

La prevenzione ed il contrasto della  
violenza di genere al vaglio del  
Comitato africano di esperti sui diritti  
ed il benessere del minore



# La prevenzione ed il contrasto della violenza di genere al vaglio del Comitato africano di esperti sui diritti ed il benessere del minore \*

Nota a ACERWG, decisione 1/2018 sulla comunicazione [\*Institute for Human Rights and Development in Africa and Finders Group Initiative on behalf of TFA \(a minor\) v. the Government of the Republic of Cameroon\*](#) (2018)

È con particolare interesse che si dà conto della continua attività di monitoraggio svolta nel corso di questi ultimi anni dall'organo di controllo della Carta africana sui diritti ed il benessere del minore (d'ora in avanti Carta) sul rispetto degli obblighi internazionali previsti dalla Carta stessa.

Con una decisione, resa a maggio 2018 e pubblicata nel mese di settembre, il Comitato africano di esperti sui diritti ed il benessere del minore è infatti intervenuto chiarire, in questo caso per la prima volta, la portata e il contenuto di taluni obblighi positivi gravanti sulle parti contraenti<sup>1</sup>. Nel caso di specie, il Comitato è stato investito da una comunicazione, presentata ai sensi dell'art. 44, par. 1, della Carta<sup>2</sup> da alcune organizzazioni non governative riconosciute dagli Stati membri dell'Unione africana, avente ad oggetto la violazione da parte del Camerun dell'obbligo positivo di garantire un'adeguata ed effettiva inchiesta in merito al crimine di stupro perpetrato ai danni di una minore.

La decisione del Comitato presenta diversi profili di interesse sul piano scientifico, anche in relazione a taluni aspetti funzionali dell'organo – con particolare riferimento al suo ambito di competenza materiale - di cui si

---

\* Nota valutata dalla direzione del Focus.

<sup>1</sup> *The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), Decision on the Communication submitted by the Institute for Human Rights and Development in Africa and Finders Group Initiative on behalf of TFA (a minor) against the Government of the Republic of Cameroon, Decision No. 001/2018.*

<sup>2</sup> Che recita: «1. *The Committee may receive communication, from any person, group or non-governmental organization recognized by the Organization of African Unity, by a Member State, or the United Nations relating to any matter covered by this Charters.*».

avrà modo di parlare nel prosieguo della trattazione, e merita di essere segnalata, *inter alia*, perché il Comitato africano di esperti indipendenti ha avuto occasione di esprimersi sul rapporto tra la violenza contro le donne e la discriminazione di genere.

Questi i fatti all'origine della questione sollevata dinanzi al Comitato. Gli autori della comunicazione riferiscono che TFA, di anni 10, nel 2012, era stata più volte vittima di stupro nella regione Nord Ovest del Camerun. La zia della vittima aveva subito sporto denuncia presso l'ufficio di polizia locale, a seguito della quale erano state svolte alcune indagini, in particolare, nei confronti del sospettato autore del crimine. I ricorrenti riferiscono altresì che «*the investigating judicial police took three months before submitting a report of the investigation to the Legal Department*» e che «*[...] the State Counsel eventually filed the findings with the Examining Magistrate, who eventually dismissed the evidence for disclosing no cases*».

Avverso tale provvedimento non è stato possibile proporre appello poiché – si legge nella decisione – l'*Examining Magistrate* aveva respinto la richiesta di fornire «*a copy of the ruling*», argomentando che solo lo Stato avrebbe potuto presentare «*[an] appeal against the ruling*». Successivamente, nel 2013, la zia della minore venne chiamata a rispondere dell'accusa di diffamazione in relazione alcune dichiarazioni espresse in una radio riguardanti il modo in cui era stata «*thrown away*» la denuncia di stupro. Ad avviso degli autori della comunicazione, le azioni della polizia e dell'*Examining Magistrate* «*[...] coupled with the prosecution*» della zia, «*[...] manifests a refusal by the agents of the Republic of Cameroon to investigate and prosecute*» il sospettato autore del crimine di stupro.

Pertanto, alla luce dei predetti fatti è stata prospettata la violazione di plurimi strumenti normativi internazionali e segnatamente della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino (artt. 4 e 37), della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, nota anche come Carta di Banjul (artt. 1, 2, 5, 7 e 18, par. 3), del Protocollo alla Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli relativo alla tutela dei diritti delle donne (artt. 2, par.1, 3, 4, par. 1 e 2, 5, 8 e 25), della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (artt. 2, 3 e 5 (a)), della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (artt. 2, 12 e 13), del Patto sui diritti civili e politici (artt. 2, par. 1 e 3, 7), della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (artt. 2, 5 e 8) e della Carta africana dei diritti ed il benessere del minore (artt. 1, par. 1, 3 e 16).

Venendo all'analisi nel merito della decisione, è opportuno fin d'ora precisare che il Comitato – com'era d'altro canto prevedibile – ha correttamente circoscritto il proprio campo di giudizio pronunziandosi solo in

relazione alle doglianze concernenti l'asserita violazione della Carta africana sui diritti del minore. A differenza della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli<sup>3</sup>, giova ricordarlo, il Comitato ha una competenza *ratione materiae* limitata che ha ad oggetto esclusivamente l'interpretazione – e il monitoraggio – della predetta Carta<sup>4</sup>. Orbene, con riferimento a quest'ultima sono stati accolti tutti i profili di doglianze prospettate dagli autori della comunicazione.

Procediamo con ordine. Per quanto attiene alla riscontrata violazione dell'art. 1, par. 1, della Carta, l'organo di esperti indipendenti richiamando l'importante decisione sul caso *Minority rights group international and Sos esclaves o behalf of Said Ould Salem and Yarg Ould Salem c. Mauritania* del 2017<sup>5</sup>, non ha perso l'occasione per riaffermare in termini generali che «[...] while discharging their human rights obligations, States are obliged to show due diligence to ensure the full realization of human rights»<sup>6</sup> (par. 46) e che la «[...] States' due diligence should be shown in prevention of human rights violations, investigation of violations, prosecution of perpetrators, and ensuring punishment of perpetrators»<sup>7</sup>. Ancor più dettagliatamente ha ribadito gli specifici obblighi positivi di carattere preventivo e repressivo gravanti sugli Stati contraenti. Sotto questo profilo, vale la pena di citare testualmente la parte che interessa: gli Stati devono identificare «[...] vulnerable groups prone to abuse and take special measures to prevent violence from occurring. In case where the violence has already occurred, Governments are required to undertake exhaustive investigation and ensure that commensurate compensation is rewarded to the victims». Si conferma, infine, l'orientamento

---

<sup>3</sup> Com'è noto, ai sensi dell'art. 3 del Protocollo istitutivo della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, adottato nel 1998 ed entrato in vigore nel 2004, “the jurisdiction of the Court shall extend to all cases and disputes submitted to it concerning the interpretation and application of the Charter [on Human Rights and Peoples' Rights], this Protocol and any other relevant Human Rights instruments ratified by the States concerned” (il corsivo è nostro). Sulla Corte è presente un'ampia letteratura. Cfr., tra gli altri, N. B. PITYANA, *Reflections on the African Court on Human and Peoples' Rights*, in *African Human Rights Law Journal*, 2004, pp. 121-129; A.P. van der MEIN, *The New African Court on Human and Peoples' Rights: Towards an Effective Human Rights Protection Mechanism for Africa?*, in *Leiden Journal of International Law*, 2005, pp. 113-129; J. PINA-DELGADO, *The African Court on Human and Peoples' Rights and its Position in the International and African Judicial Architectures*, in D. MOURA VINCENTE (ed.), *Towards a Universal Justice? Putting International Courts and Jurisdiction into Perspectives*, Leiden, 2016, pp. 98-135; F. VILJOEN, *Understanding and Overcoming Challenges in Accessing the African Court on Human and Peoples' Rights*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2018, pp. 63-98.

<sup>4</sup> Sul punto la posizione del Comitato è stata chiara avendo espressamente affermato nella decisione in commento che esso «[...] does not have a mandate to find violations of other instruments aside from the Charter» (par. 79).

<sup>5</sup> The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), *Decision on the Communication submitted by Minority Group International and SOS-Esclaves on behalf of Said Ould Salem and Yarg Ould Salem against the Government of the Republic of Mauritania*, Decision No. 003/2017. Per un commento alla decisione sia consentito rinviare a L. MANCA, *Sul (mancato) adeguamento dell'ordinamento della Mauritania agli obblighi della Carta africana sui diritti ed il benessere del minore in materia di contrasto alla schiavitù*, in questa *Rivista*, n. 2, 2018, pp. 2-13.

<sup>6</sup> Il corsivo è nostro.

<sup>7</sup> Il corsivo è nostro. In generale, sugli obblighi di *due diligence* nel diritto internazionale v., tra gli altri, R. P. BARNIDGE Jr., *The Due Diligence Principle under International Law*, in *International Community Law Review*, 2006, pp. 81-121; J. KULESZA, *Due Diligence in International Law*, Leiden, 2016.

orami consolidato secondo cui *«in the event where a State fails to show due diligence to prevent or investigate violence perpetrated by third parties, it assumes responsibility under international law for non-state actors»*<sup>8</sup>.

Sulla base di queste premesse, passando all'esame del caso sottoposto alla sua attenzione, il Comitato giunge ad affermare che il Camerun *«[...] failed to discharge its duty as it did not carry out effective investigation that results in punishment of the perpetrator of rape committed»* nei confronti della minore.

Da un'attenta lettura della decisione in commento emerge che principalmente sono due gli argomenti su cui si concentra la motivazione. Il primo: lo Stato convenuto avrebbe dovuto raccogliere delle prove conclusive e presentarle al Magistrato inquirente *«[...] by substantiating available evidences that lead to prosecution of the perpetrator»*. Se il Magistrato *«[...] failed to give reasonable decision»*, anche in presenza di prove conclusive, il Procuratore della Repubblica avrebbe dovuto impugnare la decisione entro un termine ragionevole. Pertanto, ad avviso dell'organo di controllo, nonostante che lo Stato convenuto, in sua difesa, avesse addotto che il procedimento di appello era in corso *«[...] the appeal is unduly prolonged since the judgment was handed in 2012»*<sup>9</sup>.

Il secondo argomento è strettamente connesso all'assunto appena riportato. Il Comitato precisa, infatti, che se, alla luce delle prove disponibili, è emerso che il principale sospettato non aveva commesso il reato contestatogli, il Camerun, in ogni caso, aveva il dovere di condurre un'inchiesta effettiva, nonché di identificare e perseguire il responsabile della grave violazione dei diritti della minore. In questa prospettiva, proseguendo nella disamina della decisione, non può essere omissis il passaggio ulteriore, anch'esso fondamentale per pervenire alla conclusione rassegnata dall'organo di controllo. Quest'ultimo osserva infatti che *«[...] five years have passed since the aunt of the victim reported the case to the police. However, after five years of the report, the perpetrator of the rape has not been punished [and] the victim was not also provided with remedy»*.

A questo punto, il Comitato, giustamente, non perde l'occasione per valorizzare anche il fattore "tempo" nel contesto generale della protezione effettiva dei diritti dei minori. Si afferma, infatti, che *«[...] the implementation and realization of children's rights in Africa is not a matter to be relegated for tomorrow, but an issue that is in need of proactive immediate attention and action»*. Ancor più specificamente, al fine di segnalare l'importanza del requisito della celerità delle attività investigative, nonché dell'esercizio dell'azione penale in situazioni di violazioni dei diritti

---

<sup>8</sup> Il corsivo è nostro.

<sup>9</sup> Il corsivo è nostro.

di minori, si precisa che il *«time is of essence especially in cases involving rape»*; da questa statuizione discende, come prevedibile corollario, che una *«delayed response in cases of rape may render the entire investigation ineffective»*.

Sulla scorta di quanto precede, l'epilogo è pressoché scontato; il Comitato giunge infatti ad una declaratoria di accoglimento della doglianza poiché il Camerun *«[...] has not exercised due diligence in investigatin and ensuring prosecution and punishment of the perpetrator within reasonable time»*, contravvenendo al ben noto principio del superiore interesse del minore, peraltro previsto dalla stessa Carta all'art. 4, par. 1.

Con una motivazione assai elaborata è stato accolto anche il secondo profilo di doglianza relativo alla violazione dell'art. 3 della Carta africana che sancisce il principio di non discriminazione<sup>10</sup>. In proposito, l'orientamento sviluppato dal Comitato riveste particolare interesse e, come si avrà modo di evidenziare, si inserisce nel contesto più ampio di una prassi internazionale, a livello universale, già consolidata e in evoluzione; non a caso i primi commentatori della pronuncia in discorso ne hanno subito evidenziato l'importanza. Ma torniamo all'esame della questione. Secondo gli autori della comunicazione, la violenza di genere *«which TFA suffered is a form of gender based discrimination»* che si pone in contrasto il predetto principio di non discriminazione sancito dalla Carta, nonché da altri strumenti normativi internazionali.

Al riguardo, l'organo di controllo specifica anzitutto che il contenuto dell'art. 3 della Carta è chiaro. Ai sensi della citata norma *«[...] any form of gender based discrimination against girls is prohibited»*. Tuttavia – precisa ancora il Comitato – *«it does not vividly portray that sexual violence is a form of gender based discrimination as argued by the applicants»*. Alla luce delle argomentazioni che precedono, dunque, la vera dimensione della questione che l'organo di esperti è stato chiamato ad affrontare è quella di appurare *«[...] if there is a nexus between gender based violence and gender based discrimination»*. Per dare risposta a questo interrogativo soccorre l'art. 46 della Carta in virtù del quale il Comitato, nell'esercizio della sua attività interpretativa e di monitoraggio può trarre ispirazione, in termini generali, dal diritto internazionale dei diritti umani, intendendosi con tale espressione non solo gli atti adottati nel quadro dell'Unione africana ma anche quelli delle Nazioni Unite<sup>11</sup>. Ed è proprio

---

<sup>10</sup> La predetta norma dispone che: *«[e]very child shall be entitled to the enjoyment of the rights and freedoms recognized and guaranteed in this Charter irrespective of the child's or his/ her parents' or legal guardians' race, ethnic group, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national and social origin, fortune, birth or other status»*.

<sup>11</sup> L'art. 46 della Carta – rubricato *“Sources of inspiration –* così recita: *«[t]he Committee shall draw inspiration from International Law on Human Rights, particularly from the provisions of the African Charter on Human and Peoples' Rights, the Charter of the Organization of African Unity, the Universal Declaration on Human Rights, the International Convention on the Rights of the Child, and other instruments adopted by the United Nations and by African countries in the field of human rights, and from African values and traditions»*.

la prassi internazionale sviluppatasi in seno a quest'ultimo contesto istituzionale – relativa al contrasto della violenza sulle donne – che viene esplicitamente richiamata dall'organo di controllo e segnatamente quella del Comitato sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna<sup>12</sup>. Sotto questo specifico profilo, si cita, in particolare, la Raccomandazione generale n. 19 del 1992<sup>13</sup> con la quale si è affermato che la nozione di discriminazione contenuta nell'art. 1 della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna<sup>14</sup> include anche la violenza di genere, nonché la più recente Raccomandazione generale n. 35 del 2017<sup>15</sup> che, a sua volta, stabilisce che la *«gender based violence is gender based discrimination»*. Orbene, questa importante e condivisibile linea interpretativa è stata recepita e fatta propria anche a livello regionale con la decisione in commento. Per la precisione, essa ha costituito il motivo essenziale e determinante della declaratoria di fondatezza della doglianza. Anche in questo caso, con riferimento alla questione oggetto d'esame dinanzi all'organo africano, appare utile richiamare la parte che interessa: secondo il Comitato, recita così la parte motiva della decisione, la minore *«was sexually abused which is an abuse that is perpetrated due to her sex as rape has been observed as gender based violence. The sexual abuse committed against TFA has disabled her from enjoying the protection provided in the Charter, namely protection against abuse and torture»*<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Su questa prassi, cfr., tra gli altri, in dottrina N. A. ENGLEHART, *CEDAW and Gender Violence: An Empirical Assessment*, in *Michigan State Law Reviv*, 2014, pp. 265-280; R. J. A. McQUIGG, *The CEDAW Committee and Gender-Based Violence against Women*, in *International Human Rights Law Review*, 2017, pp. 263-278.

<sup>13</sup> Cfr. General Recommendation No. 19 (1992), «violence against women».

<sup>14</sup> La norma in parola prevede che: «[f]or the purposes of the present Convention, the term "discrimination against women" shall mean any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other fields».

In generale, sulla Convenzione, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1979 ed integrata da un Protocollo opzionale del 1999, v., tra i vari contributi, M. FREEMAN, C. CHINKIN, B. RUDOLF (eds.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. A Commentary*, Oxford, 2012; D. ROMAN (sous la direction de), *La Convention pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes*, Paris, 2014.

<sup>15</sup> General Recommendation No. 35 (2017), «on the gender-based violence against women, updating General Recommendation No. 19», CEDAW/C/GC/35. Su questa Raccomandazione v., recentemente, S. DE VIDO, *The Prohibition of Violence against Women as a Customary International Law? Remarks on the CEDAW General Recommendation No. 35*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, pp. 379-396.

<sup>16</sup> Il corsivo è nostro.

In definitiva, il Comitato ha riconosciuto la violazione dell'art. 3 della Carta in quanto il Camerun «[...] *[failed] to thoroughly investigate the discriminatory act, in this case the sexual abuse [...]*»<sup>17</sup> di cui è stata vittima la minore<sup>18</sup>.

Non occorre spendere molte parole per sottolineare l'assoluto spessore di questa opzione ermeneutica che, come si è visto, ha consentito una lettura espansiva della nozione di discriminazione. È questa una delle principali novità contenute nella decisione in commento; certamente si tratta di un'evoluzione significativa della "giurisprudenza" del Comitato che, ancora una volta, pone la stessa in linea con la prassi esistente al riguardo a livello universale, favorendo una progressiva, per così dire, "armonizzazione" dei diversi sistemi internazionali di tutela dei diritti umani.

Rimane da considerare l'ultima doglianza concernente la violazione dell'art. 16 della Carta dedicato alla protezione dei minori contro gli abusi ed i maltrattamenti. Si tratta di una norma che, com'è noto, impone alle parti contraenti l'obbligo di adottare specifiche misure legislative, amministrative, sociali ed educative finalizzate alla tutela dei minori «[...] *from all forms of torture, inhuman or degrading treatment and especially physical or mental injury or abuse, neglect or maltreatment including sexual abuse, while in the care of the Child*». Il paragrafo successivo chiarisce poi che l'espressione «*Protective measures*» include «[...] *effective procedures for the establishment of special monitoring units to provide necessary support for the child and for those who have the care of the child, as well as other forms of prevention and for identification, reporting referral investigation, treatment, and follow-up of instances of child abuse and neglect*».

In proposito, l'organo di controllo precisa, in termini generali, che l'art. 16 «[...] *is aimed at the protection of both the dignity as well as physical and mental integrity of the children*». La norma, in linea con altri strumenti normativi a carattere regionale sulla tutela dei diritti umani, non dà nessuna definizione di «*torture or degrading treatment or punishment*». In proposito, è però intervenuto il Comitato africano per chiarire, sia pure utilizzando una terminologia parzialmente diversa, che l'espressione «*cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*» deve essere interpretata «[...] *as to extend to widest possible protection against abuses, whether physical or mental*». Dopo un breve richiamo della prassi rilevante al riguardo, in particolare quella del Comitato dei diritti

---

<sup>17</sup> Il corsivo è nostro.

<sup>18</sup> Sull'esercizio della *due diligence* nella prevenzione e contrasto della violenza di genere in dottrina cfr., tra gli altri, C. BENNINGER-BUDEL (ed.), *Due Diligence and its Application to Protect Women from Violence*, Leiden, 2008; J. GOLDSCHIED, D.J. LIEBOWITZ, *Due Diligence and Gender Violence: Parsing its Power and its Perils*, in *Cornell International Law Journal*, 2015, pp. 301-345. Sul punto v. anche il rapporto redatto nel 2006 dal Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne, le sue cause e le sue conseguenze, interamente dedicato al tema "The Due Diligence Standard As a Tool for the Elimination of Violence Against Women", doc. E/CN.4/2006/61.



umani delle Nazioni Unite, nonché del Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, si precisa in modo netto e perentorio che lo stupro *«is the worst form of sexual abuse which has serious physical as well psychological effects and that constitute inhuman or degrading treatments»*<sup>19</sup>, ai sensi del citato art. 16, par. 1, della Carta.

Con riferimento al caso di specie, nell'accogliere la doglianza, il Comitato osserva che *«despite the overwhelming evidence that TFA was raped, the Repondent State has not ensured prosecution of the perpetrator by carrying out effective investigation. It did not also ensure remedy for the victim for the violation she suffered»*. In tal modo, è agevole notare, si è configurata una responsabilità dello Stato per non aver protetto la minore da un atto di violenza grave e intollerabile, qual è lo stupro e in particolare per la violazione dell'obbligo procedurale di condurre con diligenza la necessaria attività di indagine, finalizzata all'individuazione e alla punizione dei responsabili del predetto atto di violenza, nonché dell'obbligo di fornire alla vittima un rimedio effettivo. A seguito delle violazioni accertate sono state disposte *inter alia* specifiche misure di riparazione di carattere individuale. In particolare, si è raccomandato allo Stato convenuto di *«immediately ensure that the perpetrator of rape against TFA is persecuted and punished [...]»*<sup>20</sup>, nonché, per la prima volta nella prassi del Comitato, all'evidenza tenuto conto delle tipologie di violazioni poste in essere, di accordare a favore della vittima una riparazione economica *«[...] for the non-pecuniary damage she suffered [...]»*, la cui quantificazione è stata fissata dallo stesso Comitato (accogliendo la richiesta specifica formulata dagli autori della comunicazione al riguardo).

In conclusione, non appare superfluo insistere sull'importanza del giudizio pronunciato dal Comitato in relazione alle sue prevedibili implicazioni derivanti soprattutto sul piano giuridico. In tale prospettiva, a parte la reiterata esigenza di assicurare un pieno e rigoroso rispetto degli obblighi positivi, di natura preventiva e repressiva, posti a tutela di soggetti particolarmente vulnerabili, come i minori, certamente, uno dei punti nevralgici della decisione in commento è rappresentato dall'interpretazione evolutiva dell'art. 3 della Carta accolta dall'organo di controllo. Sotto questo specifico profilo, grazie alla tecnica decisionale di cui si è dato conto, il predetto organo ha senz'altro aggiunto un altro fondamentale tassello alla tutela internazionale dei diritti dei minori a livello regionale.

*Luigino Manca*

---

<sup>19</sup> Il corsivo è nostro.

<sup>20</sup> Il corsivo è nostro.