
**Prospettiva di genere e impatto
delle sanzioni sulle donne,
i minori e altri gruppi vulnerabili**



Policy Paper

Prospettiva di genere e impatto delle sanzioni sulle donne, i minori e altri gruppi vulnerabili

2

Questo Policy Paper e il relativo studio sono stati realizzati da AWOS – A World of Sanctions con il contributo dell'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica – Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica e Culturale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art. 23 – bis del DPR 18/1967. Le opinioni sono espressione degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Responsabile scientifico

Prof.ssa Annalisa Ciampi (Università di Verona)

Gruppo di ricerca

Prof.ssa Annalisa Ciampi (Università di Verona)

Prof. Francesco Giumelli (Università di Groningen)

Prof.ssa Maria Grazia Ortoleva (Università di Verona)

Dott.ssa Anna Cervi (Trained Mediator & Research Consultant)

Dott.ssa Giulia Bazzoni (Università di Verona)

Dott.ssa Aurora Molesini (Università di Groningen)

Dott. Alessandro Amato, Segretario Comitato Scientifico, AWOS – A World of Sanctions (coordinatore)



Indice dei contenuti

Executive Summary	4
-------------------	---

Introduzione	6
--------------	---

Parte I	
Le conseguenze umanitarie delle sanzioni sulle donne (e altri gruppi vulnerabili)	8

Parte II	
La rilevanza della dimensione di genere nel design e nell'implementation delle sanzioni	13

Parte III	
Le sanzioni imposte in risposta a violazioni dei diritti delle donne	23

Parte IV	
Raccomandazioni di policy	27

Allegati	
1. Bibliografia (a cura di Giulia Bazzoni)	
2. Database (a cura di Francesco Giumelli e Aurora Molesini)	
3. Interviste (a cura di Anna Cervi)	

Executive Summary

Introduzione

Lo studio muove dalla constatazione dell'esistenza di una lacuna sia nella letteratura in materia di sanzioni che negli studi di genere sull'**impatto** delle sanzioni sulle donne, i minori e altri gruppi vulnerabili e, quindi, dall'intuizione che **non solo le analisi ma anche il design e l'implementazione delle sanzioni (tutte) siano "gender-neutral" o "gender-blind"**. La ricerca mira ad indagarne le ragioni e i possibili rimedi.

La suddetta indagine, oltre che rilevante, si impone come necessaria rispetto a quelle sanzioni che sono imposte proprio per reagire e porre fine a violazioni nei confronti delle donne. Si tratta di un fenomeno recente, la cui emersione è significativamente messa in luce, in particolare, dalle sanzioni così dette orizzontali – che, come si vedrà, costituiscono una tipologia di sanzioni unilaterali mirate recentemente introdotte nella legislazione della maggior parte dei paesi occidentali, ivi inclusa l'Unione europea sulla base del Regolamento UE 2023/500 e la Decisione PESC 2023/5001 del 7 marzo 2023.

Tre gli obiettivi della ricerca: accertare l'impatto umanitario delle sanzioni (tutte) sulle donne (ed altri gruppi vulnerabili) e, quindi, verificare la presenza/assenza della dimensione di genere sia nel *design* che nell'*implementation* dei vari regimi di sanzioni. Tre quindi i piani (talora paralleli, talora sovrapposti) di indagine: i regimi generali di sanzioni, le sanzioni "*targeted*" e le sanzioni imposte in risposta a violazioni dei diritti delle donne. Tre le metodologie impiegate: l'analisi della letteratura, condotta con riferimento a tutti gli obiettivi della ricerca e i vari piani di indagine; l'analisi qualitativa, anch'essa prevalentemente di carattere trasversale, realizzata attraverso interviste con operatori umanitari, esperti e rappresentanti della società civile; e l'analisi quantitativa, che per la prima volta riconosce il genere come elemento distintivo nel *listing* delle donne destinatarie di sanzioni "*targeted*".

Parte I

Nella Parte I, la ricerca conferma la scarsa attenzione, almeno fino ad oggi, per la dimensione di genere in materia di sanzioni (tutte), pur in un contesto in cui da tempo oramai le donne sono riconosciute come gruppo vulnerabile, oggetto di forme di discriminazione talora "*multiple*" e/o "*intersecting*", su cui generalmente ricadono **aggravandole** le conseguenze di qualunque evento che abbia un **impatto negativo sui diritti umani, dai conflitti armati ai disastri naturali, ivi inclusi i regimi sanzionatori**.

Anche quando l'obiettivo è implementare restrizioni mirate, cercando di ridurre al minimo gli effetti negativi sulle popolazioni, le restrizioni rimangono invasive, con effetti anche indiretti e/o involontari sulle popolazioni locali, "amplificati", per così dire, sulle donne (ed altri gruppi vulnerabili).

Sono tre i principali **nessi causali** evidenziati dall'analisi qualitativa condotta attraverso interviste ad esperti di sanzioni adottate dall'Unione europea in Afghanistan, Iran, Russia e Siria: **isolamento finanziario, accesso al mercato del lavoro e accesso ai servizi pubblici di base**.

Parte II

Il risultato della analisi non muta neppure quando ad essere prese in considerazione sono le **sanzioni "targeted" che hanno come destinatarie donne**. Al contrario, la scarsa attenzione per la dimensione di genere appare in maniera ancora più netta, quando dall'impatto umanitario si passa a considerare il *targeting* delle donne nelle sanzioni internazionali e le motivazioni che ne hanno determinato l'inserimento nelle liste sanzionatorie. Convergono su questo risultato sia l'esame della letteratura sia le analisi quantitative e qualitative, prescelte quali metodologie di ricerca per questo studio.

In ambito accademico, mentre la dimensione di genere sta progressivamente guadagnando attenzione per quanto riguarda l'analisi degli **effetti delle sanzioni** sulle popolazioni vulnerabili, l'integrazione di una prospettiva di genere nelle analisi relative al *listing* di individui e alle motivazioni sottese alle designazioni, inclusi i casi di sanzioni familiari, risulta ancora limitata e oggetto di scarsa elaborazione teorica ed empirica.

L'analisi quantitativa è stata condotta sulla base su un **dataset innovativo costruito a partire dalle liste ufficiali aggiornate ad aprile 2025 di cinque principali attori sanzionanti: Regno Unito inclusi i regimi misti Nazioni Unite - Regno Unito, Nazioni Unite, Unione Europea, Australia e Stati Uniti**. Attraverso una pulizia e una classificazione sistematica delle informazioni, è stato possibile valutare sia la presenza o assenza di dati sul genere, che classificare le motivazioni della designazione dei soggetti femminili.

Al momento della redazione di questo studio, non risultano disponibili studi che abbiano analizzato in modo sistematico e comparato la presenza e le motivazioni per il listare delle donne nelle liste di sanzioni internazionali. La ricerca, pertanto, si configura come uno dei primi tentativi di mappatura quantitativa e

qualitativa su questo tema, ponendo le basi per ulteriori ricerche future.

A completamento della revisione critica del targeting delle donne nelle sanzioni internazionali, che guardasse oltre il *design*, alla fase della **implementation**, si sono presi in considerazione i casi più significativi di contestazione da parte delle donne dell'inserimento del loro nome nelle liste dei destinatari di sanzioni dell'Unione europea.

Parte III

Per quanto paradossale, cieche o comunque “*significantly impaired in sight*” si confermano perfino le sanzioni imposte nell'ambito di regimi che hanno come fine primario, o comunque uno dei propri obiettivi, la reazione/risposta a violazioni gravi dei diritti delle donne, con l'obiettivo ultimo di porvi fine o rimedio.

La ricerca in questo ambito ha preso in considerazione specificamente le sanzioni adottate dall'Unione europea in relazione alle violazioni sui diritti umani in Afghanistan, Iran, Russia e Siria.

Poiché i testi di queste misure non suggeriscono che sia stata data attenzione alcuna alla prospettiva di genere, la ricerca è stata svolta attraverso l'analisi qualitativa: interviste semi-strutturate con 30 esperti, svolte fra marzo e aprile 2025.

Tutti gli esperti consultati considerano che nonostante le dichiarazioni di intenti, indubbiamente meritevoli, da parte dell'Unione Europea a favore dei diritti delle donne attraverso l'uso di sanzioni orizzontali in Paesi quali Afghanistan, Iran, Russia e Siria, la prospettiva di genere non sia integrata in modo sistematico nel *design* e nell'implementazione delle restrizioni imposte dalla stessa Unione Europea verso questi Paesi. La mancanza di attenzione per la dimensione di genere si ritrova altresì nelle restrizioni legate alla lotta contro il riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Impressioni analoghe sono state condivise anche riguardo alle sanzioni imposte da altri Paesi, quali Stati Uniti e Regno Unito, avvalorando la significatività dei risultati dell'indagine.

Cinque i **fattori** cui principalmente – secondo i dati raccolti – è da ricondurre questa “discrasia” fra fini (porre fine alle violazioni dei diritti delle donne) e mezzi (assenza di una prospettiva di genere nel *design* e nell'*implementation* delle misure restrittive adottate) – e che quindi debbono essere presi in considerazione al fine di porvi rimedio: **riconoscimento, quantificazione e monitoraggio dell'impatto di genere delle sanzioni; meccanismi di consultazione; risorse tecniche e formazione; questioni sistemiche; e complementarietà con altri strumenti.**

Parte IV

Le raccomandazioni di *policy*, che (per continuare con la metafora iniziale) mirano ad “illuminare” attraverso la dimensione di genere i regimi di sanzioni, sono formulate tenendo presente, da un lato, la distinzione fra *design* e implementazione delle sanzioni e, dall'altro, l'esigenza di creare “ponti” con gli strumenti esistenti, in particolare l'Agenda Donne, Pace e Sicurezza di cui, alla data di finalizzazione della presente ricerca, è in corso di adozione il VI Piano Nazionale dell'Italia, nonché il dibattito internazionale sulle *Unilateral Coercitive Measures* (così dette UCMs). Quattro i tipi di raccomandazioni:

1. Una raccomandazione generale volta a rilanciare la umanizzazione delle sanzioni, che con il conflitto russo-ucraino pare aver subito una vera e propria battuta di arresto.
2. Una serie di raccomandazioni politiche che vanno dalla inclusione di valutazioni sensibili al genere prima dell'attuazione delle sanzioni, l'inclusione delle voci delle donne nella formulazione delle politiche sanzionatorie e nelle strategie umanitarie e gli investimenti nelle competenze di genere, ad azioni di advocacy negli stati membri, la formulazione di esenzioni umanitarie chiare e vincolanti, soprattutto nei settori della salute e dell'istruzione, e di linee guida legali più precise per prevenire l'eccesso di conformità da parte degli attori internazionali, fino all'adozione di un approccio integrato per accompagnare le sanzioni con altri strumenti di politica estera.
3. Raccomandazioni di ricerca per la mappatura quantitativa e qualitativa su questo tema, a partire dal dataset compilato e utilizzato in questa ricerca.
4. Raccomandazioni “ponte” per integrare una specifica azione nella realizzazione dell'Agenda WPS, utilizzando gli strumenti esistenti.

Conclusioni

Lo studio, ridotto nel proprio ambito rispetto a quello originariamente proposto, non ha potuto approfondire la dimensione “bambini”, “giovani” e “altri gruppi vulnerabili” come previsto in fase progettuale. La “cecità” delle sanzioni così come le conclusioni raggiunte e le raccomandazioni formulate con riguardo alle sanzioni sulle donne, tuttavia, paiono estensibili mutatis mutandis anche a tali domini.

Allegati

1. Bibliografia (a cura di Giulia Bazzoni)
2. Database (a cura di F. Giumelli e A. Molesini)
3. Interviste (a cura di Anna Cervi)

Introduzione

Lo studio muove dalla constatazione dell'esistenza di una lacuna sia nella letteratura in materia di sanzioni che negli studi di genere, relativamente all'impatto delle sanzioni sulle donne, i minori e altri gruppi vulnerabili e, quindi, dall'intuizione che non solo **le analisi ma anche il *design* e l'implementazione delle sanzioni siano "gender-neutral" o "gender-blind"**.

Questa scarsa attenzione, quantomeno fino ad oggi, è da collocarsi in un quadro – non privo di contraddizioni – in cui da un lato, già da alcuni anni, pare essersi arrestata la tendenza generale alla "umanizzazione" delle sanzioni; dall'altro, tuttavia, il riconoscimento delle donne, dei bambini e degli altri gruppi vulnerabili è sempre più al centro dell'agenda internazionale.

È noto che la tendenza verso una sempre maggiore "umanizzazione" delle sanzioni si è sviluppata nel corso degli anni '90 a fronte della preoccupazione per le conseguenze della loro applicazione sui diritti individuali, manifestandosi in varie direzioni. Innanzitutto, le sanzioni economiche tradizionali – tipicamente restrizioni alle importazioni e/o alle esportazioni – sono state criticate per il loro impatto umanitario (a volte devastante) sulla popolazione piuttosto che sulle élites politiche, mettendo in discussione la loro efficacia nonché la loro legittimità e moralità.

Ciò ha dato luogo, da un lato, al ricorso a mezzi per ridurre gli effetti delle sanzioni sulla popolazione (in particolare, ma non solo, quella dello Stato o ente il cui comportamento è all'origine della loro imposizione) attraverso l'assistenza tecnica agli Stati particolarmente danneggiati e le c.d. deroghe o esenzioni umanitarie. Questa tendenza si è manifestata, da ultimo, nell'adozione da parte del Consiglio di sicurezza della risoluzione 2664 (2022), che ha introdotto per la prima volta una deroga generale che esenta le operazioni umanitarie dall'ambito di applicazione dei regimi sanzionatori delle Nazioni Unite. Dall'altro lato, le critiche ai regimi generali di sanzioni hanno dato avvio alla prassi delle c.d. sanzioni intelligenti o mirate ("*smart*" o "*targeted sanctions*"): misure finanziarie, congelamento dei beni e divieti di viaggio rivolti a individui ed entità specifici sono esempi di sanzioni il cui impatto dovrebbe ricadere sulle classi al potere o comunque sui soggetti responsabili dei comportamenti all'origine della loro imposizione, riducendo al minimo le sofferenze della popolazione. A sua volta, il fenomeno delle sanzioni mirate ha dato luogo ad un dibattito acceso – e rivelatosi poi efficace – tanto nella letteratura che a livello politico sulla loro idoneità a ledere i diritti individuali dei destinatari (persone fisiche e giuridiche) e, quindi sulla necessità di introdurre meccanismi di *listing* e di *de-listing* "*fair*" dal punto di vista procedurale e sostanziale in relazione ai diritti fondamentali delle persone coinvolte.

Nel contesto attuale, tuttavia, l'evoluzione in senso garantista che aveva caratterizzato tutti i regimi sanzionatori a partire dagli anni '90, pare aver subito una battuta di arresto. Prima il conflitto russo-ucraino, all'origine dell'imposizioni di sanzioni unilaterali ritenute "senza precedenti", poi quello fra Israele e Hamas a Gaza, a seguito dell'attacco del 7 ottobre 2023, e la crisi del Mar Rosso, con il moltiplicarsi di sanzioni da parte di Stati Uniti, Unione europea ed altri Stati con l'Iran, hanno sottratto l'attenzione sia alla protezione dei diritti fondamentali degli individui ed enti destinatari di misure di congelamento di beni ed altre sanzioni mirate, sia alle esigenze delle organizzazioni e degli altri soggetti che prestano assistenza umanitaria nei territori interessati da regimi sanzionatori.

D'altro canto, negli ultimi anni, i diritti umani sembrano essere ritornati al centro della politica internazionale e del dibattito pubblico almeno in una parte del mondo, compresa l'Unione europea (UE). Ne sono una manifestazione evidente le numerose misure – unilaterali – adottate nel corso dell'ultimo decennio da parte dei Paesi occidentali, quali – innanzitutto – i regimi sanzionatori specifici per i diritti umani previsti dalla cosiddetta legislazione "Magnitsky" (dal nome della legge statunitense che per prima li ha introdotti, *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* (*Global Magnitsky Act*) del 23 dicembre 2016): questi regimi consentono agli Stati di colpire unilateralmente singole persone ed entità (compresi gli attori statali) per violazioni dei diritti umani, senza che venga intrapresa alcuna azione rilevante nei confronti dello Stato di origine della presunta violazione.

Altre misure consistono nel divieto di importazione di merci sospettate di essere state prodotte con il lavoro forzato o come risultato di altre violazioni dei diritti umani. Nuovi strumenti per affrontare le violazioni dei diritti umani nel mondo sono anche i requisiti di *due diligence* per la sostenibilità aziendale, che mirano a promuovere un comportamento aziendale responsabile e ad ancorare i diritti umani nelle operazioni delle aziende e nella *corporate governance*, garantendo che esse affrontino gli impatti negativi delle loro azioni.

Di particolare rilievo per l'oggetto del presente studio sono, naturalmente, i regimi globali di sanzione per i diritti umani in vigore in quasi tutti i Paesi occidentali, compresi i 27 Stati membri dell'UE: il Canada e il Regno Unito hanno emanato leggi simili al *Global Magnitsky Act* statunitense, rispettivamente, nel 2017 e nel 2020. L'UE ha istituito un proprio regime globale di sanzioni per i diritti umani con la Decisione del Consiglio (PESC) 2020/1999 e il Regolamento del Consiglio (UE) 2020/1998 (così detto EUGHRSR o Legge Magnitsky europea) il 7 dicembre 2020, seguita da Australia, Kosovo, Lettonia, Lituania ed altri – regimi che hanno trovato applicazione in una serie di casi a partire dalle violazioni contro la minoranza uigura nello Xinjiang (Cina), la detenzione di Navalny in Russia e le violenze sessuali e di genere contro le donne commesse in Afghanistan, Russia, Ucraina, Sudamerica, India e la stessa Cina (su questi regimi di sanzionatori così detti "orizzontali" avremo modo di ritornare nella Parte III).

Le misure descritte tuttavia non sono le sole manifestazioni della rinnovata e ritrovata centralità dei diritti umani negli anni recenti. Un altro non meno forte segnale per quanto riguarda specificamente i diritti delle

Nel contesto attuale, l'evoluzione in senso garantista che aveva caratterizzato tutti i regimi sanzionatori a partire dagli anni '90 pare aver subito una battuta di arresto

donne è la così detta Agenda Donne Pace e Sicurezza (*Woman, Peace and Security* o WPS), lanciata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite con la risoluzione 1325 (2000), di cui ricorre quest'anno il venticinquesimo anniversario, che ha riconosciuto l'impatto sproporzionato della guerra su donne e ragazze e il ruolo cruciale dell'impegno e della *leadership* delle donne nei processi di pace sostenibili, nella prevenzione e risoluzione dei conflitti e nel mantenimento della pace. Con nove ulteriori risoluzioni adottate da allora, l'intera Agenda Donne, Pace e Sicurezza guida il lavoro delle Nazioni Unite e dei suoi Stati membri, dell'UE e di altri attori internazionali sulla necessità di una partecipazione equa e significativa alla pace e alla sicurezza, nonché di prevenire e affrontare la violenza legata ai conflitti, compresa la violenza sessuale legata ai conflitti. Negli ultimi 25 anni, l'agenda del WPS si è evoluta in un quadro globale per l'integrazione e il rafforzamento del ruolo delle donne nella prevenzione e nella risoluzione dei conflitti, nella costruzione della pace e nella ricostruzione post-conflitto, racchiudendo molte strategie, raccomandazioni e piani d'azione. A livello nazionale, i piani su Donne, Pace e Sicurezza si intersecano con quelli analoghi per i giovani, così come per i migranti, le minoranze, gli LHGBT e altri gruppi vulnerabili – segno di un impegno crescente nella lotta contro tutte le forme di discriminazione, ivi incluse quelle di genere, spesso “intersecting”, ossia di carattere multiplo a danno di un medesimo individuo, perché lo stesso si trova – in ipotesi – ad essere al tempo stesso, donna, minore, migrante, di colore etc.

Inoltre, mentre la risoluzione 1325 (2000) ha gettato le basi per l'agenda WPS e per l'integrazione di questi temi nel mandato del Consiglio di sicurezza, la Dichiarazione e la Piattaforma d'azione di Pechino, adottate cinque anni prima dai governi partecipanti alla quarta Conferenza mondiale sulle donne, nel 1995, nel cinquantesimo anniversario della fondazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, avevano già riconosciuto l'impatto di genere delle guerre e dei conflitti, identificando il rischio maggiore di violenza sessuale e l'esclusione generale di donne e ragazze nei processi di costruzione della pace e designando “Donne e conflitti armati” come un'area critica di preoccupazione. Essendo la WPS una delle aree indicative di priorità per la sua revisione trentennale nel 2025, anche la Dichiarazione di Pechino offre quindi uno spazio cruciale per esaminare la risoluzione 1325 all'interno del più ampio quadro dell'uguaglianza di genere, nella sua intersezione con le questioni dell'empowerment economico, della violenza di genere, della partecipazione politica e dell'impegno giovanile.

In questo contesto, non può che apparire sorprendente che la dimensione di genere risulti poco esplorata e valorizzata in un ambito così rilevante sia per la politica estera di ogni Stato che le agende internazionali come quello delle sanzioni.

La *rilevanza* dell'indagine deriva dunque dall'esigenza di approfondire perché le analisi siano state almeno prevalentemente fino ad oggi “gender-neutral” o “gender-blind”, pur in un contesto in cui da tempo oramai le donne sono riconosciute come oggetto di – talora “multiple” e/o “intersecting” – forme di discriminazione e, in generale, comunque come gruppo vulnerabile su cui conseguentemente ricadono aggravandole le conseguenze di qualunque evento che abbia un impatto negativo sui diritti umani: dai conflitti armati ai disastri naturali, ivi inclusa l'imposizione di sanzioni. Prima di delineare il piano dell'indagine, gli obiettivi della ricerca e la metodologia impiegata, dal punto di vista terminologico, è opportuno precisare pur riconoscendosi che il genere non è un concetto esclusivamente binario, ma piuttosto uno spettro che comprende identità ed espressioni diverse, ai fini di questa ricerca, il termine “genere” si riferisce principalmente, ma non esclusivamente, alle donne in quanto accezione più frequentemente citata in riferimento al genere per quel che riguarda le sanzioni internazionali sia in letteratura, sia nei testi legislativi, sia da quanto emerso in fase di raccolta dati.

Tre gli obiettivi della ricerca: accertare l'*impatto* umanitario delle sanzioni (tutte) sulle donne (ed altri gruppi vulnerabili) e, quindi, verificare la presenza/assenza della dimensione di genere sia nel *design* che nell'*implementation* dei vari regimi di sanzioni. Poiché i due livelli del *design* e dell'*implementation* sono interconnessi e spesso considerati unitariamente sia nella letteratura che dai nostri interlocutori, nel proseguo dell'indagine vi si farà riferimento – per lo più – congiuntamente.

Tre quindi i piani (talora paralleli, talora sovrapposti) di indagine: i regimi generali di sanzioni, le sanzioni *targeted* e le sanzioni così dette orizzontali (che costituiscono una “sottospecie”, per così dire, di sanzioni mirate).

L'impatto umanitario, che costituisce oggetto della prima parte, sarà accertato trasversalmente con riferimento a tutti i tipi di sanzioni, ivi inclusi i regimi generali. Poiché quando dall'impatto si passano a considerare il *design* e l'*implementation* delle sanzioni, la scarsa attenzione per la dimensione di genere appare via via più paradossale, ad essere prese in considerazione, nella seconda parte, saranno – specificamente – il *listing* delle donne destinatarie di sanzioni e, per ultime, le sanzioni, anch'esse *targeted*, imposte per porre fine a violenze sessuali e di genere contro le donne.

Tre le metodologie impiegate: l'analisi della letteratura, condotta con riferimento a tutti gli obiettivi della ricerca e i vari piani di indagine; l'analisi qualitativa, anch'essa prevalentemente di carattere trasversale rispetto sia ai vari regimi di sanzioni oggetto di indagine che agli obiettivi della ricerca, realizzata attraverso interviste con operatori umanitari, esperti e rappresentanti della società civile; e l'analisi quantitativa, che ha avuto per oggetto – com'è naturale – le sole sanzioni *targeted* (dunque, il secondo piano di indagine), tra cui rientrano anche le sanzioni, in particolare, orizzontali, imposte in risposta a violazioni dei diritti delle donne (terzo piano di indagine). I risultati al riguardo – un *database* innovativo che per la prima volta non solo introduce nel sistema dei *listing* il genere come elemento distintivo, ma nell'ambito della categoria, così innovativamente creata, tenta anche di introdurre una tassonomia – basata sul genere – delle motivazioni alla base del *listing* delle donne, queste sì fortemente caratterizzate proprio in funzione del genere e/o del ruolo donna, come avremo modo di illustrare.

Il dato fondamentale che emerge, come si vedrà, è la sostanziale convergenza dei risultati delle analisi condotte sui vari piani di indagine con le diverse metodologie in relazione agli obiettivi della ricerca.

La rilevanza dell'indagine deriva dall'esigenza di approfondire perché le analisi siano state almeno prevalentemente fino ad oggi “gender-neutral” o “gender-blind”, pur in un contesto in cui da tempo oramai le donne sono riconosciute come gruppo vulnerabile

Parte I

Le conseguenze umanitarie delle sanzioni sulle donne (e altri gruppi vulnerabili)

La ricerca conferma la scarsa attenzione, almeno fino ad oggi, per la dimensione di genere in materia di sanzioni (tutte), a dispetto del contesto descritto in premessa, in cui da tempo ormai le donne sono riconosciute quale gruppo vulnerabile, oggetto di forme di discriminazione talora “multiple” e/o “intersecting”, sul quale generalmente ricadono **aggravandole** le conseguenze di qualunque evento che abbia un impatto negativo sui diritti umani, dai conflitti armati ai disastri naturali alle sanzioni.

Le sanzioni sono diventate uno strumento ampiamente utilizzato nella diplomazia internazionale, volto a esercitare pressione politica senza ricorrere alla forza militare. Che siano imposte unilateralmente da uno stato singolo o in modo multilaterale tramite istituzioni come le Nazioni Unite, esse mirano a influenzare il comportamento di stati, governi e individui sia nel presente sia nel futuro. Ciò significa che le sanzioni offrono agli stati un'eccellente opportunità per condurre una politica estera interventista senza ricorrere allo strumento militare. Tuttavia, contrariamente a quanto si credeva in passato — ovvero che le sanzioni rappresentassero un rimedio “silenzioso” alle crisi internazionali — una crescente letteratura accademica e un sempre più ampio dibattito politico internazionale hanno messo in evidenza che le sanzioni comportano spesso gravi conseguenze umanitarie non intenzionali, colpendo in modo sproporzionato i gruppi vulnerabili, dai dissidenti politici ai bambini, dalle minoranze alle persone con disabilità e, appunto, le donne. Le donne possono essere considerate un gruppo vulnerabile.

Una analisi generale della letteratura sull'**impatto di genere** delle sanzioni rivela che le sanzioni sono frequentemente trattate come strumenti neutri rispetto al genere nella politica estera. Tuttavia, studi empirici e critiche femministe dimostrano al contrario che le sanzioni esacerbano le disuguaglianze di genere, compromettono i diritti delle donne e ne aggravano le vulnerabilità socio-economiche, sollecitando una maggiore attenzione di genere nella formulazione delle politiche sanzionatorie e nelle considerazioni umanitarie. Le donne, a causa delle loro posizioni economiche e sociali strutturalmente più fragili, subiscono spesso le conseguenze economiche e umanitarie delle sanzioni.

Drury e Peksen (2012) sostengono che le perturbazioni economiche causate dalle sanzioni siano fortemente correlate con l'aumento delle violazioni dei diritti delle donne, inclusi il deterioramento della salute, dell'istruzione e delle opportunità lavorative. L'intersezionalità di genere con povertà, etnia e sfollamento rende questi effetti ancora più marcati per le donne già emarginate (UN OHCHR, 2023).

Sebbene entrambe le forme di sanzioni possano risultare dannose, la letteratura concorda generalmente sul fatto che le sanzioni multilaterali includano una maggiore supervisione e disposizioni umanitarie più esplicite. Tuttavia, anche le sanzioni multilaterali — come quelle imposte dalle Nazioni Unite contro Iraq e Corea del Nord — hanno dimostrato effetti umanitari devastanti quando le esenzioni sono implementate in modo inadeguato o insufficiente (Cortright & Lopez, 2000). Ancora una volta, questi effetti colpiscono in modo sproporzionato le donne, data la loro funzione centrale nel garantire salute, istruzione e nutrizione in ambito domestico.

Nel tempo, nell'ambito della tendenza generale alla umanizzazione delle sanzioni sopra ricordata, sono state aggiunte salvaguardie umanitarie e meccanismi di controllo internazionale ai regimi sanzionatori, sia multilaterali che unilaterali. La recente Risoluzione 2664 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU tenta di colmare questa lacuna facilitando le esenzioni umanitarie in tutti i regimi sanzionatori. Tuttavia, la sua efficacia resta da valutare, soprattutto alla luce di problemi persistenti nell'applicazione, nella chiarezza normativa e nella reticenza delle istituzioni private. L'Unione Europea, ad esempio, è stata lenta nel recepire i principi stabiliti dalla Risoluzione 2664. Tuttavia, le difficoltà nell'implementazione ne hanno ridotto l'efficacia per via di diversi fattori, come la complessità delle transazioni, la mancanza di informazioni disponibili per prendere decisioni e i rischi legali legati all'autorizzazione di transazioni che potrebbero violare i regimi sanzionatori, che creano il fenomeno della c.d. “overcompliance”. Di conseguenza, le conseguenze umanitarie si manifestano comunque sotto forma di ridotta disponibilità di beni primari, scarsità di medicinali e graduale degrado dei servizi di base.

Tali costi umanitari risultano ancora più problematici nei casi di sanzioni unilaterali, ovvero misure restrittive decise da uno o pochi stati senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite o in assenza di solide giustificazioni basate sul diritto internazionale (ad esempio, in presenza di una minaccia imminente). Le sanzioni unilaterali tendono ad essere più ampie e difficili da contestare nei tribunali internazionali. Ciò ne mina la legittimità e alimenta la percezione che i costi umanitari siano non necessari e illegittimi. Queste misure eludono la deliberazione collettiva e spesso trascurano le esenzioni umanitarie, intensificando così i danni per le donne nei paesi colpiti (Douhan, 2023).

La letteratura indica chiaramente che le sanzioni — soprattutto quando imposte unilateralmente — producono conseguenze umanitarie significative e specifiche per genere e consente di evidenziare alcune problematiche ricorrenti relative alle conseguenze umanitarie delle sanzioni sulle donne nelle comunità colpite. Le donne affrontano rischi accresciuti in ambito economico, sanitario e sociale,

La letteratura indica chiaramente che le sanzioni — soprattutto quando imposte unilateralmente — producono conseguenze umanitarie significative e specifiche per le donne dal punto di vista economico, sanitario e sociale

evidenziando l'urgenza di riformare la concezione e l'attuazione dei regimi sanzionatori. Segnatamente:

Conseguenze economiche

Le conseguenze economiche delle sanzioni — tra cui inflazione, disoccupazione e riduzione del settore pubblico — colpiscono in modo sproporzionato le donne. Esse sono sovra-rappresentate nell'economia informale e nei settori a basso reddito, che sono spesso i primi a crollare sotto le restrizioni economiche (Perry, 2021). Inoltre, i posti di lavoro nel settore pubblico — molti dei quali occupati da donne, in particolare nell'istruzione e nella sanità — sono generalmente i primi a essere tagliati quando gli stati affrontano difficoltà di bilancio.

Questa vulnerabilità economica va oltre la perdita dell'impiego. La contrazione dei sistemi economici formali e il crollo delle infrastrutture finanziarie aumentano il rischio di sfruttamento delle donne. Con il deterioramento delle reti di protezione sociale, donne e ragazze sono spinte verso economie di sussistenza, diventando più vulnerabili alla tratta, ai matrimoni forzati e allo sfruttamento sessuale (Drury & Peksen, 2012).

Erosione dei Sistemi Sanitari e Diritti Riproduttivi

Le sanzioni spesso compromettono i sistemi sanitari nazionali bloccando l'accesso a medicinali, attrezzature mediche e meccanismi di finanziamento internazionale. Questi effetti sono particolarmente dannosi per le donne, che hanno esigenze sanitarie specifiche legate alla gravidanza, al parto e alla salute riproduttiva. Studi condotti su Iraq (Garfield & Santana, 1997; Garfield, 2000), Iran e Venezuela (Weisbrot & Sachs, 2019) dimostrano che i tassi di mortalità materna e infantile aumentano sensibilmente sotto sanzioni a causa della mancanza di cure prenatali, contraccettivi, servizi ostetrici di emergenza e forniture mediche essenziali.

Inoltre, le interruzioni delle catene di approvvigionamento — aggravate da un'eccessiva conformità da parte di istituzioni logistiche e bancarie internazionali — ostacolano la fornitura di aiuti umanitari (Manfredi & Jugl, 2024). Questi ostacoli non sono casuali, ma derivano dalla paura di incorrere in sanzioni per la violazione involontaria di regolamenti complessi. Di conseguenza, persino le organizzazioni umanitarie spesso esitano a operare nei paesi sanzionati, lasciando le donne con un accesso limitato o nullo a cure salvavita (NRC, 2020).

Over-compliance e difficoltà di accesso ai servizi di base

Un tema ricorrente nella letteratura è quello dell'eccesso di conformità ("over-compliance"), in cui banche, aziende e persino organizzazioni umanitarie si attengono in modo eccessivamente rigido ai regolamenti sanzionatori, per cautela o confusione. Manfredi e Jugl (2024) mostrano come il timore di danni reputazionali o finanziari induca a una cautela eccessiva, anche quando sono previste esenzioni umanitarie. Questo "effetto paralizzante" ostacola l'accesso a cibo, medicine e acqua potabile, colpendo in modo sproporzionato le donne, che svolgono il ruolo di principali caregiver nella maggior parte delle famiglie.

Questa paralisi legale e operativa deriva spesso da linee guida regolatorie ambigue o incoerenti, soprattutto in relazione a beni a doppio uso e transazioni finanziarie. Secondo la Relatrice Speciale delle Nazioni Unite Alena Douhan, questa confusione alimenta fallimenti umanitari sistemici privando le donne e le famiglie dei loro mezzi di sussistenza essenziali (UN OHCHR, 2022). Quando le forniture diventano scarse, le donne devono assumersi carichi crescenti di lavoro domestico e non retribuito, perpetuando cicli di vulnerabilità di genere.

Istruzione e Disuguaglianza di Genere fra Generazioni

Le sanzioni colpiscono i sistemi educativi in modo diretto e indiretto. Gli impatti diretti includono la cessazione del sostegno internazionale, come borse di studio e scambi accademici, e l'impossibilità di acquistare materiali didattici. Indirettamente, la pressione economica derivante dalle sanzioni spinge spesso le famiglie a ritirare le ragazze da scuola affinché contribuiscano al lavoro domestico o alla cura dei familiari (Perry, 2021; UN Women, 2024). Queste decisioni producono conseguenze a lungo termine, alimentando la povertà intergenerazionale e rafforzando la disuguaglianza di genere.

Le misure di austerità adottate dagli stati colpiti dalle sanzioni comportano frequentemente tagli ai bilanci dell'istruzione e della sanità — due settori fondamentali per donne e ragazze. Le economiste politiche femministe sostengono che questa tendenza rifletta un problema strutturale più profondo: le sanzioni rafforzano le dinamiche di potere patriarcali riducendo l'accesso delle donne ai beni pubblici e aumentando la loro dipendenza da istituzioni dominate dagli uomini o informali.

I risultati dell'**analisi qualitativa** condotta con riferimento alle **sanzioni internazionali adottate da parte dell'Unione Europea nei confronti di Afghanistan, Iran, Russia e Siria** confermano che lo strumento di politica estera sanzionatorio nei confronti di un Paese specifico, anche qualora introdotto per tutelare i diritti umani della popolazione civile nei paesi *target*, non riesce ad agire in maniera incisiva

Un tema ricorrente nella letteratura è quello dell'eccesso di conformità ("over-compliance"), in cui banche, aziende e persino organizzazioni umanitarie si attengono in modo eccessivamente rigido ai regolamenti sanzionatori, per cautela o confusione

L'analisi qualitativa condotta su Afghanistan, Iran, Russia e Siria evidenzia che lo strumento di politica estera sanzionatorio nei confronti di un Paese specifico, anche qualora introdotto per tutelare i diritti umani della popolazione civile, non riesce ad agire in maniera incisiva sulla promozione e la protezione dei diritti delle donne

sulla promozione e la protezione dei diritti delle donne e anzi contribuisce in modo significativo ad amplificare le disuguaglianze di genere, a partire da quelle strutturali ed economiche, già esistenti prima dell'introduzione delle misure restrittive.

I dati raccolti hanno evidenziato **tre principali legami causali** tra sanzioni e il loro impatto sulle donne: isolamento finanziario, accesso al mercato del lavoro e accesso ai servizi pubblici di base – sono tre dimensioni che hanno un forte impatto su diversi livelli della qualità della vita delle donne in tali paesi, per quanto concerne sia gli aspetti economici, che di sicurezza che psico-fisici, sia nell'ambito sociale che sul piano politico. La ricorrenza di questi tre legami causali, inoltre, è stata osservata anche in altri Paesi sotto sanzioni (come Corea del Nord, Venezuela e Zimbabwe), avvalorando la significatività delle osservazioni proposte.

Isolamento finanziario

L'Afghanistan, l'Iran, la Russia e la Siria hanno vissuto un processo di "de-banking", caratterizzato da un'interruzione quasi totale delle transazioni finanziarie internazionali e dall'uscita delle più importanti banche nazionali dal circuito bancario SWIFT (Boguslavskaya, 2023). Questo fenomeno è stato principalmente causato dall'introduzione di sanzioni internazionali, dai requisiti normativi riguardanti il contrasto al riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, nonché dai livelli di rischio finanziario associati a questi Paesi. Di conseguenza, le istituzioni finanziarie internazionali hanno attuato politiche di eliminazione dei rischi, che hanno avuto ripercussioni importanti sulla società. L'interruzione dei circuiti bancari ha generato enormi difficoltà per la popolazione, impedendo l'accesso a rimesse internazionali, linee di credito per investimenti economici e opportunità educative, oltre che al risparmio e ai supporti internazionali.

Secondo gli esperti consultati per questo studio, "l'isolamento finanziario", innescato da queste misure, ha ulteriormente rafforzato le dinamiche sociali di segregazione di genere, indebolendo l'azione di organizzazioni della società civile che lavorano per la tutela dei diritti delle donne in questi Paesi. Le difficoltà economiche e finanziarie hanno avuto un impatto particolarmente grave sulle donne, già svantaggiate da disuguaglianze preesistenti.

Per esempio, in Afghanistan, Iran, Russia e Siria, le sanzioni imposte rispettivamente hanno notevolmente isolato le attiviste dei diritti delle donne, limitando o impedendo il loro accesso al supporto finanziario internazionale e alla collaborazione transnazionale. Questo isolamento ha ostacolato la capacità di sostenere movimenti di lungo periodo, come il movimento "Woman, Life, Freedom" in Iran.

Inoltre, in Afghanistan e in Siria le organizzazioni della società civile, più piccoli e meno resilienti dal punto di vista finanziario di organizzazioni internazionali, spesso svolgono il loro lavoro in aree repressive e insicure, e sono costrette a fare grande affidamento sui finanziamenti esteri. Queste organizzazioni, attive sul territorio per fornire servizi sociali gratuiti alla popolazione, si sono trovate in grave difficoltà a causa della mancanza di accesso a fondi erogati dalle loro controparti internazionali necessari per le loro operazioni. Questo ha messo in seria difficoltà anche l'erogazione di servizi a protezione delle donne vittime di violenza e la gestione di rifugi, esponendo queste associazioni e le loro beneficiarie a maggiori rischi.

Infine, in tutti questi Paesi, il malfunzionamento del sistema bancario ha limitato la capacità delle donne di accedere a risorse finanziarie, crediti e prestiti, nonché di ricevere rimesse internazionali. Di conseguenza, sono costrette a utilizzare sistemi di trasferimento di denaro informali, come l'hawala, che offrono poche garanzie (Moret, 2022). In Afghanistan, Iran e Siria, l'accesso diretto delle donne a questi sistemi è ostacolato anche da discriminazioni di genere che le costringono spesso a dipendere da controparti maschili, aumentando così la loro vulnerabilità e facilità di ricatto. Per esempio, in Afghanistan, pur essendo alcune donne imprenditrici riuscite a mantenere le proprie attività nonostante le restrizioni imposte dal governo talebano, molte di esse hanno dovuto successivamente cessare le loro attività a causa dell'impossibilità di accedere in maniera indipendente a risorse finanziarie, diventando completamente dipendenti da fonti di reddito maschili.

Secondo gli esperti consultati, "l'isolamento finanziario" innescato dalle sanzioni ha ulteriormente rafforzato le dinamiche sociali di segregazione di genere, indebolendo l'azione di organizzazioni della società civile che lavorano per la tutela dei diritti delle donne in questi Paesi

10

Accesso al mercato del lavoro

Il secondo legame causale tra sanzioni e impatto di genere è legato all'accesso al mercato del lavoro, in particolar modo quello formale. Le crisi economiche, innescate anche dalle sanzioni internazionali su Afghanistan, Iran, Russia e Siria, hanno avuto effetti marcati sulle loro popolazioni, diminuendo la loro capacità di far fronte al crescente costo della vita e rendendo il mercato del lavoro incerto e instabile. Di particolare interesse per questa ricerca, e collegata alle crisi economiche in questi Paesi, è il fenomeno che trova riscontro sia in letteratura sia nel corso della raccolta dati riguardante una progressiva "informalizzazione" del mercato del lavoro femminile, a cui spesso viene collegato un corrispettivo aumento delle disuguaglianze e della "violenza economica" di genere – da intendersi quest'ultima come qualsiasi atto o comportamento che provoca danno economico a un individuo. La violenza economica può manifestarsi, ad esempio, attraverso danni materiali, limitazioni nell'accesso a risorse finanziarie, all'istruzione o al mercato del lavoro, oppure nel non rispettare obblighi economici, come gli alimenti.

Per esempio, in Iran, l'inasprimento delle sanzioni internazionali a partire dal 2018 ha provocato un crollo della partecipazione femminile al lavoro formale, riducendola intorno al 10-15% (Ghomi, 2022). Tuttavia, tale calo non rispecchia il reale impiego delle donne, la cui forza lavoro rimane statisticamente invisibile e socialmente non riconosciuta. Le interviste hanno evidenziato che le donne, in particolare quelle provenienti da famiglie a basso reddito, sono frequentemente le prime a essere escluse dai canali economici formali a causa della chiusura di aziende. Questa situazione le costringe ad accettare lavori informali e precari, privi di protezioni legali, per affrontare l'incremento dei prezzi dei

In Iran l'inasprimento delle sanzioni internazionali a partire dal 2018 ha provocato un crollo della partecipazione femminile al lavoro formale, riducendola intorno al 10-15%. Tuttavia, tale calo non rispecchia il reale impiego delle donne, la cui forza lavoro rimane statisticamente invisibile e socialmente non riconosciuta

beni di prima necessità causata dalla crisi economica innescata anche dalle sanzioni. Per esempio, prima dell'intensificarsi delle sanzioni, numerose donne lavoravano online per imprese estere; tuttavia, con il deterioramento delle condizioni economiche, la maggior parte di queste opportunità è venuta a mancare, accentuando la vulnerabilità sociale e la dipendenza economica dagli uomini nella famiglia e contribuendo a generare cicli viziosi che possono culminare in abusi fisici e psicologici.

Dinamiche analoghe si riscontrano anche in Siria e in Afghanistan (UN OCHA, 2024), dove l'instabilità crescente e la mancanza di risorse hanno portato a un aumento della violenza di genere e della violenza domestica, evidenziando come le crisi economiche influiscano negativamente sulla vita delle donne e delle ragazze (UN ESCWA, 2024). Questo stato di crisi aggrava le disuguaglianze di genere e esercita pressioni psicologiche sulle donne, costrette a svolgere molteplici ruoli all'interno della società. Inoltre, l'aumento della povertà e gli effetti delle restrizioni finanziarie hanno portato a un incremento dei matrimoni precoci e forzati, poiché le famiglie in difficoltà vedono nelle figlie una possibile fonte di stabilità economica. Infine, donne e ragazze sono sempre più esposte a varie forme di sfruttamento, anche sessuale (UN OCHA, 2024).

Infine, in Russia, sebbene manchino dati affidabili sull'accesso delle donne al mercato del lavoro formale a seguito delle sanzioni imposte a partire dal 2022, l'interruzione del commercio internazionale ha avuto un impatto significativo sulla forza lavoro, con effetti particolarmente gravi per le donne. Tuttavia, questo scenario è complesso: l'arruolamento prevalentemente maschile nelle forze armate per la guerra in Ucraina ha creato nuove opportunità lavorative per le donne. Nonostante ciò, il progressivo allontanamento delle donne dal mercato del lavoro formale e la maggiore vulnerabilità che ne deriva sembrano seguire traiettorie simili a quelle osservate in Iran.

Accesso ai servizi pubblici di base

Quando le sanzioni colpiscono le strutture pubbliche di governo o le entità e le persone che le controllano, come avviene in Afghanistan, Iran, Russia e Siria, servizi essenziali quali sanità, istruzione, trasporti, approvvigionamento idrico, elettricità, sussidi e ammortizzatori sociali sono messi a rischio. Spesso, si introducono restrizioni su entità o persone per ostacolare le azioni belliche, le politiche repressive interne e per combattere il terrorismo internazionale. Poiché questi aspetti rappresentano questioni di sicurezza vitale per la sopravvivenza stessa dei governi dei Paesi colpiti, questi destinano le risorse disponibili a tali priorità a discapito dei servizi pubblici e di welfare. Il degrado colpisce in modo particolare i gruppi sociali più vulnerabili e quelli sottoposti a discriminazioni, come le donne.

Tale impatto è riscontrabile nel settore della sanità e nell'accesso ai beni essenziali per la cura della persona, anche laddove siano previste eccezioni per scopi umanitari. Ad esempio, in Iran, Siria e Afghanistan, l'imposizione di sanzioni ha comportato una crescente difficoltà di accesso da parte delle donne a servizi e beni legati alla salute riproduttiva o indispensabili per la salute femminile, inclusi farmaci, contraccettivi, terapie ormonali e prodotti igienici fondamentali, come assorbenti. In questi Paesi, le restrizioni all'importazione di medicinali e attrezzature mediche hanno costretto le donne incinte a rinunciare a cure preventive, con gravi conseguenze per la loro salute e per quella dei loro figli. La scarsità o la scarsa qualità di tali beni non soltanto accresce i rischi per la salute, ma contribuisce anche a una maggiore vulnerabilità delle donne in relazione alla pianificazione familiare, rendendole suscettibili a scelte imposte da controparti maschili. In Russia, le sanzioni hanno interrotto le linee di approvvigionamento internazionale nel settore della salute, influenzando negativamente la disponibilità di farmaci, compresi quelli per terapie ormonali. Tuttavia, al momento, la capacità di risposta russa a tali problematiche risulta superiore rispetto a quella di altri Paesi analizzati in questo studio.

Anche nel campo dell'istruzione, si osservano effetti negativi su donne, ragazze e bambine anche a causa del deterioramento dei servizi pubblici su cui le sanzioni esercitano un impatto trasversale, come nel caso della Siria (Cervi, Moret, 2025). Questo fattore, unitamente alle crescenti pressioni economiche, in Siria, ma anche in Iran e Afghanistan, costringono molte famiglie a sacrificare l'istruzione delle figlie per dedicarsi ad attività lavorative a sostegno del reddito familiare o le espongono maggiormente al rischio di matrimoni precoci per alleviare la pressione economica nel nucleo familiare. In Iran, per esempio, il 52% degli studenti universitari sono donne, evidenziando l'alto potenziale educativo che il Paese potrebbe avere se adeguatamente sostenuto. Tuttavia, dati recenti indicano un preoccupante aumento del numero di ragazze costrette ad interrompere gli studi. Queste decisioni, orientate a soddisfare esigenze immediate, compromettono le opportunità future delle giovani donne, esacerbando le disuguaglianze di genere nel lungo periodo (Salehi-Isfahani, Taghvatalab, 2025).

Infine, gli effetti delle sanzioni contribuiscono in modo negativo ad influenzare politiche sociali, ripetutamente ridimensionate attraverso significativi tagli ai programmi di assistenza sociale, ai sussidi per beni alimentari ed energetici, nonché al sostegno all'istruzione. Questo fenomeno ha comportato un incremento delle difficoltà per le donne, le quali si sono ritrovate sempre più economicamente dipendenti dalle controparti maschili all'interno delle loro famiglie. Ad esempio, in Iran, le misure di welfare sono sempre più legate al numero di figli, imponendo una pressione diretta sulle donne affinché accettino la maternità in cambio di un supporto economico. Analogamente, in Siria, l'aumento dei costi energetici, aggravato dalla carenza di energia e dalla concomitante riduzione dei sussidi familiari, colpisce in modo particolare le donne, specialmente nel contesto rurale. A causa della scarsità di elettricità e della difficoltà di reperire carburante a prezzi accessibili, esse sono costrette a svolgere manualmente tutte le attività domestiche e agricole, limitando così il tempo a disposizione per l'impegno politico e sociale, con il conseguente perpetuarsi del ciclo di povertà e della segregazione di genere. Infine, in Russia, nonostante l'assenza di dati affidabili, emergono indicazioni che suggeriscono che le sanzioni imposte sul sistema pubblico russo possano generare effetti di genere analoghi a quelli osservati negli altri Paesi analizzati.

In Iran, Siria e Afghanistan, l'imposizione di sanzioni ha comportato una crescente difficoltà di accesso da parte delle donne a servizi e beni legati alla salute riproduttiva o indispensabili per la salute femminile

Gli effetti delle sanzioni contribuiscono in modo negativo ad influenzare politiche sociali, ripetutamente ridimensionate attraverso significativi tagli ai programmi di assistenza sociale, ai sussidi per beni alimentari ed energetici, nonché al sostegno all'istruzione

Conclusioni

Con l'obiettivo di categorizzare le conseguenze umanitarie delle sanzioni sulle donne, l'impatto specifico di queste misure sui diritti e sulle condizioni di vita delle donne nei paesi colpiti può essere distinto in tre tipologie: conseguenze dirette, conseguenze indirette e dimensione della intersezionalità, ciascuno con ulteriori classificazioni, secondo lo schema seguente:

Conseguenze dirette:

- Limitazioni all'accesso a beni essenziali (cibo, medicinali, beni di prima necessità);
- Impatto sulle opportunità economiche delle donne (perdita di impiego, restrizioni su attività commerciali gestite da donne);
- Effetti sulle ONG e organizzazioni umanitarie che si occupano di diritti delle donne (ad es. difficoltà di finanziamento a causa delle sanzioni).

Conseguenze indirette:

- Aumento delle disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro e nell'accesso all'istruzione;
- Maggiore esposizione a situazioni di violenza di genere a causa dell'instabilità economica e sociale;
- Impatto sulla salute materna e accesso ai servizi sanitari.

Dimensione dell'Intersezionalità:

- Effetti su donne appartenenti a minoranze etniche e religiose, donne migranti e rifugiate, così come su quelle con diverse posizioni socio-economiche, considerando anche fattori come l'età, la disabilità e altre caratteristiche che si sovrappongono al genere.

Parte II

La rilevanza della dimensione di genere nel *design* e nell'*implementation* delle sanzioni

La scarsa attenzione per la dimensione di genere appare in maniera ancora più netta, quando dall'impatto umanitario si passa a considerare il **targeting delle donne** nelle sanzioni internazionali e le motivazioni che ne hanno determinato l'inserimento nelle liste sanzionatorie. Nell'ambito accademico, la dimensione di genere sta progressivamente guadagnando attenzione soprattutto per quanto riguarda l'analisi degli effetti delle sanzioni sulle popolazioni vulnerabili, con un focus particolare su donne e bambini (Perry, 2022; Murdoch-Fyke, 2020; Drury & Peksen, 2014; Guthrie et al., 2009; Buck et al., 1998). Tuttavia, l'integrazione di una prospettiva di genere nelle analisi relative al targeting di individui e alle motivazioni sottese alle designazioni, inclusi i casi di sanzioni familiari, risulta ancora limitata e oggetto di scarsa elaborazione teorica ed empirica (Moiseienko, 2024; Butler, 2023; Finelli, 2023; Datzner et al., 2022). La ricerca ha inteso quindi offrire un contributo empirico attraverso una mappatura sia quantitativa sia qualitativa del fenomeno.

L'analisi si basa su un *dataset* compilato a partire dalle liste ufficiali aggiornate ad aprile 2025 di cinque principali attori sanzionatori: Regno Unito inclusi i regimi misti Nazioni Unite - Regno Unito, Nazioni Unite, Unione Europea, Australia e Stati Uniti. La creazione del *dataset* permette di quantificare e valutare sia la presenza o assenza di dati sul genere, sia le motivazioni della designazione dei soggetti femminili. Particolare attenzione è stata dedicata ai casi di sanzioni imposte sulla base dell'associazione familiare con individui sanzionati – pratica, come vedremo, tornata al centro del dibattito dopo l'invasione russa dell'Ucraina nel 2022, per la sua potenziale violazione dei diritti umani.

La ricerca ha offerto un contributo empirico all'integrazione di una prospettiva di genere nelle analisi relative al targeting di individui e alle motivazioni sottese alle designazioni

Metodologia

La metodologia adottata per la raccolta dei dati e la compilazione del *dataset* si è articolata nelle seguenti fasi.

In primo luogo, è stata effettuata una ricerca sui siti ufficiali dedicati alle sanzioni dei rispettivi attori sanzionatori, al fine di reperire le liste complete degli individui designati, aggiornate all'8 aprile 2025 per Regno Unito, Nazioni Unite, Stati Uniti, Australia, e al 6 aprile 2025 per l'Unione Europea. Le liste sono state reperite tramite i seguenti canali: la UK Sanctions List per il Regno Unito, il sito dell'Office of Foreign Assets Control (OFAC) degli Stati Uniti per quanto riguarda la Specially Designated Nationals List (SDN List), il Department of Foreign Affairs and Trade del Governo australiano, e il sito EU Sanctions Map della Commissione Europea per i Regolamenti relativi ai singoli regimi. Si precisa che le liste delle sanzioni vengono aggiornate regolarmente: pertanto, i dati raccolti non riflettono eventuali modifiche successive alle date sopra indicate.

In secondo luogo, i dati all'interno delle liste ufficiali sono stati sottoposti a un processo di pulizia, selezionando esclusivamente le informazioni relative agli individui. In particolare, sono stati estratti i seguenti elementi: nome, genere, nazionalità, motivazione della designazione, regime sanzionatorio, attore/fonte della designazione, e data di inserimento nella lista. Come già precisato nell'Introduzione, le identità di genere possono essere considerate come fluide, variabili e performative, e non in termini binari (Butler, 2004). Tuttavia, poiché i dati raccolti riportano il genere esclusivamente in termini binari, si è scelto di aderire a tale classificazione, adottando due categorie: femmina (female) e maschio (male). Anche la categoria "donne", così come utilizzata in questo studio, è definita principalmente sulla base dei dati empirici, ossia come insieme di individui classificati come femmine.

Successivamente, per ciascun attore sanzionatore, è stato effettuato il conteggio del numero totale di individui designati, dei casi con indicazione del genere e dei casi senza indicazione del genere, riportando la rispettiva percentuale di frequenza relativa, nonché dei casi di donne sanzionate, con indicazione della percentuale calcolata sul totale dei casi con genere specificato. Esclusivamente per i casi femminili è stata effettuata una classificazione delle motivazioni della designazione sulla base della tipologia proposta da Moiseienko (2024), che distingue tre categorie principali:

- *Activity-based sanctions* (AS) (sanzioni basate sull'attività): imposte su individui per il loro coinvolgimento diretto in comportamenti illeciti, come il riciclaggio dei proventi delle attività di soggetti sanzionati, violazione dei diritti umani. L'individuo ha partecipato attivamente o facilitato il comportamento sanzionabile.
- *Status-based sanctions* (SS) (sanzioni basate sullo status): imposte in base alla sola appartenenza/associazione dell'individuo a un gruppo, come l'élite governativa o la famiglia di un soggetto sanzionato, indipendentemente da un coinvolgimento personale in comportamenti illeciti.

- *Profit-based sanctions* (PS) (sanzioni basate sul profitto): imposte su individui che hanno tratto beneficio, diretto o indiretto, dal comportamento illecito di un soggetto o entità sanzionata, ad esempio attraverso proprietà, supporto finanziario, istruzione o accesso a reti di potere.

Per individuare i casi di sanzioni rivolte specificamente ai soli membri della famiglia, è stata condotta un'ulteriore analisi approfondita, dal momento che la categoria delle *status-based sanctions* comprende anche l'appartenenza o associazione ad altri gruppi, utilizzato il riferimento alla categoria specifica di *family-member sanctions*:

- *Family-member sanctions* (FS) (sanzioni ai membri della famiglia): nel Regno Unito e in Australia, la definizione di "membro della famiglia" è ampia e comprende anche parenti acquisiti (es. fratelli e sorelle acquisiti). Negli Stati Uniti e nell'Unione Europea, il concetto si limita agli "immediate family members", senza una definizione dettagliata nei testi legislativi sulle sanzioni; tuttavia, nel diritto antiriciclaggio statunitense, rientrano coniugi, genitori, figli, fratelli e i genitori e fratelli del coniuge.

Per ciascun caso, è stato attribuito il valore '1' ove la categoria risultava applicabile, e '0' in caso contrario.

Risultati

La Tabella 1 riporta il numero di casi e individui distribuiti per attore sanzionatorio, il totale complessivo di casi e individui all'interno del *dataset* e il numero di regimi di sanzioni per attore. La distinzione tra 'casi' e 'individui' è stata resa necessaria dal fatto che uno stesso individuo si potesse trovare all'interno di più regimi di sanzioni dello stesso attore e/o attori diversi. Quindi, la categoria 'individui' si riferisce al totale reale dei soggetti sanzionati senza ripetizioni, mentre la categoria 'casi' riporta il totale dei casi all'interno delle liste. Il totale dei casi è 15.928, mentre il totale degli individui è 15.842 (consultare documento 'Dataset_sanzioni_individui.xlsx').

Tabella 1. Totale casi e individui sanzionati per attore.

Attore	Totale casi	Totale individui
Australia	1665	1665
EU	3182	3171
UK	2991	2953
UK-UN	8	8
UN	678	668
US	7404	7377
Totale	15928	15842

La Tabella 2 e Figura 1 presentano il numero totale di individui designati da ciascun attore sanzionatore, distinguendo tra individui per i quali il genere viene specificato da quelli che non presentano tale informazione. Si osserva che, su un totale di 15.842 individui, 10.715 riportano informazioni sul genere, mentre per 5.132 individui non viene specificato. Nei casi di Unione Europea, Regno Unito e regimi misti, Nazioni Unite e Stati Uniti, il genere viene indicato per la totalità o maggior parte dei casi. Per quanto riguarda l'Australia, nessuno dei soggetti designati presenta l'indicazione del genere.

Tabella 2. Distribuzione degli individui con o senza indicazione del genere per attore.

Attore	Genere indicato	% (y)	Genere non indicato	% (n)
Australia	0	0.0	1665	100.0
EU	3171	100.0	0	0.0
UK	2585	87.5	372	12.6
UK-UN	7	87.5	1	12.5
UN	109	16.3	559	83.7
US	4843	65.6	2535	34.4
Totale	10715		5132	

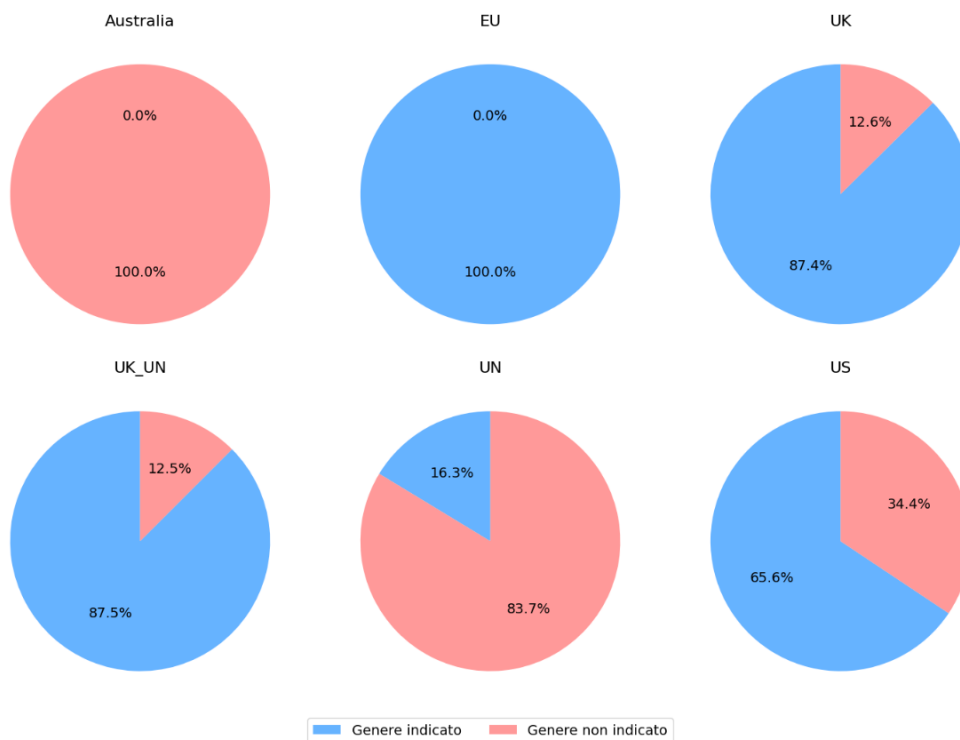


Figura 1. Percentuale di genere indicato e non indicato tra gli individui sanzionati, suddivisi per attore sanzionante.

La Tabella 3, Figura 2 e Figura 3 presentano il totale degli individui di genere femminile / maschile per ciascun attore sanzionante. Oltretutto, viene indicata la relativa frequenza percentuale rispetto ai totali con indicazione di genere. Su un totale di 15.842 individui con indicazione del genere, il totale di donne è 1.358 e il totale di uomini è 9.357.

Tabella 3. Distribuzione degli individui per genere e attore.

Attore	Femmine	% (f)	Maschi	% (m)
Australia	0		0	
EU	437	13.78	2734	86.22
UK	326	12.61	2259	87.39
UK-UN	0	0.00	7	100.00
UN	3	2.75	106	97.25
US	592	12.22	4251	87.78
Totale	1358		9357	

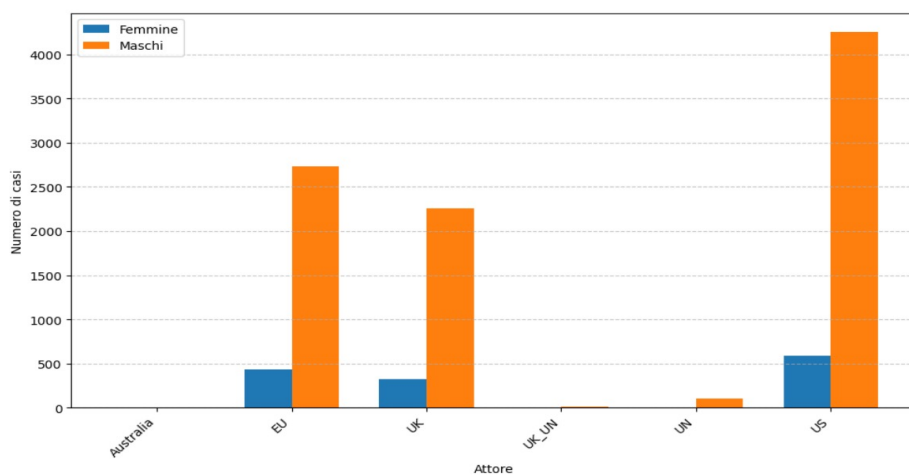


Figura 2. Numero di individui di genere femminile e maschile sanzionati per ciascun attore.

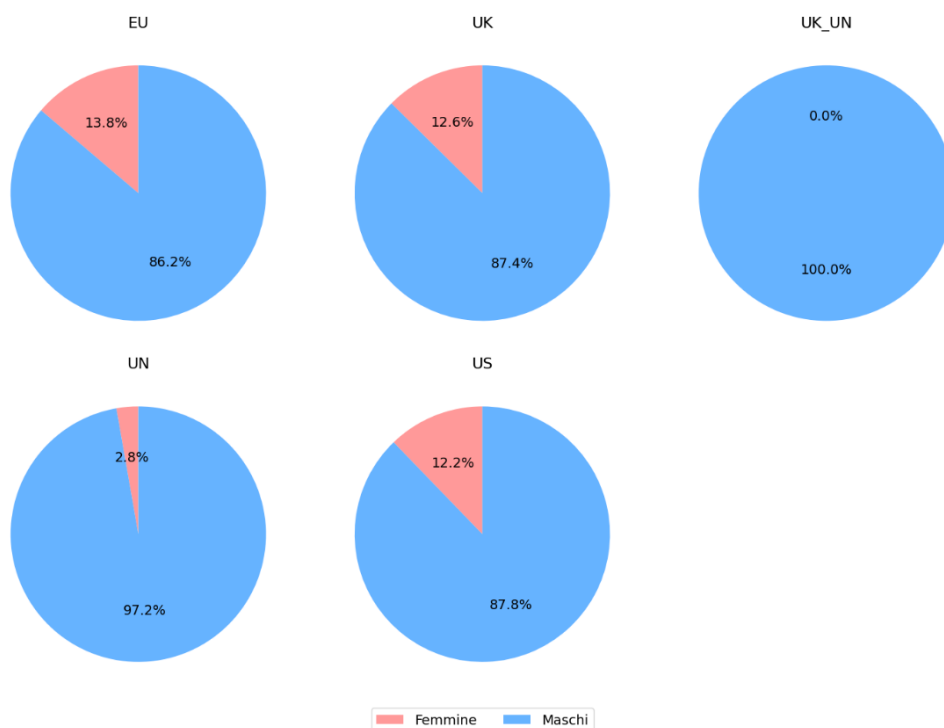


Figura 3. Percentuale di genere femminile e maschile per ciascun attore.

I dati riportati in Tabella 4, Figura 4 e Figura 5 mostrano il numero di volte in cui ciascuna categoria di sanzione è stata attribuita a individui donna sanzionati. La percentuale indicata accanto al numero assoluto si basa sulla frequenza relativa di attribuzione della singola categoria rispetto al totale delle donne sanzionate da ciascun attore. Si precisa che la somma delle categorie non corrisponde al totale delle donne sanzionate, in quanto un singolo soggetto può essere ricondotto a più di una categoria contemporaneamente.

Pertanto, le percentuali non devono essere interpretate come mutuamente esclusive. Su un totale di 1.358 donne sanzionate, sono state registrate 693 applicazioni di *activity-based sanctions*, 106 di *profit-based sanctions*, 137 di *status-based sanctions* e 76 di *family member sanctions*.

Tabella 4. Distribuzione degli individui per categoria e attore.

Attore	AS	% AS	PS	% PS	SS	%SS	FM	%FM
Australia	0		0		0		0	
EU	413	94.51	37	8.47	50	11.44	31	7.09
UK	277	84.97	69	21.17	87	26.69	45	13.80
UK-UN	0		0		0		0	
UN	3	100.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
US	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
Totale	693		106		137		76	

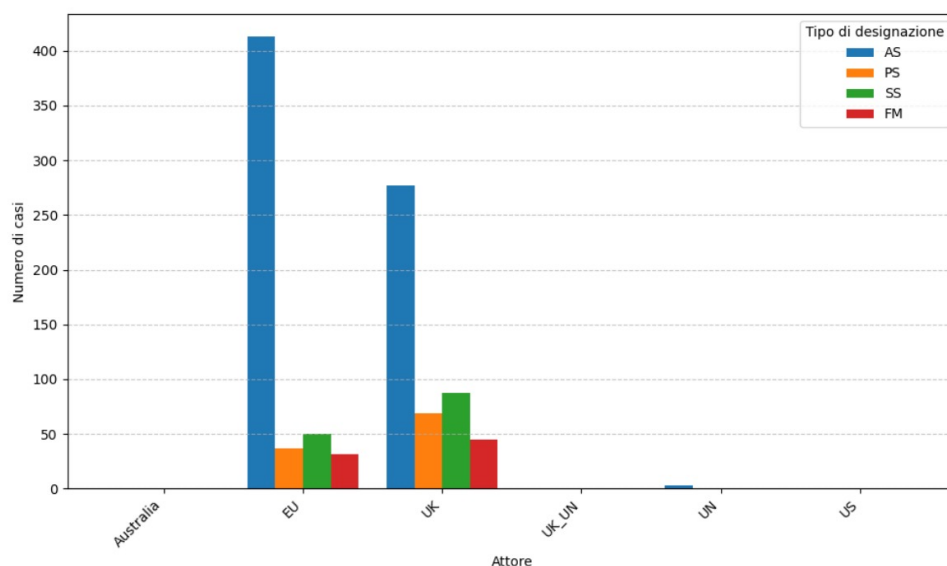


Figura 4. Distribuzione di frequenza degli individui sanzionati suddivisi per categoria.

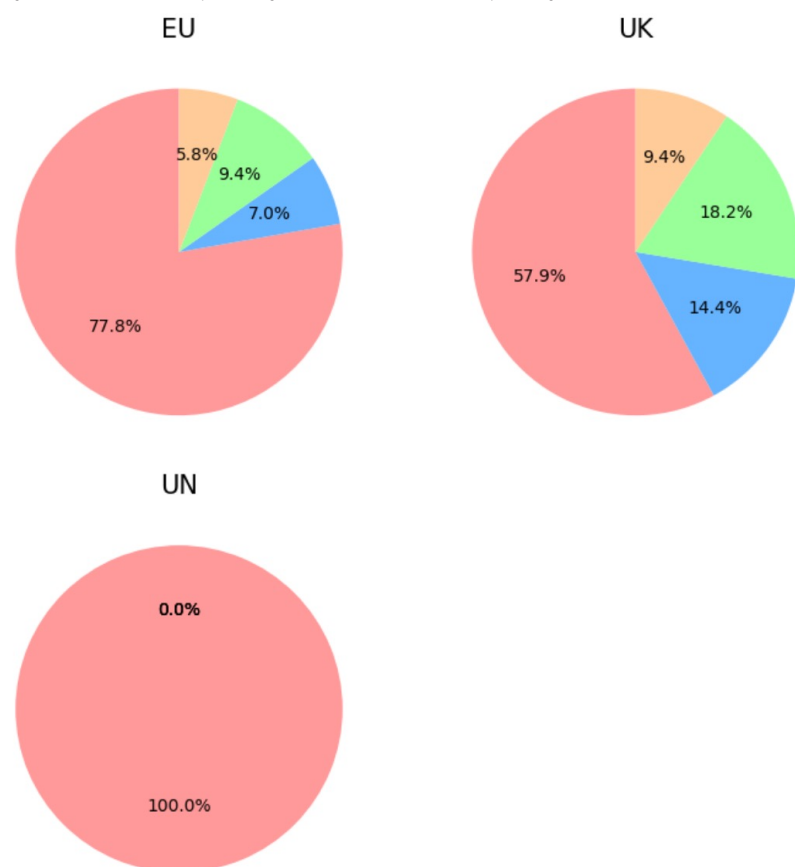


Figura 5. Percentuale degli individui sanzionati suddivisi per categoria.

Discussione

L'analisi dei dati raccolti evidenzia alcune dinamiche significative relative alla presenza del genere nelle liste di sanzioni e alla distribuzione delle donne tra le diverse categorie di motivazioni per il loro inserimento nelle liste di sanzioni.

In primo luogo, come riportato in Tabella 2, su un totale di 15.842 individui sanzionati, per 10.715 il genere è stato specificato, mentre per i restanti 5.132 l'informazione relativa al genere è assente. Tale dato suggerisce che l'indicazione del genere non è uniforme tra gli attori sanzionatori. In particolare, l'Unione Europea si distingue per una piena copertura dei dati di genere, seguita dal Regno Unito e Nazioni Unite - Regno Unito. Di contro, le Nazioni Unite riportano l'indicazione del genere soltanto nel 16,3% dei casi, mentre per l'Australia il genere non viene menzionato. Gli Stati Uniti si collocano in una posizione intermedia.

Per quanto riguarda la presenza delle donne tra i soggetti designati (Tabella 3), emerge che, considerando esclusivamente i casi in cui il genere è specificato (10.715 soggetti), le donne rappresentano 1.358 casi e gli uomini 9.357 casi. Non risultano donne sanzionate nel regime Nazioni Unite - Regno Unito, mentre

i dati relativi all'Australia non consentono analisi di genere.

Passando alla classificazione delle motivazioni per l'inserimento nelle liste (Tabella 4), si osserva che la maggior parte delle applicazioni riguarda le *activity-based sanctions* (693 casi). Seguono, in misura minore, le *status-based sanctions* (137 casi di cui 76 casi di *family-member sanctions*), le *profit-based sanctions* (106 casi).

Si ricorda che, poiché una stessa donna può essere sanzionata per motivazioni riconducibili a più categorie contemporaneamente, la somma delle applicazioni non coincide con il numero totale di donne sanzionate per attore.

In particolare, il Regno Unito e l'Unione Europea risultano essere gli attori che applicano in maniera prevalente le *activity-based sanctions*. Seguono le Nazioni Unite con 3 casi classificati unicamente come *activity-based sanctions*. Le *profit-based sanctions* e le *status-based sanctions* presentano una presenza marginale, con una frequenza leggermente maggiore per il Regno Unito rispetto all'Unione Europea. Mentre l'attribuzione della categoria *family-member sanctions* da parte del Regno Unito risulta applicata a 45 casi e dell'UE a 31 casi.

Proseguendo con il confronto tra le classificazioni dei casi di donne sanzionate da Regno Unito, Unione Europea e Nazioni Unite, osserviamo che le Nazioni Unite hanno sanzionato tre soggetti sotto al regime Isil (Da'esh) and Al-Qaeda per la partecipazione diretta ad attività illecite (AS). Al contrario, i casi relativi al Regno Unito e all'Unione Europea richiedono un'analisi più approfondita, dovuto alla maggiore variabilità riscontrata nelle motivazioni adottate per il loro inserimento nelle liste.

Riguardo la classificazione delle motivazioni per l'inserimento nelle liste la maggior parte delle applicazioni riguarda le activity-based sanctions (693 casi). Seguono, in misura minore, le status-based sanctions (137 casi di cui 76 casi di family-member sanctions), le profit-based sanctions (106 casi)

REGNO UNITO

Per il Regno Unito, dei 326 casi, 281 non sono classificati come FS, mentre 45 rientrano in questa categoria. I soggetti classificati con FS si trovano all'interno dei seguenti regimi: Repubblica Democratica Popolare di Corea, Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021, Global Human Rights Sanctions Regulations 2020, Nicaragua, Russia, Siria.

Analisi dei 281 casi non appartenenti a FS

Dall'analisi dei casi emerge che il Regno Unito ha sanzionato individui di sesso femminile prevalentemente per il loro coinvolgimento diretto in attività considerate illecite. Tuttavia, si riscontrano anche casi in cui le sanzioni sono state applicate in assenza di un coinvolgimento diretto, sulla base di due criteri distinti: in due casi, per aver ricevuto benefici dall'associazione con entità/individui sanzionate/i; in undici casi, per il solo fatto di essere associate (o presunte tali) a individui già sanzionati, senza che fossero accertati benefici diretti o indiretti. Queste designazioni, tutte risalenti agli ultimi anni, indicano che l'applicazione di sanzioni anche in mancanza di condotte attive da parte degli individui continua a essere una prassi adottata.

- 4 casi classificati come AS, PS, SS
- 37 casi classificati come AS, PS
- 25 casi classificati come AS, SS
- 202 casi classificati come AS
- 2 casi classificati come PS e SS

Esempi:

Name_id 598 : "Olga DERGUNOVA is a member of VTB Bank's Management Board. VTB Bank is a Government of Russia-affiliated entity, as it is owned or controlled directly or indirectly by the Government of Russia. As a member of VTB Bank's Management Board, DERGUNOVA obtains a financial benefit from VTB Bank, therefore DERGUNOVA is an involved person on the basis of her membership of and association with VTB Bank." (Data: 15/03/2022; Regime: Russia)

Name_id 599: "Natalia DIRKS is a member of VTB Bank's Management Board. VTB Bank is a Government of Russia-affiliated entity, as it is owned or controlled directly or indirectly by the Government of Russia. As a member of VTB Bank's Management Board, DIRKS obtains a financial benefit from VTB Bank, therefore DIRKS is an involved person on the basis of her membership of and association with VTB Bank." (Data: 15/03/2022; Regime: Russia)

- 11 casi classificati come SS

Esempi:

Name_id 504: "Member of the former Russian Federation Council from the annexed Autonomous Republic of Crimea. Now a member of the Federation Council Committee on Constitutional Legislation and Stage Building." (Data: 31/12/2020; Regime: Russia)

Name_id 603: "Natalya BROWNING is closely associated with Gennadiy Nikolayevich TIMCHENKO, a Russian billionaire. Gennadiy Nikolayevich TIMCHENKO is an involved person under the Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019." (Data: 04/05/2022; Regime: Russia)

Name_id 607: "Polina KOVALEVA is an involved person under the Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019 as she is associated with Russian Foreign Minister Sergei Viktorovich LAVROV and Russian businessman Oleg Vladimirovich DERIPASKA. Sergei Viktorovich LAVROV and Oleg Vladimirovich DERIPASKA are "involved" persons under the Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulation 2019." (Data: 24/03/2022; Regime: Russia)

Analisi dei 45 casi appartenenti a FS

In questa sezione, l'appartenenza alla categoria FS, che prende in considerazione i rapporti familiari, comporta automaticamente l'inclusione nella categoria SS, in quanto implica un'associazione con altri individui già sanzionati. Per quanto riguarda questi casi, in gran parte risalenti agli ultimi anni, si rileva che le designazioni sulla base di rapporti familiari sono avvenute in circostanze differenti: in 3 casi per un coinvolgimento diretto accompagnato dall'ottenimento di benefici; in 6 casi per un coinvolgimento diretto senza che siano stati accertati benefici; in 23 casi in assenza di un coinvolgimento diretto, ma per aver ricevuto benefici da entità/individui sanzionate/i; e in 13 casi unicamente per l'esistenza di legami familiari con soggetti già sanzionati.

- 3 casi classificati come AS, PS, SS

Esempio:

Name_id 478: "Liga LEMBERGA is an involved person under the Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021 on the basis of the following grounds: LEMBERGA is or has been involved in (1) facilitating or providing support for serious corruption; (2) profiting financially or obtaining any other benefit from serious corruption. Specifically, LEMBERGA has been involved in the bribery and misappropriation of her father, Aivars Lembergs." (Data: 21/11/2024; Regime: The Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021)

- 6 casi classificati come AS, SS

Esempi:

Name_id 492: "Former President of Gambia Yahya Jammeh was responsible for inciting, promoting and ordering extrajudicial killings; enforced disappearances; kidnappings and torture; as well as wider human rights violations during his tenure as President between 1994 and 2016. Zineb Jammeh is the former "First Lady" of The Gambia and is married to Yahya Jammeh. She is associated with Yahya Jammeh and his regime, and used a charitable foundation and charities as cover for the illicit transfer of funds between herself and the Former President." (Data: 10/12/2020; Regime: The Global Human Rights Sanctions Regulations 2020)

Name_id 501: "Rosario MURILLO is the Vice President of Nicaragua, First Lady of Nicaragua, government spokesperson and leader of the Sandinista Youth. According to the President of Nicaragua, Daniel Ortega, Rosario MURILLO shares power equally with him - the Constitution allows the President to delegate any duties to his Vice President. There are reasonable grounds to suspect that, in her position as Vice President, MURILLO had authority over and knowledge of: the state-backed repression of political demonstrations and activities; repression of civilians including through her leadership of the Sandinista Youth wing; and the discrediting of independent journalists and the exclusion of candidates from the electoral process. She is therefore responsible for undermining democracy and the rule of law, repression of civil society and the democratic opposition, and for human rights violations." (Data: 15/11/2021; Regime: Nicaragua)

Name_id 468: "KIM Kyong Hui, a four-star general of the DPRK, has been involved together with her husband Kim Su Gwang, her father-in-law Kim Yong Nam and her mother-in-law Djang Tcheul Hy in a pattern of deceptive financial practices which could contribute to the DPRK's nuclear-related, ballistic missile-related or other weapons of mass destruction-related programmes. She received several bank transfers from her husband Kim Su Gwang and father-in-law Kim Yong Nam, and transferred money to accounts outside the European Union in her name or the name of her mother-in-law, Djang Tcheul Hy. Association with Tcheul Hy Djang, Yong Nam Kim and Su Gwang Kim." (Data: 31/12/2020; Regime: Repubblica Democratica Popolare di Corea)

- 23 casi classificati come PS, SS

Esempio:

Name_id 582: "Lyubov Valentinova PRIGOZHINA is the wife of Yevgeniy Viktorovich PRIGOZHIN. Therefore, there are reasonable grounds to suspect that Lyubov Valentinova PRIGOZHINA is associated with Yevgeniy Viktorovich PRIGOZHIN, and has obtained a financial benefit or other material benefit from Yevgeniy Viktorovich PRIGOZHIN. Yevgeniy Viktorovich PRIGOZHIN is an involved person under

the Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulation 2019. " (Data: 15/03/2022; Regime: Russia)

- 13 casi classificati come SS

Esempio:

Name_id 480: "Minal PATTNI is an involved person within the meaning of the Global Anti-Corruption Sanctions regulations 2021 on the basis of the following ground: PATTNI is a member of, or associated with, a person who is or has been involved in serious corruption, namely her husband Kamlesh Pattni." (Data: 09/12/2024; Regime: The Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021)

UNIONE EUROPEA

Per l'UE, dei 437 casi, 406 non sono classificati come FS, mentre 31 rientrano in questa categoria. I soggetti classificati con FS si trovano all'interno dei seguenti regimi: Russia, Siria, Bielorussia, Nicaragua, Ucraina.

Analisi dei 406 casi non appartenenti a FS

Nel caso dell'Unione Europea, la maggior parte delle designazioni risulta motivata dal coinvolgimento diretto degli individui in attività illecite. Si registrano tuttavia, seppur in misura marginale, alcuni casi in cui la sanzione è stata applicata esclusivamente per l'ottenimento di benefici (1 caso) o addirittura in assenza di benefici accertati ma per associazione a entità sanzionate (2 casi). Per quanto riguarda i casi in cui la designazione è avvenuta sulla base dell'ottenimento di benefici e associazione a entità/individui sanzionate/i, non si osservano differenze significative tra UE e Regno Unito: 1 caso per l'UE contro 2 casi per il Regno Unito. Risulta invece più significativa la differenza nei casi sanzionati per mera associazione:

- 2 casi per l'UE contro 11 casi per il Regno Unito.
- 16 casi classificati come AS, PS
- 13 classificati come AS, SS
- 3 classificati come AS, PS, SS
- 371 classificati come AS
- 1 caso classificato come PS, SS

20

Esempio:

Name_id 27: "Razan Othman has close personal and financial relations with Rami Makhoul, cousin of President Bashar al-Assad and principal financier of the regime, who has been designated by the Council. As such, associated with the Syrian regime, and benefiting from it, notably through investments in the real estate sector." (Data: 16-10-2012; Regime: Siria)

- 2 classificati come SS

Esempio:

Name_id 29: "Administrative Development Minister. Appointed in March 2017." (Data: 30-05-2017; Regime: Siria)

Analisi dei 31 casi appartenenti a FS

Nel caso di designazioni basate su legami familiari, si riscontra anche qui una certa varietà nelle motivazioni: alcune riguardano un coinvolgimento diretto, altre l'assenza di coinvolgimento ma l'ottenimento di benefici, e altre ancora si fondano esclusivamente sul legame familiare. Tuttavia, per quanto riguarda l'Unione Europea, quest'ultima categoria risulta meno frequente (7 casi) rispetto al Regno Unito (13 casi). Anche per i casi di PS e SS, l'UE presenta un numero inferiore di casi (14) rispetto al Regno Unito (23).

- 3 casi classificati come AS, PS
- 7 casi classificati come AS, SS
- 7 classificati come SS

Esempi:

Name_id 19: "Widow of Mohammed Makhoul. Member of the Makhoul family." (Data: 21-02-2022; Regime: Siria)

Name_id 24: "Daughter of Mohammed Makhoul. Member of the Makhoul family." (Data: 21-02-2022; Regime: Siria)

• 14 classificati come PS, SS

Esempi:

Name_id 199: "Elizaveta Peskova is the daughter of Dmitry Peskov, press secretary of the President of the Russian Federation, Vladimir Putin, who has been listed under Decision 2014/145/CFSP; Elizaveta Peskova is the Vice-President of the Foundation for the Development of Russian-French Historical Initiatives and the founder of a communication firm. She has acquired these lucrative positions and has been living a luxurious lifestyle thanks to her father's connections.; She is therefore associated with a listed person who has actively supported actions or policies which undermine or threaten the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine, as well as stability and security in Ukraine." (Data: 03-06-2022; Regime: Ucraina)

Name_id 278: "Marina Mordashova is the life partner of Alexey Mordashov, Chairman of the company Severgroup. Alexey Mordashov has transferred his shares in the travel giant TUI and the gold company Nordgold, together worth more than EUR 1.5 billion, to his life partner Marina Mordashova through various offshore companies, including Unifirm Limited, Ondero Limited and Ranel Assets Limited, which are owned or controlled by Marina Mordashova. Marina Mordashova is therefore an immediate family member benefitting from her life partner Alexey Mordashov." (Data: 03-06-2022; Regime: Ucraina).

Prime conclusioni

L'analisi condotta consente di formulare alcune considerazioni rilevanti sia per lo studio delle sanzioni internazionali da una prospettiva di genere, sia per la comprensione delle procedure sanzionatorie fondate su legami familiari.

In primo luogo, si è osservato che non tutti gli attori sanzionatori riportano in modo sistematico l'informazione relativa al genere dei soggetti designati. Sarebbe pertanto interessante approfondire le ragioni per cui attori come l'Australia e le Nazioni Unite non includono questa informazione nelle liste ufficiali o la includono solamente per un numero di casi limitato. Al contrario, il Regno Unito e l'Unione Europea forniscono informazioni relative al genere per la quasi totalità, o per la totalità, dei soggetti designati. Per quanto riguarda gli Stati Uniti, pur essendo generalmente presente l'indicazione del genere, si rileva la mancanza di informazioni dettagliate sulle motivazioni alla base dell'inserimento degli individui nelle liste. Tale lacuna, sia dal punto di vista accademico che di *policy-making*, limita la possibilità di analizzare la presenza e la distribuzione delle diverse tipologie di motivazioni, come quelle adottate in questo studio, rendendo più complessa una valutazione comparativa e approfondita dei criteri di designazione adottati nei diversi regimi sanzionatori.

In secondo luogo, l'analisi evidenzia che, sebbene le donne rappresentino una minoranza tra gli individui sanzionati, la loro presenza all'interno dei regimi sanzionatori internazionali assume comunque un rilievo significativo nel contesto delle pratiche di politica estera. In particolare, la maggior parte delle designazioni femminili si basa su un coinvolgimento diretto in attività illecite. Tuttavia, è rilevante osservare che il ricorso a sanzioni fondate esclusivamente su legami familiari continua a essere praticato, almeno da parte del Regno Unito e dell'Unione Europea. I dati mostrano una tendenza da parte di attori come il Regno Unito e l'Unione Europea a privilegiare un approccio basato sulla responsabilità personale, sebbene permangano casi, soprattutto nel contesto delle misure adottate successivamente all'invasione russa dell'Ucraina, in cui i legami familiari sono stati considerati elemento sufficiente per l'imposizione di sanzioni. Si tratta, inoltre, di una prassi che appare ancora di natura *ad hoc*, priva di criteri uniformi, e che permette di mettere in questione l'applicazione sistematica ed equa di tali misure.

Infine, il *dataset* qui costruito ha permesso di prendere in considerazione – specificamente – il *design* delle sanzioni "*targeted*" che hanno come destinatarie donne. Sul piano dell'*implementation*, la dimensione di genere – sia pure con una prospettiva parziale, quale solo può essere la prospettiva giurisprudenziale – è suscettibile di emersione nei procedimenti giudiziari su ricorso delle persone "listed".

Come si è accennato all'inizio di questa parte, i casi di sanzioni imposte sulla base dell'associazione familiare con altri individui sanzionati, tornati al centro del dibattito politico dopo l'invasione russa dell'Ucraina nel 2022, sono criticati nella giurisprudenza per la loro potenziale violazione dei diritti umani, tra cui la presunzione di innocenza e il principio del trattamento delle persone come fini in sé piuttosto che come mezzi (Moiseienko, 2024; Butler, 2023). E negli ultimi anni è cresciuto il numero di procedimenti legali riguardanti l'inserimento nelle liste sanzionatorie di familiari di individui russi sanzionati, accusati di agire come *front person* nell'elusione delle misure restrittive (Hilpold, 2024; Helder *et al.*, 2024; Foreign, Commonwealth & Development Office & The Rt Hon Elizabeth Truss, 2022). Questo ha portato alla luce diverse problematiche, ad esempio: il livello di negligenza verso il ruolo dei collaboratori stretti nella protezione dei beni dalle sanzioni; la sfida di imporre sanzioni tempestive prima che i beni vengano trasferiti; e la difficoltà per i tribunali nel bilanciare le esigenze di tutela dei diritti individuali con la necessità di perseguire obiettivi strategici di politica estera (Spotlight on Corruption, 2024).

Un esempio rilevante è rappresentato dal caso di *Pye Phyoe Tay Za*, inserito nel 2010 nel regime di sanzioni mirate dell'Unione Europea contro la Birmania/Myanmar, sulla base della presunzione che, in quanto figlio di un influente uomo d'affari del paese, avesse beneficiato delle politiche del regime birmano. Successivamente, nel 2012, la Corte di giustizia dell'Unione europea chiarì che non poteva

L'analisi evidenzia che, sebbene le donne rappresentino una minoranza tra gli individui sanzionati, la loro presenza all'interno dei regimi sanzionatori internazionali assume comunque un rilievo significativo nel contesto delle pratiche di politica estera

essere presunto che i familiari di figure di spicco del mondo degli affari in un paese terzo avessero beneficiato delle politiche economiche del governo esclusivamente in virtù del loro legame familiare, indipendentemente dalla condotta personale di tali individui (Datzer et al., 2024; Brick Court Chambers, 2012).

Un secondo esempio è fornito dal caso *Al Assad* del 2016, dove la Corte adottò un orientamento diverso. Bouchra Al Assad, cittadina siriana e sorella del presidente Bashar Al Assad, nonché moglie (e successivamente vedova) di un altro esponente del governo, venne considerata collegata ai vertici del regime siriano. La Corte ritenne che il solo legame familiare con il presidente fosse sufficiente a giustificare la sua inclusione nella lista delle persone soggette a misure restrittive da parte del Consiglio, indipendentemente dalla verifica di una condotta personale rilevante (Datzer et al., 2024).

Negli sviluppi più recenti, nel caso *Foz*, la Corte ha adottato e ulteriormente chiarito il concetto di "rischio reale di elusione" in relazione ai familiari, sottolineando che, in determinate circostanze, è ragionevole ritenere che l'associazione con un familiare designato possa comportare un rischio concreto di elusione delle sanzioni (Court of Justice of the European Union, 2024). Tuttavia, nel caso *Prigozhina*, il Tribunale generale sembra aver trascurato l'analisi del "rischio reale di elusione" tramite familiari (Finelli, 2023). Violetta Prigozhina, madre del comandante mercenario russo Yevgeny Prigozhin, ha ottenuto l'annullamento delle sanzioni dell'UE che erano state imposte nei suoi confronti per il presunto sostegno al gruppo Wagner. Nell'ambito del ricorso, i legali di Prigozhina hanno sostenuto che, sebbene ella avesse posseduto quote in società controllate dal figlio tra il 2011 e il 2017, non aveva mai partecipato direttamente alla gestione delle attività aziendali (Johnson & Foy, 2023).

I casi di *Alisher Usmanov* e *Saodat Narzieva*, sorelle di oligarchi russi, rappresentano ulteriori esempi di individui la cui designazione è stata annullata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Questi casi dimostrano come, pur riconoscendo la necessità dell'applicazione delle sanzioni per contrastare l'aggressione russa in Ucraina e pur ammettendo che uno dei principali meccanismi di elusione consista nel trasferimento della proprietà dei beni a familiari non sanzionati, rimanga fondamentale che l'imposizione di misure restrittive continui a rispettare gli *standard* internazionali in materia di diritti umani (Finelli, 2023; Kamiševa, 2023; Goodley, 2022). Nel contesto europeo, il concetto di "rischio reale di elusione" rappresenta un tentativo della giurisprudenza di trovare un punto di equilibrio tra queste due esigenze. Ad ogni modo, si è osservato che l'applicazione di questo principio resta strettamente legata alle peculiarità dei singoli casi, determinando un approccio dell'UE verso i familiari nei regimi sanzionatori che oscilla tra due poli opposti.

Considerando un orizzonte più ampio rispetto alla sola Unione Europea, Moiseienko (2024) ha osservato che il trattamento dei familiari nell'ambito delle legislazioni sanzionatorie di Stati Uniti, Regno Unito, Unione Europea e Australia risulta incoerente e privo di una base razionale solida, segnato da intuizioni morali e politiche contrastanti che, in assenza di un quadro giuridico o politico ben sviluppato, danno luogo a soluzioni divergenti e *ad hoc*. Nel suo studio comparato, l'autore si propone di offrire una sintesi delle pratiche attualmente adottate. Anzitutto, non esistono ostacoli all'istituzione di regimi sanzionatori che si estendano espressamente anche ai familiari dei soggetti principali designati. In secondo luogo, tali sanzioni possono essere adottate prevedendo una clausola di salvaguardia, che consenta la rimozione dalla lista (*delisting*) dei familiari che dimostrino di non supportare né trarre beneficio dalle azioni del soggetto primario. In terzo luogo, possono essere imposte sanzioni basate sul profitto, rivolte esclusivamente ai familiari che abbiano effettivamente beneficiato delle azioni del soggetto principale ed eliminando la possibilità di essere sanzionati solo per status. Infine, l'approccio più tradizionale, quello basato sull'attività, permetterebbe di sanzionare soltanto quei familiari coinvolti direttamente nelle condotte illecite (Moiseienko, 2024).

In conclusione, nella pratica sanzionatoria nei confronti dei familiari l'attenzione riservata al genere da parte degli attori internazionali è pressoché inesistente, né nel dibattito accademico - sebbene venga posta attenzione sulle motivazioni alla base della designazione di individui - si rileva una sistematica integrazione di un approccio di genere nell'analisi delle sanzioni imposte ai membri della famiglia.

Da cui, il carattere assolutamente innovativo del *dataset* proposto, che come si è visto, per la prima volta combina l'analisi delle sanzioni imposte ai membri della famiglia con una prospettiva di genere, secondo il seguente schema.

1. Distribuzione di genere

- Numero di uomini e donne inseriti nelle liste di sanzioni;
- Analisi delle tendenze nel tempo per verificare eventuali variazioni nella rappresentazione di genere.

2. Motivazioni dell'inclusione nella lista

- Identificazione delle ragioni che hanno portato all'inserimento nelle liste di sanzioni;
- Classificazione delle motivazioni in due categorie: a) Ragioni direttamente legate all'evento o alla problematica che ha portato alle sanzioni (es. corruzione, violazione dei diritti umani, finanziamento del terrorismo, etc.). b) Ragioni di sostegno ad altri soggetti sanzionati (es. familiari o collaboratori di individui già soggetti a sanzioni).

Pur riconoscendo la necessità dell'applicazione delle sanzioni per contrastare l'aggressione russa in Ucraina e pur ammettendo che uno dei principali meccanismi di elusione consista nel trasferimento della proprietà dei beni a familiari non sanzionati, rimane fondamentale che l'imposizione di misure restrittive continui a rispettare gli standard internazionali in materia di diritti umani

Parte III

Le sanzioni imposte in risposta a violazioni dei diritti delle donne

Terzo e ultimo piano di indagine – i cui confini sono in parte sovrapponibili ai primi due – sono le sanzioni imposte in risposta a violazioni contro le donne, fra cui rientrano i regimi di recente introduzione, così detti “orizzontali”, perché consentono l'imposizione di sanzioni mirate (“*targeted*”) nei confronti degli autori (attori statali e non statali) ritenuti responsabili di gravi violazioni e abusi dei diritti umani, ovunque questi siano commessi.

Negli ultimi anni, molte realtà, tra cui l'Unione Europea, si sono dotate di regimi sanzionatori cosiddetti “orizzontali” per prendere di mira individui, entità e organismi – compresi attori statali e non statali – responsabili, coinvolti o associati a gravi violazioni e abusi dei diritti umani, tra cui la violenza di genere, in tutto il mondo. Come si è visto nell'Introduzione, queste sanzioni sono ora previste nella legislazione nazionale della maggior parte dei paesi occidentali. L'Unione europea le ha introdotte nel 2020 attraverso la Decisione del Consiglio (PESC) 2020/1999 e il Regolamento del Consiglio (UE) 2020/1998 (così detto EUGHRSR o Legge Magnitsky europea).

Sulla base di questi regimi sanzionatori, vi sono state numerose designazioni volte alla protezione dei diritti di genere in vari paesi, tra cui l'Afghanistan, l'Iran, il Myanmar e la Siria, sia a livello internazionale che europeo. Ai programmi sanzionatori specifici per questi paesi, si aggiungono quindi le designazioni derivanti dai regimi orizzontali, che consentono l'imposizione di sanzioni “*targeted*” nei confronti dei presunti responsabili di gravi violazioni e abusi dei diritti umani a livello globale, indipendentemente dal luogo in cui si sono verificati.

Per quanto riguarda la Legge *Magnitsky* europea, le violazioni prese in considerazione includono genocidio, crimini contro l'umanità e altre gravi violazioni o abusi dei diritti umani, compresa la violenza sessuale e di genere. Le misure restrittive previste comprendono divieti di viaggio per gli individui e il congelamento di fondi per individui e entità. Inoltre, alle persone e alle entità dell'UE è vietato mettere a disposizione sia direttamente che indirettamente fondi per coloro che sono “*listed*”.

Le designazioni attuate nell'ambito di questo regime hanno avuto una risonanza significativa sia a livello politico che mediatico, in particolare proprio per quanto concerne i provvedimenti relativi alla violenza sessuale e di genere. Per esempio, in occasione della Giornata Internazionale della Donna nel 2023, l'Unione europea, parallelamente a Stati Uniti e Regno Unito, ha imposto restrizioni su individui ed entità iraniane coinvolti nella violazione dei diritti delle donne in Iran. Queste misure hanno colpito anche ufficiali delle forze armate accusati di aver compiuto o consentito atti sistematici di violenza sessuale in Ucraina e ufficiali della polizia di Mosca ritenuti colpevoli di torture e violenza di genere nei confronti di donne arrestate in seguito alle proteste contro la guerra. Ma anche individui appartenenti al regime dei Talebani in Afghanistan, individui-organismi nel Sudan del Sud, in Siria e in Myanmar. Ciò sulla base della preoccupazione espressa dal Consiglio UE per l'effetto sproporzionato che i conflitti armati continuano ad avere su donne e ragazze in tutto il mondo, così come la prevalenza della violenza sessuale e di genere, compresa la violenza sessuale legata ai conflitti, offline e online.

Metodologia

La ricerca ha preso in considerazione specificamente le **sanzioni adottate dall'Unione europea in relazione alle violazioni sui diritti umani in Afghanistan, Iran, Russia e Siria**. Benché l'obiettivo dell'UE in questi paesi sia di implementare restrizioni mirate, cercando di ridurre al minimo gli effetti negativi sulle popolazioni, le restrizioni europee sono particolarmente invasive, con effetti anche indiretti e/o involontari sulle popolazioni locali, “amplificati”, per così dire, sulle donne (ed altri gruppi vulnerabili) – secondo i nessi causali evidenziati nella Parte II.

Poiché i testi di queste misure non suggeriscono che sia stata data attenzione alcuna alla prospettiva di genere, la ricerca è stata svolta attraverso l'**analisi qualitativa**: interviste semi-strutturate con 30 esperti in materia di sanzioni internazionali, di genere e dei paesi presi in esame da questo studio, svolte fra marzo e aprile 2025. Le persone consultate appartengono al mondo accademico (33%), settore non profit (46%), settore profit (6%) e settore pubblico (13%), e provengono dai paesi presi in esame (Afghanistan, Iran, Russia e Siria) o hanno accesso regolare e diretto a questi paesi anche se basati in Europa, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti. Le interviste sono riportate in modo anonimo, data la sensibilità del tema, nell'Allegato II.

Negli ultimi anni, molte realtà, tra cui l'Unione Europea, si sono dotate di regimi sanzionatori cosiddetti “orizzontali” per prendere di mira individui, entità e organismi – compresi attori statali e non statali – responsabili, coinvolti o associati a gravi violazioni e abusi dei diritti umani, tra cui la violenza di genere

Risultati e prime considerazioni

Tutti gli esperti consultati condividono la medesima preoccupazione.

Nonostante le dichiarazioni di intenti, indubbiamente meritevoli, da parte dell'Unione Europea a favore dei diritti delle donne attraverso l'uso di sanzioni orizzontali in Paesi quali Afghanistan, Iran, Russia e Siria, la prospettiva di genere non è integrata in modo sistematico nel *design* e nell'implementazione delle restrizioni imposte dalla stessa Unione Europea verso questi Paesi. La mancanza di attenzione per la dimensione di genere si ritrova anche nelle restrizioni legate alla lotta contro il riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Impressioni analoghe sono state riscontrate, inoltre, riguardo alle sanzioni imposte da altri Paesi, quali Stati Uniti e Regno Unito, avvalorando la significatività dei risultati dell'indagine.

Secondo i dati raccolti, questa "discrasia" fra fini (porre fine alle violazioni dei diritti delle donne) e mezzi (assenza di una prospettiva di genere nel *design* e nell'*implementation* delle misure restrittive adottate) è riconducibile principalmente a cinque fattori, la cui individuazione e comprensione è essenziale per integrare la dimensione di genere nelle politiche sanzionatorie, e che possono essere così sintetizzati: riconoscimento, quantificazione e monitoraggio dell'impatto di genere delle sanzioni; meccanismi di consultazione; risorse tecniche e formazione; questioni sistemiche; e complementarietà con altri strumenti.

Riconoscimento, quantificazione e monitoraggio dell'impatto di genere delle sanzioni

Spesso le discussioni relative a sanzioni internazionali e genere rimangono "a livello superficiale, concentrandosi su come le sanzioni dovrebbero funzionare invece di analizzare e prendere atto di come effettivamente funzionano". Gli esperti consultati per questo studio condividono l'impressione che "le questioni di genere, semplicemente, non siano in focus quando si parla di sanzioni". Gli stessi suggeriscono che un primo passo fondamentale per garantire che i regimi sanzionatori europei tengano in considerazione in modo sistematico questioni di genere è riconoscere che le sanzioni, anche se mirate, possano avere un impatto più ampio sulla popolazione dei paesi *target*, e quindi sulle dinamiche di genere in quelle società.

Come si è ricordato, il tema dell'impatto delle sanzioni sulle popolazioni dei Paesi posti sotto sanzioni ha ricevuto ampia attenzione in letteratura nel corso degli ultimi decenni, anche alla luce del dibattito relativo alle eccezioni per scopi umanitari. Sforzi analoghi sono necessari per arrivare "ad una valutazione specifica dell'impatto delle sanzioni su donne e ragazze che ad oggi è una carenza cruciale nella formulazione delle politiche sanzionatorie a livello europeo". L'impegno a minimizzare il rischio che le sanzioni aggravino le disuguaglianze preesistenti in un dato paese, deve essere basato su analisi e parametri oggettivi che abbiano le questioni di genere "in focus".

Il *design* delle sanzioni, invece, ivi incluse le decisioni sulle misure per reagire a violazioni dei diritti delle donne, non sembra basarsi su analisi volte a comprendere le dinamiche di genere preesistenti in un dato contesto, anche quando esse rivestono una importanza fondamentale come nei paesi cui sono riferite. L'analisi dei contesti specifici è spesso non esaustiva, in particolare riguardo alle strutture sociali preesistenti, alle gerarchie e alle dinamiche di potere nella società. Senza comprendere questi elementi, la progettazione delle sanzioni non tiene conto di come queste possano rafforzare o aggravare le disuguaglianze esistenti. Inoltre, nel momento in cui le sanzioni vengono introdotte, non si stabiliscono parametri di riferimento (*baseline*) rispetto a questioni di genere, limitando la capacità di quantificare nel corso del tempo i cambiamenti avvenuti dopo l'introduzione delle misure restrittive nel modo più oggettivo possibile. Inoltre, "l'onere della prova dell'impatto delle sanzioni sulla popolazione in un dato paese è spesso messa a carico di ONG o Nazioni Unite", che generalmente non hanno il mandato, né gli strumenti o le risorse per condurre analisi regolari e sistematiche su questi aspetti.

La mancanza di dati e analisi specifiche sull'impatto delle sanzioni sul genere non solo limita la comprensione della questione, ma limita la capacità degli attori coinvolti (Unione Europea, ma anche altri Stati) di adottare altre misure correttive per evitare che le sanzioni perpetuino o aggravino le disuguaglianze preesistenti.

Meccanismi di consultazione

Un secondo elemento emerso in fase di analisi indica che nel processo decisionale che porta al *design* e all'implementazione delle sanzioni non sembrano esistere meccanismi di consultazione formali o sistematici con esperti, organizzazioni di terzo settore e società civile più in generale, specialmente quella che agisce a basso profilo a livello locale nei contesti di riferimento. Questo non significa che non vi siano consultazioni tra Unione Europea e queste controparti in relazione alle tematiche sanzionatorie, ma segnala che quelle che avvengono non sono adeguate a trattare tematiche complesse quali l'impatto delle sanzioni sulle questioni di genere.

In particolare, circa il 70% degli intervistati ha espresso preoccupazioni riguardo alla mancanza di

Nonostante le dichiarazioni di intenti a favore dei diritti delle donne attraverso l'uso di sanzioni orizzontali in Paesi quali Afghanistan, Iran, Russia e Siria, la prospettiva di genere non è integrata in modo sistematico nel design e nell'implementazione delle restrizioni imposte dalla stessa Unione Europea verso questi Paesi

Un primo passo fondamentale per garantire che i regimi sanzionatori europei tengano in considerazione in modo sistematico questioni di genere è riconoscere che le sanzioni, anche se mirate, possano avere un impatto più ampio sulla popolazione dei paesi target, e quindi sulle dinamiche di genere in quelle società

consultazione con attori esterni prima di decisioni importanti sulle sanzioni, in particolare con la società civile, esperti, ONG e attivisti e attiviste impegnate nella promozione dei diritti umani e dell'uguaglianza di genere. Eventuali consultazioni avvengono principalmente dopo l'implementazione delle sanzioni, e dunque non favoriscono l'inclusione di prospettive cruciali nella fase del *design*. Inoltre, durante queste consultazioni, spesso non vi sono esperti di genere o attori della società civile che seguano da vicino queste tematiche e le discussioni sono generalmente dedicate a questioni "legalistiche e altamente tecniche". È inoltre rilevante notare che circa il 65% dei rispondenti ha notato una mancanza di consultazione anche nelle fasi di revisione e implementazione delle sanzioni.

Quando si svolgono le consultazioni tra l'Unione Europea e le controparti della società civile ed esperti, circa il 60% dei rispondenti riferisce che esse non seguano meccanismi di consultazione formale, analoghi a quelli impiegati dalla Commissione Europea per prendere decisioni strategiche come il Libro Bianco e il Libro Verde. Questi ultimi meccanismi non paiono adatti per le consultazioni relative alle sanzioni, le cui decisioni sono strategicamente delicate, richiedono unanimità per l'approvazione e frequentemente si basano sull'elemento sorpresa, in particolare se hanno per oggetto misure di congelamento dei beni. Tuttavia, una maggiore consapevolezza del "divario" esistente nelle consultazioni tra Unione Europea e Stati membri, da un lato, e Unione europea e soggetti terzi, dall'altro, potrebbe contribuire all'individuazione di processi di consultazione adeguati, più strutturati e trasparenti. Solo attraverso un approccio inclusivo e attento alle realtà locali è possibile garantire un impatto positivo delle sanzioni e un supporto effettivo alle donne e alle ragazze nei contesti colpiti.

Risorse tecniche e formazione

Un terzo elemento emerso dall'indagine riguarda la mancanza, da un lato, di competenze di genere all'interno delle strutture che si occupano di sanzioni e, dall'altro, di competenze in materia di sanzioni nella società civile. Nelle parole di una persona intervistata, "sono competenze, quelle di sanzioni e quelle di genere, che non si intersecano in modo naturale, e che tendono a rimanere separate se non vengono adottate politiche più mirate che mettano la questione di genere in *focus* nelle discussioni sulle sanzioni".

Le competenze di genere all'interno delle strutture che si occupano di sanzioni sono carenti non solo a livello degli Stati membri, ma anche presso il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE). Inoltre, si riscontra una mancanza di orientamenti e formazione per i funzionari coinvolti nei processi sanzionatori. A differenza di altri ambiti politici, in cui esperti di genere sono posti in grado di esercitare un'influenza significativa sul processo decisionale, le considerazioni di genere non sembrano essere integrate nelle politiche delle sanzioni.

Emerge la a mancanza, da un lato, di competenze di genere all'interno delle strutture che si occupano di sanzioni e, dall'altro, di competenze in materia di sanzioni nella società civile

25

Questioni sistemiche

Un quarto aspetto evidenziato dagli esperti che hanno preso parte a questo studio riguarda la difficoltà di influenzare il sistema decisionale relativo alle sanzioni a livello europeo da parte di esperti e della società civile, in particolare dal 2022 in poi. Il fatto che l'Unione Europea abbia utilizzato le sanzioni come strumento di politica estera in maniera estremamente espansiva negli ultimi anni ha creato tensioni all'interno dello stesso sistema europeo, evidenziandone varie criticità – solo in parte emerse nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sopra esaminata sulle sanzioni mirate contro individui ed entità russe (Parte II, *in fine*). Le sanzioni europee sulla Russia hanno cambiato non solo la struttura del SEAE, che ha ora più risorse tecniche in merito a sanzioni, ma anche il meccanismo decisionale stesso tra Commissione e Consiglio e il tipo di sanzioni imposte, al punto che alcuni esperti parlano di processo di "de-targetizzazione delle sanzioni dell'UE e dell'ascesa della Commissione Europea come architetto della politica estera dell'UE" (Lepeu, 2025).

Inoltre, la maggior parte degli esperti consultati ritiene che la mancanza di attenzione per gli aspetti di genere nelle sanzioni europee sia dovuta a una combinazione di fattori, incluso il fatto che in ambito sanzionatorio le questioni di genere non vengano percepite da una parte degli stati membri europei come una priorità tanto quanto quelle legate alla sicurezza e all'economia. Parte degli intervistati lasciano addirittura intendere che il Consiglio Europeo di fatto avalli testi sanzionatori già scritti in sede di Commissione su impulso degli stati membri.

Un ulteriore aspetto riguarda la difficoltà di influenzare il sistema decisionale relativo alle sanzioni a livello europeo da parte di esperti e della società civile, in particolare dal 2022 in poi

Complementarietà con altri strumenti

Un punto finale emerso nel corso della raccolta dati riguarda gli strumenti di accompagnamento alle sanzioni europee.

Da un lato, l'introduzione e la revisione delle sanzioni potrebbe avvalersi di checklist di accompagnamento ideate da esperti in sanzioni e settore umanitario, che includano anche parametri relativi alle questioni di genere.

Dall'altro, è fondamentale che l'Unione Europea continui a promuovere approcci integrati che combinino sanzioni con sforzi umanitari e programmi di stabilizzazione. Tali sforzi tuttavia andrebbero ricalibrati, affrontando le cause profonde dei problemi di genere in determinati contesti e mitigando i danni immediati alle donne attraverso interventi mirati.

Prime conclusioni

Per quanto paradossale, cieche o comunque "significantly impaired in sight" si confermano dunque anche le sanzioni imposte nell'ambito di regimi che hanno come fine primario, o comunque uno dei propri obiettivi, la reazione/risposta a violazioni gravi dei diritti delle donne, con l'obiettivo ultimo o comunque uno dei propri obiettivi, di porvi fine. Emblematiche al riguardo le sanzioni nei confronti del regime iracheno e/o le violazioni e gli abusi contro le donne ivi commessi.

Per quel che riguarda la prospettiva di genere e le sanzioni, l'Unione Europea si ritrova di fronte a un paradosso tra la sua aspirazione di porsi come promotrice di diritti umani ed eguaglianza di genere, anche nel solco degli impegni presi dai suoi stati membri in relazione all'Agenda Donne, Pace e Sicurezza, e gli effetti che le sanzioni hanno sulla dimensione di genere nei paesi sottoposti a restrizioni. Questo paradosso, se non risolto, mina la credibilità di altri strumenti importanti di politica estera, quali aiuti umanitari e interventi di stabilizzazione e sviluppo, e rendere limitati gli effetti preventivi di strumenti sanzionatori orizzontali a difesa dei diritti umani.

L'Unione Europea si ritrova di fronte a un paradosso tra la sua aspirazione di porsi come promotrice di diritti umani ed eguaglianza di genere, anche nel solco degli impegni presi dai suoi stati membri in relazione all'Agenda Donne, Pace e Sicurezza, e gli effetti che le sanzioni hanno sulla dimensione di genere nei paesi sottoposti a restrizioni

Parte IV

Raccomandazioni di policy

Ai fini della proposizione di raccomandazioni di *policy* che (per continuare con la metafora iniziale) "illuminino" attraverso la dimensione di genere i regimi di sanzioni, è opportuno innanzitutto tenere presente la distinzione fra **design e implementazione** delle sanzioni. Raccomandazioni appaiono necessarie non solo per il primo, ma anche per la seconda, dal momento che il regime delle deroghe c.d. umanitarie continua ad essere inadeguato, anche se idealmente mirato a proteggere proprio le vulnerabilità/fragilità delle persone colpite direttamente o indirettamente dalle sanzioni.

Queste sono formulate nella prospettiva di creare ponti con gli strumenti esistenti, in particolare l'Agenda Pace e Sicurezza di cui, alla data di finalizzazione della presente ricerca, è in corso di adozione il VI Piano Nazionale dell'Italia, nonché il dibattito internazionale sulle Unilateral Coercitive Measures (così dette UCMs) – cui può solo farsi cenno in questa sede – fra coloro che difendono le sanzioni unilaterali come strumenti di politica estera anche per rispondere alle sfide globali, e quanti ne contestano la legittimità lamentandone l'impatto negativo sul godimento dei diritti umani.

• È tempo di rilanciare la umanizzazione delle sanzioni

La tragicità, unita alle dimensioni spaziali e temporali, del conflitto russo-ucraino hanno fatto passare in secondo piano, o comunque messo in ombra, le "tensioni" e gli aspetti problematici delle sanzioni sotto il profilo del rispetto dei diritti umani. La tendenza generale verso una sempre maggiore "umanizzazione" delle sanzioni che a partire dagli anni '90 aveva caratterizzato il *design* e l'*implementation* delle sanzioni (tutte) – culminata poi, da ultimo, nell'adozione da parte del Consiglio di sicurezza della risoluzione 2664 (2022) sulle deroghe umanitarie – pare essersi arrestata a fronte degli imperativi di sicurezza e di tutela della sovranità statale in relazione al conflitto russo-ucraino, ma anche in Iran e altrove.

I risultati della ricerca indicano chiaramente che le sanzioni – soprattutto quando imposte unilateralmente – producono conseguenze umanitarie significative e specifiche per genere. Le donne affrontano rischi accresciuti in ambito economico, sanitario e sociale, evidenziando l'urgenza di riformare la concezione e l'attuazione dei regimi sanzionatori.

Lo studio qui condotto, che ha combinato l'analisi quantitativa e qualitativa con la ricerca teorica, ha mostrato che le sanzioni (tutte) hanno un impatto "discriminatorio" sulle donne (così come, in generale, su tutti i gruppi vulnerabili) e – soprattutto – che tale effetto non è un effetto non voluto ("side-effect") di regimi disegnati e implementati avendo ben presente la dimensione di genere, quanto piuttosto la conseguenza naturale di un approccio "cieco" rispetto alle donne: siano esse destinatarie indirette, in quanto appartenenti alla popolazione colpita da un regime generale di sanzioni, destinatarie dirette in quanto "listed" di sanzioni "targeted", o addirittura le beneficiarie previste delle sanzioni.

I risultati della ricerca indicano che, sebbene le sanzioni siano state concepite per promuovere il rispetto dei diritti umani, esse tendono a incidere negativamente sulla vita quotidiana delle popolazioni, con effetti devastanti sulle donne in particolare. Le disuguaglianze di genere, già radicate prima dell'imposizione delle sanzioni, risultano amplificate, portando a un incremento dell'isolamento finanziario, alla perdita di accesso ai servizi pubblici e alla marginalizzazione nel mercato del lavoro.

Un aspetto cruciale emerso dalla ricerca riguarda il riconoscimento delle questioni sistemiche a livello europeo che influenzano la capacità di informare in modo accurato le decisioni prese in sede di Consiglio e Commissione Europea in tema di sanzioni. Le decisioni sanzionatorie, spesso guidate da considerazioni di sicurezza, economia e geopolitica, non incorporano adeguatamente le implicazioni sociali e di genere, rischiando di perpetuare le disuguaglianze e di compromettere gli sforzi di promozione dei diritti umani.

È fondamentale dunque implementare meccanismi di consultazione con la società civile e gli esperti di genere, garantendo che le voci delle donne siano ascoltate nelle fasi di *design* e attuazione delle sanzioni. Solo attraverso un processo decisionale inclusivo sarà possibile evitare conseguenze negative per le popolazioni vulnerabili e, in particolare, per le donne.

Inoltre, il riconoscimento e la quantificazione dell'impatto di genere delle sanzioni sono essenziali, ma attualmente carenti. Questo richiede una mobilitazione delle risorse e delle competenze necessarie per analizzare in profondità gli effetti di tali misure, promuovendo un consenso tra gli stati membri e le istituzioni europee affinché l'impatto delle sanzioni sia monitorato sistematicamente.

Infine, è imperativo che l'Unione Europea e i suoi stati membri adottino un approccio integrato che non solo contempli sanzioni, ma anche misure concrete di supporto socio-economico, capaci di affrontare le cause profonde delle disuguaglianze di genere e prevenire l'isolamento finanziario e l'uscita dal mercato formale del lavoro di donne e attiviste dei diritti umani.

Ripensare le sanzioni da una prospettiva di genere non è solo un imperativo morale, ma un passo

È fondamentale implementare meccanismi di consultazione con la società civile e gli esperti di genere, garantendo che le voci delle donne siano ascoltate nelle fasi di design e attuazione delle sanzioni.

necessario affinché le misure economiche internazionali siano coerenti con i principi dei diritti umani e con gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Raccomandazioni politiche

• Inclusione di valutazioni sensibili al genere prima dell'attuazione delle sanzioni

È necessario innanzitutto che gli Stati membri dell'Unione Europea riconoscano la loro responsabilità nella valutazione e nel monitoraggio degli effetti delle sanzioni sulle donne e sulle questioni di genere più in generale, modificando il proprio *modus operandi* sia in fase di *design* che in fase di implementazione delle sanzioni. L'idea emersa nel corso delle consultazioni per questo studio è che monitorare e valutare questi impatti dovrebbe diventare un obbligo per chi impone le sanzioni. Questo non solo informerebbe una migliore progettazione delle politiche sanzionatorie, ma potrebbe anche mitigare alcune delle conseguenze negative indesiderate che emergono dalle sanzioni, migliorando così l'efficacia delle misure adottate a protezione dei diritti umani e delle donne e correggendole se necessario.

• Inclusione delle voci delle donne nella formulazione delle politiche sanzionatorie e nelle strategie umanitarie

È essenziale che l'Unione Europea adotti un approccio che favorisca l'integrazione delle voci femminili e delle comunità locali nel processo decisionale. È fondamentale istituire processi di consultazione proattivi che coinvolgano ONG, attivisti e organizzazioni femminili. Queste consultazioni dovrebbero essere avviate prima della formalizzazione delle sanzioni, in modo da garantire che le opinioni e le esigenze degli attori locali siano ascoltate. Un dialogo diretto con la società civile permetterebbe di incorporare le esperienze di chi lavora a stretto contatto con le popolazioni vulnerabili, assicurando che le decisioni politiche siano informate e rilevanti e in linea con le esigenze reali delle donne, in modo da non aggravare ulteriormente le loro condizioni. Per garantire che le politiche europee siano radicate nella realtà dei contesti sanzionati, è raccomandabile anche coinvolgere accademici, attivisti e ricercatori locali nell'analisi dell'impatto delle sanzioni. Questi esperti possono fornire prospettive preziose, assicurando che le raccomandazioni siano basate sulle necessità specifiche delle donne nei paesi sottoposti a sanzioni.

È altresì fondamentale garantire che le voci delle donne e della società civile, in particolare quelle che non sono sotto i riflettori, siano parte integrante del processo di sviluppo delle politiche di sanzione. Ed è importante che la società civile e esperti di sanzioni e genere lavorino in maniera congiunta per sensibilizzare e influenzare sia gli stati membri che gli organismi decisionali a livello europeo.

Infine, è necessario sviluppare e implementare meccanismi di *feedback* che raccolgano dati sugli effetti delle sanzioni sulle donne e sulle ragazze. Questi meccanismi sono essenziali per monitorare l'efficacia delle politiche e adattarle continuamente in base alle reali esigenze delle comunità interessate.

• Investimenti nelle competenze di genere

Poiché è fondamentale analizzare non solo gli effetti diretti delle sanzioni, ma anche come queste possano influenzare le dinamiche sociali e le relazioni di genere, esperti di genere dovrebbero essere inclusi all'interno dei *team* tecnici che lavorano sulle sanzioni. È altresì essenziale implementare una formazione obbligatoria per i funzionari riguardo alle tematiche di genere, affinché siano preparati a considerare adeguatamente queste questioni nel *drafting* dei testi sanzionatori.

Per affrontare le problematiche legate alle sanzioni da una prospettiva di genere è imprescindibile avviare un processo di sensibilizzazione e formazione tra i decisori politici. Questo approccio è cruciale per promuovere una maggiore consapevolezza e comprensione delle complesse dimensioni di genere associate alle sanzioni.

Infine, è importante promuovere un dialogo istituzionale tra l'Unione Europea e esperti di genere prima della formalizzazione delle sanzioni, in modo da assicurare che tutte le prospettive, comprese quelle di genere, siano adeguatamente considerate. È vitale altresì sensibilizzare sull'impatto delle sanzioni mirate sugli sforzi per migliorare i diritti delle donne, soprattutto in contesti già fragili.

È importante sottolineare che investire in competenze di genere all'interno delle istituzioni e delle agenzie che si occupano di sanzioni non è sufficiente. È necessario affrontare anche questioni sistemiche a livello europeo, come l'analisi, la quantificazione e il monitoraggio delle dimensioni di genere delle sanzioni. Un investimento in esperti di genere o la proposta di corsi di formazione, effettuato senza interventi su queste problematiche più ampie, potrebbe non portare a risultati significativi e rischierebbe di ridursi a un esercizio meramente formale, privo di un impatto reale sulle politiche.

Parallelamente, è fondamentale rafforzare le competenze riguardanti le sanzioni nella società civile, nelle ONG e tra attivisti e attiviste impegnati nella promozione dei diritti umani nei Paesi destinatari delle sanzioni. Questo rappresenta un processo oneroso, per il quale spesso mancano risorse sufficienti. Negli ultimi anni, le ONG hanno acquisito strumenti migliori per gestire e comprendere i rischi derivanti dalle loro operazioni in paesi ad alto rischio. Tuttavia, l'uso crescente delle sanzioni come strumento di politica estera da parte degli Stati richiede un aggiornamento costante che non sempre è praticabile, soprattutto in contesti instabili.

È essenziale implementare una formazione obbligatoria per i funzionari riguardo alle tematiche di genere, affinché siano preparati a considerare adeguatamente queste questioni nel drafting dei testi sanzionatori

• **Advocacy negli stati membri**

Nel contesto attuale, risulta difficile pianificare e promuovere iniziative di advocacy riguardo alle tematiche di genere e sanzioni, sia a livello di stati membri che a livello di Unione Europea, da parte della società civile ed esperti, per esempio con materiale informativo di analisi e incontri mirati a porte chiuse in momenti decisionali chiave a livello europeo in termini di sanzioni su determinati paesi. Fare advocacy a livello di Consiglio Europeo prima che approvi il testo non è efficace poiché le decisioni sono già state concordate altrove; il lavoro di *advocacy* dovrebbe essere svolto a livello di stati membri, creando coalizioni.

Questo richiede investimenti e uno sforzo di adattamento da parte di ONG, società civile ed esperti, che si troverebbero a condividere lo spazio di *lobby* con altri attori, specialmente del settore privato, che portano avanti settori di interesse degli stati membri ritenuti spesso "più prioritarie".

• **Esenzioni umanitarie chiare e vincolanti, soprattutto nei settori della salute e dell'istruzione**

La distinzione fra *design* e implementazione delle sanzioni che è apparsa sfumata nel corso della ricerca, ritorna rilevante in sede di formulazioni delle raccomandazioni, necessarie sia rispetto al prime che alla seconda.

La raccomandazione di rendere le esenzioni umanitarie chiare e vincolanti, soprattutto nei settori della salute e dell'istruzione, appare rilevante perché il regime delle deroghe c.d. umanitarie continua ad essere inadeguato, anche se idealmente mirato a proteggere proprio le vulnerabilità/fragilità delle persone colpite direttamente o indirettamente dalle sanzioni.

• **Linee guida legali più precise per prevenire l'eccesso di conformità da parte degli attori internazionali**

L'Unione Europea deve agire per minimizzare il così detto *de-risking* degli istituti finanziari internazionali e l'*over-compliance* da parte del settore privato che opera nel contesto internazionale.

• **Approccio integrato**

È necessario continuare ad accompagnare le sanzioni con altri strumenti di politica estera, volti a rafforzare le strutture sociali nei paesi destinatari di restrizioni e mitigare il rischio che donne e categorie siano ulteriormente penalizzate dalla situazione in versano i paesi di appartenenza. Di particolare rilevanza sono tutte quelle misure volte a prevenire la violenza economica sulle donne e il loro isolamento finanziario, promuovendo attività che consentano loro l'indipendenza economica attraverso un'occupazione formale. Infine, è necessario supportare tale impegno con continui sforzi diplomatici e di dialogo all'interno dei paesi interessati, sia da parte dell'Unione Europea che dei suoi stati membri. Da quanto emerso nella raccolta dati, il quasi-totale isolamento diplomatico in Afghanistan, Iran, Russia e Siria, ha prodotto effetti negativi sulla capacità della società civile locale di continuare a dialogare con le realtà europee su questioni di genere e promuovere cambiamenti strutturali all'interno dei rispettivi paesi. Le politiche di isolamento in questi contesti dovrebbero essere rivisitate poiché finiscono per produrre situazioni di vantaggio per i centri di potere esistenti ed esporre ulteriormente le donne a nuove forme di discriminazione. Pur mantenendo le sanzioni, è importante esplorare forme di ingaggio e interazione per interagire anche con controparti particolarmente difficili e/o sottoposte a restrizioni.

È necessario continuare ad accompagnare le sanzioni con altri strumenti di politica estera, volti a rafforzare le strutture sociali nei paesi destinatari di restrizioni e mitigare il rischio che donne e categorie siano ulteriormente penalizzate dalla situazione in versano i paesi di appartenenza

29

Raccomandazioni di ricerca

Al momento della redazione di questo *report*, non risultano disponibili studi che abbiano analizzato in modo sistematico e comparato la presenza e le motivazioni per il listare delle donne nelle liste di sanzioni internazionali. Questo studio, pertanto, si configura come uno dei primi tentativi di mappatura quantitativa e qualitativa su questo tema, ponendo le basi per ulteriori ricerche future.

1. Per approfondire ulteriormente queste tematiche, si raccomanda che la ricerca futura includa un'analisi longitudinale dell'evoluzione del *targeting* di genere nelle sanzioni internazionali, esaminando, ad esempio, in quali contesti politici o geografici, e per quali motivazioni, le donne siano state inserite nelle liste.

Parallelamente, il perdurare dell'uso delle sanzioni basate sui legami familiari suggerisce che tale prassi sia ancora attiva, rendendola un oggetto di studio particolarmente rilevante per ulteriori approfondimenti.

La presente ricerca si è concentrata esclusivamente sui casi femminili, ma riteniamo che estendere l'analisi anche agli individui di genere maschile consentirebbe di raggiungere una comprensione più completa delle logiche sottese a questa forma di designazione.

Infine, il *dataset* utilizzato in questa ricerca è stato compilato combinando le liste degli individui sanzionati, reperite sui siti ufficiali dei rispettivi attori. A questo proposito, se l'obiettivo delle sanzioni è contribuire a un'azione internazionale più ampia ed efficace, è necessaria una maggiore coordinazione tra gli attori sanzionatori. Riteniamo che la creazione di un *database* unificato, strutturato secondo una logica e un formato condivisi, permetterebbe una consultazione e una condivisione delle informazioni relative alle sanzioni più sistematica, coerente e completa.

2. Si raccomanda per ultima la consultazione di *database* per identificare i ricorsi presentati alla Corte

di Giustizia Europea e i relativi esiti, che includa per le rilevanti giurisdizioni i ricorsi e le condanne. Il *construendo* database dovrebbe essere costruito in modo da consentire: la verifica di quante donne abbiano fatto ricorso alla Corte di Giustizia Europea per contestare le sanzioni; l'analisi del numero di donne effettivamente condannate a seguito di tali procedimenti; e la "classificazione delle motivazioni: errore di identificazione, legami familiari o di affiliazione, violazione dei diritti procedurali, impatto sproporzionato, modifica delle circostanze.

Entrambe le opzioni di *database* offriranno un contributo essenziale alla ricerca accademica e alle politiche pubbliche, consentendo di: colmare il gap di dati sulla dimensione di genere nelle sanzioni internazionali; informare le istituzioni sui possibili miglioramenti nella progettazione e implementazione delle sanzioni; e supportare il dibattito sulle implicazioni delle sanzioni in un'ottica di diritti umani e uguaglianza di genere.

Raccomandazione per integrare una specifica azione nella realizzazione dell'Agenda WPS

1. Rafforzare la resilienza della società contro la disinformazione di genere e garantire una partecipazione paritaria delle donne al processo decisionale in materia di pace e sicurezza sono i principi che guidano l'azione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza.

Per garantire che l'agenda WPS rimanga al centro della pace e della sicurezza nell'attuale contesto geopolitico, occorre integrare le sanzioni fra le misure per affrontare le sfide emergenti nei quadri della WPS.

2. Un ruolo a questo riguardo potrebbe essere svolto dalla **Commissione sullo status delle donne (CSW)** istituita dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) con la risoluzione 11 del 21 giugno 1946, come organismo parallelo alla Commissione sui Diritti Umani (e il cui mandato è stato esteso nel 1987 dalla risoluzione ECOSOC 1987/22) – con il compito principale di elaborare rapporti e fornire raccomandazioni all'ECOSOC sulla promozione dei diritti delle donne in campo politico, economico, sociale e dell'istruzione. La Commissione presenta, inoltre, raccomandazioni e proposte d'azione al Consiglio su problemi urgenti che richiedono l'immediata attenzione nel settore dei diritti umani.

Nel 1995, la CSW ha ricevuto dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il compito di integrare nel suo programma il *follow-up* della Quarta conferenza Mondiale sulle Donne. Da allora, quindi, effettua la verifica della attuazione degli obiettivi fissati nella Conferenza di Pechino ed esamina le numerose delle aree critiche contenute nella Piattaforma stessa, allo scopo di verificare i progressi compiuti e di avanzare le raccomandazioni necessarie per accelerarne l'attuazione. Ogni anno, i rappresentanti degli Stati membri si riuniscono per fare il punto sui progressi riguardanti la parità di genere, individuare le sfide future, stabilire gli standard globali e formulare politiche concrete di promozione della parità di genere e dell'avanzamento delle donne in generale.

Nel 2024, il tema principale della riunione della CSW è stato "Accelerare il raggiungimento dell'uguaglianza di genere e dell'emancipazione di tutte le donne e le ragazze affrontando la povertà e rafforzando le istituzioni e i finanziamenti con una prospettiva di genere." Nel 2025, in occasione della celebrazione del 30° anniversario della Quarta Conferenza mondiale sulle donne e dell'adozione della Dichiarazione e della Piattaforma d'azione di Pechino (1995), il tema principale è stato dedicato alla revisione e alla valutazione dell'attuazione della Dichiarazione e della Piattaforma d'azione e dei risultati della 23a sessione speciale dell'Assemblea generale – compresa la valutazione delle sfide attuali che incidono sul raggiungimento dell'uguaglianza di genere e dell'empowerment delle donne, nonché sul contributo alla piena realizzazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. In uno dei prossimi esercizi, questo esame potrebbe comprendere una valutazione della presenza (o assenza) dell'approccio di genere in materia di sanzioni.

3. L'*input* potrebbe venire proprio dalla dimensione parlamentare, che è all'origine di questo progetto di studio, ricerca e analisi nel campo della politica estera e della promozione e sviluppo dei rapporti internazionali.

Una **delegazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica** partecipa regolarmente ai lavori della Commissione sullo status delle donne in qualità di osservatore e su invito del Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale. A *latere* della riunione della CSW, si svolge una riunione parlamentare organizzata dall'Unione Interparlamentare (UIP) in collaborazione con UN Women, l'Entità delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne (*United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women*). Si raccomanda che i risultati di questo studio – resi accessibili in un formato ridotto e in lingua inglese – siano condivisi in entrambe queste sedi.

Per garantire che l'Agenda Donne, Pace e Sicurezza rimanga al centro della pace e della sicurezza nell'attuale contesto geopolitico, occorre integrare le sanzioni fra le misure per affrontare le sfide emergenti nei quadri della WPS

Conclusioni

Lo studio, ridotto nel proprio ambito rispetto a quello originariamente proposto, non ha potuto approfondire la dimensione "bambini", "giovani" e "altri gruppi vulnerabili" come previsto in fase progettuale. La "cecità" delle sanzioni così come le conclusioni raggiunte e le raccomandazioni formulate con riguardo alle sanzioni sulle donne, tuttavia, paiono estensibili *mutatis mutandis* anche a tali domini.

Allegati

- 1. Bibliografia (a cura di Giulia Bazzoni)**
- 2. Database (a cura di Francesco Giumelli e Aurora Molesini)**
- 3. Interviste (a cura di Anna Cervi)**



AWOS - A World of Sanctions Via Oberdan, 10 - 37121 - Verona
+39 045 9298085 www.aworldofsanctions.org