al sistema di preferenze tariffarie generalizzate (SPG)⁵³, i futuri accordi commerciali dell'UE includano disposizioni che vincolino i Paesi terzi ad osservare gli *standard* in tema di protezione dei lavoratori e lavoratrici prescritti, *inter alia*, dalle Convenzioni dell'OIL sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne e sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni⁵⁴.

Infine, con riferimento, alla politica dell'allargamento dell'UE, l'obiettivo sopracitato del “*Leading by example*”, e dunque anche della coerenza tra la promozione dei suoi obiettivi verso l'esterno e l'effettiva osservanza all'interno dei propri confini, assume particolare rilevanza, tenuto conto che nel contesto del processo di adesione “[...] *potential members must adopt EU-driven norms to become part of the European 'self'*”⁵⁵.

Orbene, sin dall'*Approccio strategico dell'UE in materia di donne, pace e sicurezza* del 2018, e specificatamente nel capitolo dedicato alla politica di vicinato e ai negoziati di allargamento, l'uguaglianza di genere rileva quale *conditionality tool of enlargement*⁵⁶ nella misura in cui gli Stati che desiderano entrare a far parte dell'UE sono tenuti sostanzialmente a dimostrare di garantire, *inter alia*, l'effettiva partecipazione delle donne alla vita pubblica (criterio politico), l'accesso paritario al mercato del lavoro e l'elaborazione di politiche volte alla riduzione del *gender pay gap* (criterio economico), la conformità della legislazione nazionale alle fonti del diritto dell'UE in materia di uguaglianza di genere (criterio dell'*acquis communautaire*)⁵⁷. Ebbene, nonostante le sensibili differenze rilevabili tra i Paesi balcanici in termini di avanzamento nel processo di integrazione europea, l'ultima Comunicazione sulla politica di allargamento dell'UE evidenzia come nei Balcani occidentali, la maggior parte gli Stati candidati abbia rafforzato i propri quadri legislativi e insiste per un incremento delle risorse economiche

⁵² Art. 10 della bozza di Accordo. Con riferimento all'Accordo di Cotonou e ai negoziati sul nuovo accordo tra l'UE, da un lato, e l'Organizzazione dei Paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico, dall'altro, v. M. FERRARI, *L'azione dell'Unione europea sul palco internazionale: le clausole di tutela dei diritti umani negli accordi con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)*, in *Quaderno AISDUE, serie speciale, II ed. Incontro fra i giovani studiosi del diritto dell'Unione europea. La Conferenza sul futuro dell'Europa, contributo al dibattito sui valori dell'Unione e sulla protezione della salute e dell'ambiente*, Napoli, 2022, pp. 279-299; P. PENNETTA, *Brevi note sul trattato istitutivo dell'Organization of the African, Caribbean and Pacific States*, in *La Comunità Internazionale*, Vol. 3, 2020, pp. 477-499.

⁵³ Regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate e che abroga il regolamento (CE) n. 732/2008 del Consiglio*, del 25 ottobre 2012, in *GUUE L 303* del 31 ottobre 2012, pp. 1-82.

⁵⁴ L'art. 9, par. 1, lett. b) del Regolamento (UE) n. 978/2012 prevede, infatti, che un Paese extra-UE possa beneficiare di un regime speciale di incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo a condizione che abbia ratificato le convenzioni ONU e OIL sui diritti umani e sul diritto del lavoro elencate nell'Allegato VIII del medesimo Regolamento (cd. “convenzioni pertinenti”). Cfr. G. RUGANI, *La promozione dei valori UE in materia di lavoro*, in *Quaderno AISDUE*, cit., pp. 325-346.

⁵⁵ S. BAL, *Gendering the EU's Western Balkan Enlargement: A Normative Power Europe Approach*, in B.F. COSTA (ed.), *Challenges and Barriers to the European Union Expansion to the Balkan Region*, Hershey, 2022, in particolare p. 155.

⁵⁶ Con riferimento alla cd. “condizionalità pre-adesione”, A. CIRCOLO, *La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2022, pp. 225-276.

⁵⁷ S. BAL, *Gendering the EU's Western...*, op. cit., p. 156.

e dell'assistenza alle vittime, nella direzione di un effettivo impegno nella lotta alla violenza di genere⁵⁸.

4. Brevi considerazioni conclusive. *Can the EU lead by example?*

Nell'ultimo quinquennio, ossia dall'adozione dell'*Approccio Strategico* del 2018, l'ambizione a svolgere un ruolo chiave nel garantire la pace e la sicurezza internazionale ha visto l'UE sviluppare il tema "donne, pace e sicurezza" anche in modo indipendente dall'Organizzazione a vocazione universale: gli ambiziosi obiettivi posti dai vari piani succedutesi in questi ultimi anni si proiettano, infatti, anche oltre il mero contesto delle situazioni di conflitto, riconoscendo nella prospettiva di genere un valido strumento di applicazione trasversale per la promozione della parità tra uomini e donne tanto nella dimensione interna, quanto nella dimensione esterna dello spazio europeo.

Tuttavia, la permanenza di alcuni fattori quali la disparità di genere nel personale dell'UE addetto alla politica di sicurezza e di difesa comune (sia a livello dirigenziale che operativo o diplomatico)⁵⁹, l'assenza di una trasparente attività di monitoraggio sullo stato di avanzamento degli impegni profusi⁶⁰, unitamente all'attuale stallo nell'adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul – adesione sollecitata, da ultimo, anche dallo *High-level Reflection Group of the Council of Europe* in occasione dell'invito a rafforzare, in particolare, la loro cooperazione regionale e, a livello universale, con l'ONU, al fine di "*build a united front to uphold women's rights*"⁶¹ –, rischia di minare la credibilità internazionale dell'Organizzazione.

Tale credibilità rischia di essere messa in discussione anche a causa dall'atteggiamento di alcuni Stati membri, a cominciare dalla mancata adozione dei piani d'azione nazionali per l'attuazione della *Women, Peace and Security Agenda*⁶² da parte di Grecia e dell'Ungheria; quest'ultima, inoltre, rientra anche nel gruppo di Stati – insieme a Bulgaria, Repubblica Ceca, Lettonia, Lituania, Slovacchia – a non aver ancora ratificato la Convenzione di Istanbul, mentre, per quanto concerne gli Stati che vi hanno aderito, il monito del GREVIO è chiaro nel ribadire la necessità di "*(a) political commitment to breathe life into the convention and give it meaning at the national level*"⁶³.

⁵⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Comunicazione 2022 sulla politica di allargamento dell'UE*, del 12 ottobre 2022, COM(2022) 528 final. Per una disamina della situazione femminile nei Balcani occidentali, si rinvia agli indici e ai correlati report dedicati ai singoli Stati a cura dello EIGE, *Gender equality indices in the Western Balkans and Türkiye* disponibile al link <<https://eige.europa.eu/about/our-work/cooperation-eu-candidate-countries-and-potential-candidates/gender-equality-indices-western-balkans-and-turkey>>.

⁵⁹ Cfr. M.A. DEIANA, K. McDONAGH, *Translating the Women, Peace and Security Agenda into EU Common Security and Defence Policy: Reflections from EU Peacebuilding*, in *Global Society*, Vol. 32, n. 4, 2018, pp. 415-435.

⁶⁰ Cfr. J. ALMQVIST, *Rekindling the Agenda on Women, Peace and Security: Can the EU Lead by Example?*, in *Analysis of the Elcano Royal Institute*, Vol. 36, n. 1, 2021, in particolare p. 8.

⁶¹ Council of Europe, *Report of the High-Level Reflection Group of the Council of Europe*, October 2022, in particolare pp. 33-34, consultabile al link <<https://rm.coe.int/report-of-the-high-level-reflection-group-of-the-council-of-europe-/1680a85cf1>>.

⁶² I piani adottati dai singoli Stati sui temi della *Women, Peace and Security Agenda* sono consultabili al link <<http://1325naps.peacewomen.org/>>.

⁶³ GREVIO, *Mid-term Horizontal Review of GREVIO baseline evaluation reports*, febbraio 2022, consultabile al link <<https://rm.coe.int/prems-010522-gbr-grevio-mid-term-horizontal-review-rev-february-2022/1680a58499>>.

Dinanzi alle crisi globali che circondano il continente europeo, il Parlamento europeo, in qualità di rappresentante dei cittadini europei, insiste “*sulla piena applicazione e sull'integrazione sistematica della dimensione di genere e del piano d'azione dell'UE sulla parità di genere III in tutta l'azione esterna dell'UE, anche nel commercio e nella politica di sviluppo sostenibile, a tutti i livelli di coinvolgimento e in tutte le attività e i concetti applicabili, anche oltre la validità del suddetto piano*”⁶⁴.

Prima di agire all'esterno, occorre che dall'interno ci si ponga la seguente domanda: *can the EU lead by example?*

ABSTRACT

La Women, Peace and Security Agenda è stata inaugurata dalla Risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che per prima ha evidenziato l'importante ruolo delle donne nella prevenzione e nella risoluzione dei conflitti e negli interventi di peace-building. Nel corso degli anni, il Consiglio di sicurezza ha incoraggiato gli Stati Membri delle Nazioni Unite ed altri attori internazionali (es. organizzazioni regionali) a sviluppare piani d'azione contenenti prospettive di genere nelle operazioni umanitarie e questioni riguardanti specificatamente le donne nelle situazioni post-conflitto. Il presente contributo intende esaminare l'impegno dell'UE nell'attuazione degli obiettivi dell'Agenda nel contesto della sua azione esterna, anche alla luce dell'ambizione dell'Organizzazione a svolgere un ruolo di primo piano nella promozione dell'uguaglianza di genere.

⁶⁴ Risoluzione del Parlamento europeo, *sull'attuazione della politica estera e di sicurezza comune – relazione annuale 2022*, del 18 gennaio 2023, (2022/2048(INI)).