



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2025, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaurò, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomena, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Anna Cavaliere, Associato di Filosofia del diritto, Università di Salerno
Giovanni Cellamare, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Sara De Vido, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Valentina Faggiani, Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elspeeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Ricamatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Francesca Perrini, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Docente incaricato di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies" www.fsjeurostudies.eu
Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario 2025, n. 2

Editoriale

Dalla dichiarazione Schuman al Libro bianco sulla prontezza alla difesa europea: verso una revisione del progetto europeo? p. 1
Ugo Villani

Saggi, Articoli, Commenti e Note

Le origini dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Pace e conflitti armati (1945-2025) p. 14
Massimo Panebianco

Migrare: un diritto fondamentale? p. 26
Antonio Ruggeri

Il ruolo della Procura europea (EPPO) nella tutela dello Stato di diritto dell'Unione europea p. 42
Serena Crespi

Norme di diritto internazionale e disparità di genere, idee vecchie e nuove. Il caso del *mundio muliebre*, uno stereotipo da rileggere p. 82
Lucia di Cintio

Convenzione delle Nazioni Unite contro il *cybercrime* e tutela dei diritti umani: influenze europee sullo scenario internazionale p. 108
Marco Dimetto

The error in predictive justice systems. Challenges for justice, freedom, and human-centrism p. 131
under EU law
Alessandro Ferrara

EU impact on Albanian medical civil liability: a case law approach p. 146
Enkelejda Koka, Denard Veshi, Aisha Morina

La promozione della parità di genere nelle relazioni tra l'Unione europea e i *partner* meridionali p. 162
Claudia Morini



FOCUS

Democracy and the Rule of Law: A New Push for European Values

Il Focus contiene contributi elaborati a seguito della riflessione realizzata nel Seminario conclusivo dello Jean Monnet Module Eu-Draw (2022-2025) "Democracy and the Rule of Law: A New Push for European Values", tenutosi presso l'Università degli Studi di Salerno (1 aprile 2025)

- Presentazione del *Focus* p. 192
Angela Di Stasi
- Values in the EU external action: mechanisms of implementation and their outcomes p. 194
Stefania Kolarz
- Justice and Home Affairs Cooperation (JHAC) in the perspective of enlargement p. 211
Teresa Russo
- Brevi riflessioni sulla tutela dei diritti nello "spazio digitale" europeo p. 228
Francesco Buonomenna
- Consiglio d'Europa e intelligenza artificiale: un primo tentativo di regolamentazione a tutela dei diritti umani, democrazia e Stato di diritto p. 242
Anna Iermano
- La disinformazione *online* come "minaccia ibrida" alla democrazia nell'Unione europea: meccanismi di tutela e strumenti a contrasto per uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia p. 272
Angela Festa
- L'"approccio europeo" al contrasto alla disinformazione digitale e alla protezione dei valori democratici: quale contributo dell'*AI Act*? p. 296
Rossana Palladino



LA PROMOZIONE DELLA PARITÀ DI GENERE NELLE RELAZIONI TRA L'UNIONE EUROPEA E I PARTNER MERIDIONALI

Claudia Morini*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Dalla promozione della *gender equality* al *gender mainstream* nell'ordinamento dell'Unione europea. – 3. *Segue*: La proiezione internazionale dell'azione dell'Unione europea per la promozione della parità di genere e dell'*empowerment* femminile. – 4. Unione europea e Paesi del partenariato meridionale: strumenti e politiche di cooperazione. – 5. Il *Gender Action Plan III*: portata, obiettivi e criticità. – 6. *Segue*: L'attuazione del *GAP III* attraverso lo *Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa globale*: cenni sul Regolamento (UE) 2021/947. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Nel corso degli ultimi decenni, l'Unione europea (UE) ha progressivamente integrato la promozione della parità di genere nelle proprie politiche, riconoscendola in parallelo anche come valore fondamentale e obiettivo strategico della sua azione internazionale. Quanto alla 'proiezione esterna' di questo impegno, essa si è mossa lungo le direttrici tracciate da una serie di strumenti, tra cui rilevano tre Piani d'azione per la promozione della parità di genere¹ (noti come *Gender Action Plan – GAP*), adottati a partire dal 2010 per orientare la cooperazione allo sviluppo e la politica estera dell'UE in una prospettiva di *empowerment* femminile, lotta alla discriminazione fondata sul sesso e promozione dei diritti umani delle donne e delle ragazze².

Double-blind peer reviewed article.

* Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento. Indirizzo e-mail: claudia.morini@unisalento.it.

Il presente saggio è anche frutto delle attività di ricerca dell'Autrice svolte nell'ambito del Modulo *Jean Monnet* "EUPROWOMEN - Protection and Promotion of Women's Rights in the European Legal Order (2022-2025)", da lei coordinato.

¹ Ai fini del nostro contributo, il riferimento al 'genere' sarà da intendersi al solo 'genere femminile'.

² Nel 2010, il primo *GAP*, ovvero l'*Action Plan on Gender Equality and Women Empowerment in Development (2010-2015)* era stato incluso nelle Conclusioni del Consiglio Affari Esteri su 'The Millennium Development Goals for the United Nations High-Level Plenary Meeting in New York and Beyond', Lussemburgo, 14 giugno 2010: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/115157.pdf. Il 26 ottobre 2015, invece, il Consiglio aveva adottato le sue Conclusioni sul *Gender Action Plan 2016-2020*, 'Gender

Il terzo di questi documenti, noto come *GAP III (2021-2025)*, si distingue per il suo approccio integrato e trasversale, che intende assicurare l'integrazione sistematica della dimensione di genere in tutti i settori e gli strumenti dell'azione esterna dell'UE, andando ben oltre la semplice cooperazione allo sviluppo. Questo Piano d'azione, sul quale ci soffermeremo ampiamente in seguito, si presenta non solo come una *roadmap* per l'azione esterna dell'Unione, ma come quadro strategico per l'azione esterna dell'Unione nel suo complesso, rappresentando altresì il riflesso di una precisa volontà politica dell'UE di agire come attrice globale promotrice di valori³. In tal modo, la parità di genere viene a configurarsi quale asse trasversale delle politiche di vicinato, della diplomazia multilaterale, delle misure di stabilizzazione e dei partenariati strategici.

Nonostante una crescente attenzione verso la proiezione esterna delle politiche volte al raggiungimento degli obiettivi di cui sopra, con particolare riferimento al contesto geopolitico della sponda meridionale del Mediterraneo – comprendente Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Libano, Siria, Palestina, Giordania e Israele – i risultati raggiunti non sono sempre all'altezza delle aspettative. Persistono, infatti, ostacoli di natura strutturale, legati tanto agli ordinamenti giuridici e ai contesti socioculturali dei Paesi *partner*, quanto alle tensioni sistemiche che attraversano le relazioni bilaterali con l'UE. In queste ultime, l'ambizione normativa dell'Unione si confronta sovente con logiche 'prioritarie' riconducibili alla stabilizzazione politica, al controllo dei flussi migratori o alla cooperazione economico-commerciale, con il rischio di determinare una compressione o una marginalizzazione dell'obiettivo dell'uguaglianza di genere.

Ciò premesso, il saggio qui proposto intende contribuire alla riflessione sul possibile ruolo dell'Unione europea quale attrice globale impegnata anche nella promozione della parità di genere e dell'emancipazione femminile, interrogandosi criticamente sulla sua effettiva capacità di tradurre i valori fondanti sanciti all'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE) in azioni coerenti ed efficaci, anche nei contesti geopolitici complessi in cui essa è chiamata a operare⁴.

2. Dalla promozione della *gender equality* al *gender mainstream* nell'ordinamento dell'Unione europea

La presente analisi muove dalla constatazione dell'esistenza di un quadro normativo ormai consolidato a livello dell'Unione europea in materia di parità di genere, contrasto alle discriminazioni fondate sul sesso e promozione dell'emancipazione delle donne⁵.

Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020' (*GAP II*): https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/7e9f22e2-1689-409a-89ca-0ee9139de732_en?filename=eu_gender_action_plan_2016-2020.pdf.

³ In dottrina vedi, tra gli altri, M. CREMONA, *Values in EU Foreign Policy*, in M. EVANS, P. KOUTRAKOS (eds.), *Beyond the Established Orders: Policy Interconnections between the EU and the Rest of the World*, Oxford, 2011, pp. 275-315.

⁴ Sul rapporto tra valori europei e azione esterna dell'UE vedi, in particolare, E. SCISO, R. BARATTA, C. MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, 2016.

⁵ Il più recente impegno da parte della Commissione europea in relazione alla parità di genere come tema cruciale per il pieno sviluppo della democrazia e dello spazio politico, economico e giuridico dell'Unione

Tuttavia, occorre rilevare che il percorso dell'Unione verso il rafforzamento dell'*empowerment* femminile è stato lungo e non privo di momenti di stasi o rallentamento. Tali criticità sono da ricondurre, in primo luogo, alla struttura delle competenze attribuite all'Unione, che per lungo tempo ha limitato la possibilità di intervento incisivo in tale ambito. In secondo luogo, anche in presenza di margini di manovra giuridica, non sempre si è registrata una volontà politica sufficiente a promuovere tempestivamente misure efficaci a favore dell'uguaglianza di genere.

Tralasciando in questa sede gli aspetti di natura strettamente politica, sotto il profilo giuridico, un autentico punto di svolta nell'azione dell'Unione europea a favore dell'uguaglianza di genere e dell'emancipazione delle donne è stato l'art. 3, par. 2, del Trattato che istituiva la Comunità europea, come modificato dal Trattato di Amsterdam del 1997. Tale disposizione sanciva che “[l]’azione della Comunità a norma del presente articolo mira ad eliminare le inuguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne”, introducendo così il principio della parità di genere come obiettivo trasversale dell’azione comunitaria.

A partire da tale modifica, si è sviluppato un progressivo processo di positivizzazione dell’impegno dell’Unione in materia di parità di genere, che trova oggi espressione in una pluralità di basi giuridiche nei Trattati: oltre a figurare tra i valori fondamentali dell’Unione ai sensi dell’art. 2 TUE, la promozione della parità tra donne e uomini è altresì contemplata tra gli obiettivi dell’azione dell’Unione all’art. 3, par. 3, TUE, nonché quale principio orizzontale da integrare in tutte le politiche e azioni dell’Unione, ai sensi dell’art. 8 TFUE⁶. Inoltre, come è noto, l’art. 19 TFUE attribuisce all’Unione la competenza ad adottare misure appropriate per combattere le discriminazioni fondate, tra l’altro, sul sesso⁷.

Grazie alla presenza delle menzionate specifiche disposizioni nel diritto primario, l’Unione europea ha potuto sviluppare un quadro normativo di diritto derivato

europea è oggi rappresentato dalla “Tabella di marcia per i diritti delle donne”, presentata lo scorso 7 marzo. La *Roadmap for Women’s Rights*, in estrema sintesi, contribuisce a delineare una visione a lungo termine per il conseguimento della parità di genere e fornisce indicazioni future per le misure della prossima Strategia per la parità di genere, rafforzando e riaffermando l’impegno della Commissione europea per l’emancipazione delle donne e delle ragazze e la realizzazione di una società europea e globale “*gender-equal*”. Un capitolo specifico è dedicato alla *mission* ‘Promoting Gender Equality and Women’s Empowerment Across the World’. In relazione ai Paesi del Mediterraneo, il documento afferma che “[t]he EU continues to support the Union for the Mediterranean (UfM) in implementing the 5th UfM Ministerial Declaration on Strengthening the Role of Women in Societies, adopted in Madrid in October 2022, with a focus on enhancing legal frameworks, improving women’s access to leadership, raising women’s participation in economic life and combatting violence against women and girls. The EU also supports youth-led actions driven by UfM as well as the Anna Lindh Foundation” (pp. 70-71). Vedi *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Roadmap for Women’s Rights*, del 7 marzo 2025, COM(2025) 97 final: https://commission.europa.eu/document/download/0c3fe55d-9e4f-4377-9d14-93d03398b434_en?filename=Gender%20Equality%20Report%20Chapeau%20Communication.pdf.

⁶ Vedi L.M. RAVO, *Commento all’art. 8 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, II ed., Milano, 2014, pp. 395-401.

⁷ Vedi C. FAVILLI, *Article 19 [Combating Discrimination Based on Other Grounds]*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*, Cham, 2021, pp. 469-488.

particolarmente articolato e incisivo in materia di parità di genere, volto a promuovere e consolidare società più eque e inclusive negli Stati membri. Tale *corpus* normativo si è progressivamente ampliato, comprendendo atti che incidono su molteplici ambiti della vita sociale, economica e professionale, contribuendo in modo significativo all'attuazione concreta del principio di uguaglianza tra donne e uomini.

A tal proposito, possiamo annoverare importati atti di diritto derivato quali, *in primis*, la direttiva 2004/113/CE che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura⁸. Essa ha esteso il principio della parità di trattamento tra uomini e donne all'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, colmando una lacuna normativa rispetto all'ambito non lavorativo e assicurando tutela contro le discriminazioni fondate sul sesso nella vita quotidiana.

Un altro pilastro è rappresentato dalla direttiva 2006/54/CE riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego⁹. Essa ha codificato e aggiornato la disciplina in materia di parità di trattamento in ambito occupazionale e lavorativo, integrando la giurisprudenza della Corte di giustizia e consolidando il principio della parità salariale, delle pari opportunità e del trattamento equo in materia di promozione e formazione professionale.

La direttiva 2010/18/UE, che attua l'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale e che abroga la direttiva 96/34/CE attuativa dell'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale, invece, ha rafforzato il diritto di uomini e donne a conciliare vita familiare e lavorativa, contribuendo indirettamente alla promozione dell'uguaglianza attraverso una più equa distribuzione delle responsabilità genitoriali¹⁰. Questo obiettivo è stato ulteriormente consolidato con la successiva direttiva (UE) 2019/1158, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, che ha abrogato la direttiva 2010/18/UE, introducendo *standard* più ambiziosi in termini di congedi di paternità, parentali e per i prestatori di assistenza, promuovendo un equilibrio effettivo tra vita professionale e privata¹¹.

Ancora, occorre menzionare la direttiva 2010/41/UE sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma¹². Essa ha esteso il principio di parità di trattamento anche alle lavoratrici autonome, un

⁸ Vedi Direttiva 2004/113/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, *che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura*, in GU L 373 del 21 dicembre 2004, pp. 37-43.

⁹ Vedi Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio *riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego*, del 5 luglio 2006, in GU L 204 del 26 luglio 2006, pp. 23-36.

¹⁰ Vedi Direttiva 2010/18/UE del Consiglio *che attua l'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale e che abroga la direttiva 96/34/CE attuativa dell'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale*, dell'8 marzo 2010, in GU L 68 del 18 marzo 2010, pp. 13-20.

¹¹ Vedi Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio *relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, che ha abrogato la direttiva 2010/18/UE*, del 20 giugno 2019, in GU L 188 del 12 luglio 2019, pp. 79-93.

¹² Vedi Direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio *sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma e che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio*, del 7 luglio 2010, in GU L 180 del 15 luglio 2010, pp. 1-6.

settore spesso trascurato, garantendo parità di accesso alla protezione sociale e alla maternità.

Passando all'ambito penalistico e di tutela delle vittime, rileva innanzitutto la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che ha sostituito la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI¹³. Essa ha rappresentato un passo cruciale nella lotta alla tratta di esseri umani, con un'attenzione particolare alla dimensione di genere e alla protezione delle donne e ragazze vittime di sfruttamento. In tale contesto si collocano anche la direttiva 2011/99/UE sull'ordine di protezione europeo¹⁴ e la direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI¹⁵, che ha posto le basi per un approccio centrato sulla vittima e sensibile al genere.

Più recentemente, la direttiva (UE) 2022/2381, riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori delle società quotate e relative misure, ha introdotto misure vincolanti per migliorare l'equilibrio di genere negli organi di amministrazione delle società quotate, segnando un passo importante verso la promozione della *leadership* femminile e la correzione del *gender gap* nei processi decisionali economici¹⁶.

Ancora in tema di disparità strutturali, la direttiva (UE) 2023/970 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, ha rafforzato l'attuazione del principio della parità di retribuzione attraverso l'introduzione di obblighi di trasparenza salariale e meccanismi correttivi, rispondendo alla persistente segregazione orizzontale e verticale nel mercato del lavoro europeo¹⁷.

¹³ Vedi Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio *concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI*, del 5 aprile 2011, in GU L 101 del 15 aprile 2011, pp. 1-11.

¹⁴ Vedi Direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio *sull'ordine di protezione europeo*, del 13 dicembre 2011, in GU L 338 del 21 dicembre 2011, pp. 2-18.

¹⁵ Vedi Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio *che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI*, del 25 ottobre 2012, in GU L 315 del 14 novembre 2012, pp. 57-73. In dottrina vedi, tra gli altri, V. TEVERE, *Il difficile cammino verso una "tutela integrata" delle donne vittime di violenza nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: sviluppi normativi e perduranti profili di criticità*, in questa Rivista, 2019, pp. 184-207; G. VITALE, *Reverse discrimination and the protection of victims of violent intentional crime*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, pp. 942-959; ID., *Brevi considerazioni sulle conclusioni dell'Avvocato generale in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti*, in *Annali AISDUE*, Napoli, 2021, pp. 129-145. Più in generale, sul diritto penale europeo, vedi A. DAMATO, P. DE PASQUALE, N. PARISI, *Argomenti di diritto penale europeo*, II ed., Torino, 2014.

¹⁶ Vedi Direttiva (UE) 2022/2381 del Parlamento europeo e del Consiglio *riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori delle società quotate e relative misure*, del 23 novembre 2022, in GU L 315 del 7 dicembre 2022, pp. 44-59.

¹⁷ Vedi Direttiva (UE) 2023/970 del Parlamento europeo e del Consiglio *volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione*, del 10 maggio 2023, in GU L 132 del 17 maggio 2023, pp. 21-44. In dottrina vedi, S. MARINO, *Lavoro part time e*

Un ulteriore rafforzamento istituzionale è stato apportato dalla direttiva (UE) 2024/1500 sulle norme riguardanti gli organismi per la parità nel settore della parità di trattamento e delle pari opportunità tra donne e uomini in materia di occupazione e impiego¹⁸. Essa stabilisce norme comuni sul funzionamento e l'efficacia degli organismi per la parità, valorizzando il ruolo di tali entità nel monitoraggio, prevenzione e contrasto delle discriminazioni in ambito lavorativo.

Infine, con l'adozione della direttiva (UE) 2024/1385 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, si è posta una vera e propria pietra miliare nella legislazione dell'Unione: per la prima volta, la violenza di genere viene affrontata con un approccio integrato che include disposizioni specifiche su prevenzione, protezione, contrasto e accesso alla giustizia per le vittime, segnando il passaggio da un approccio frammentario a uno sistemico e vincolante, volto a garantire una reale promozione e tutela dei diritti delle donne nel territorio dell'Unione europea¹⁹.

L'adozione della normativa di diritto derivato di cui sopra, pur rappresentando la concretizzazione dell'impegno dell'Unione in favore dell'uguaglianza di genere e dell'*empowerment* femminile, è pur sempre espressione di un metodo che affrontava il problema in modo 'settoriale'; via via, però, l'UE si è orientata verso un approccio che potremmo definire più 'olistico', che ha comportato non più solo l'adozione di specifiche misure volte ad eliminare il *gap* tra donne e uomini in diversi contesti, ma a prevedere trasversalmente in tutte le politiche dell'UE il raggiungimento dell'obiettivo della parità di genere: si tratta del c.d. *gender mainstream*, già implicitamente previsto proprio dagli articoli 3 TUE e 8 e 10 TFUE.

Il *gender mainstream* è un approccio strategico che cerca di integrare una prospettiva di uguaglianza di genere in ogni aspetto della politica, della pianificazione e dei processi decisionali; è un processo che mira a produrre un cambiamento all'interno di meccanismi consolidati che ignorano o sottostimano la 'questione di genere'. Esso rende la parità di

discriminazione retributiva tra lavoratrici e lavoratori, in *Eurojus*, 2025, pp. 120-139 e la bibliografia *ivi* richiamata.

¹⁸ Vedi Direttiva (UE) 2024/1500 del Parlamento europeo e del Consiglio *sulle norme riguardanti gli organismi per la parità nel settore della parità di trattamento e delle pari opportunità tra donne e uomini in materia di occupazione e impiego, e che modifica le direttive 2006/54/CE e 2010/41/UE*, del 14 maggio 2024, in *GU L* 202 del 7 giugno 2024. Sugli organismi di parità ci sia consentito richiamare, *in memoriam*, lo scritto di M. MCBRITTON, *Gli organi di parità*, in M.G. GAROFALO (a cura di), *Lavoro delle donne e azioni positive*, Bari, 2002, pp. 61-101.

¹⁹ Vedi Direttiva (UE) 2024/1385, *sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica*, del 14 maggio 2024, in *GU L* 202 del 7 giugno 2024. Di recente, la dottrina si è soffermata anche su un aspetto peculiare della violenza di genere, che è ontologicamente in grado di 'superare' i confini della stessa Unione europea: vedi A. DI STASI, R. ESPINOSA CALABUIG (a cura di), *La cyberviolenza di genere e le nuove "frontiere" normative e giurisprudenziali: la Direttiva UE 2024/1385*, Napoli, 2025. Quanto all'impatto che il più importante strumento internazionale in materia di contrasto alla violenza di genere e alla violenza domestica – ovvero la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, nota anche come Convenzione di Istanbul del 2011 – ha avuto sull'ordinamento dell'Unione europea, grazie appunto all'adesione dell'UE alla Convenzione, vedi l'importante studio European Commission: Directorate-General for Justice and Consumers and S. DE VIDO, *EU law in light of the Istanbul Convention – Legal Implications after Accession*, Publications Office of the European Union, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/1820287>.

genere parte integrante delle politiche generali o settoriali, delle iniziative legislative o dei programmi di finanziamento. Se applicato sistematicamente, l'integrazione della dimensione di genere può trasformare in modo significativo la società e le istituzioni.

Le origini del concetto sono da rinvenirsi nel movimento che ha promosso il riconoscimento internazionale dei diritti delle donne: esso, dunque, è stato sin da subito connotato da transnazionalità, aparendo per la prima volta immediatamente dopo la terza conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne, tenutasi a Nairobi dal 15 al 26 luglio 1985²⁰. Alla quarta conferenza mondiale sulle donne, tenutasi invece a Pechino dal 4 al 15 settembre 1995, il *gender mainstream* è stato definitivamente formalizzato nella *Beijing Declaration and Platform for Action*, quale “strategy to enhance the impact of policies to promote gender equality. The goal of the strategy is to incorporate a gender perspective in all legislation, policies, programmes and projects”²¹.

Dal canto suo, la Commissione europea, con la Comunicazione del 1996 ‘Integrare la parità di opportunità tra le donne e gli uomini nel complesso delle politiche e azioni comunitarie’ aveva seguito l’evolversi a livello internazionale della questione e, per la prima volta, riconosceva il *gender mainstream* come vera e propria azione politica del suo mandato²². In particolare, essa aveva rilevato la necessità di “promuovere la parità delle donne e degli uomini nell’insieme delle azioni e delle politiche e a tutti i livelli. Si tratta di quello che è stato definito il principio del ‘mainstreaming’ che la Comunità ha

²⁰ Sul portale *UN Women* esiste una pagina dedicata a tutte le conferenze mondiali sulle donne: <https://www.unwomen.org/en/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>.

Vedi, in particolare, <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/nairobi.html>.

²¹ Vedi *Beijing Declaration and Platform for Action*, 4-15 settembre 1995. Vedi anche, nello specifico, <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/fwcwn.html>. Nella *Platform of Action* si fanno numerosissimi riferimenti al *gender mainstream*, in particolare possiamo qui ricordarne i più rilevanti. Nel Capitolo IV – ‘Obiettivi strategici e misure’, al par. 202 si invitano i governi e le istituzioni internazionali a integrare sistematicamente una prospettiva di genere in tutte le politiche e programmi; al par. 203 si definisce il *gender mainstreaming* come il processo di valutazione delle implicazioni per donne e uomini di qualsiasi azione pianificata, inclusa legislazione, politiche o programmi, in tutte le aree e a tutti i livelli; al par. 204 si sottolinea la necessità di raccogliere e analizzare dati disaggregati per sesso, sviluppare strumenti di analisi di genere e formare funzionari pubblici e decisori su politiche sensibili al genere. Quanto al Capitolo V – ‘Meccanismi istituzionali per favorire il progresso delle donne’, al par. 295 si indica che le istituzioni nazionali dovrebbero integrare l’analisi di genere nelle politiche e nei programmi, promuovendo la partecipazione delle donne e l’uso di dati disaggregati; al par. 296 si suggerisce lo sviluppo di strategie nazionali per l’attuazione della Piattaforma, con obiettivi chiari, risorse allocate e monitoraggio continuo; al par. 298 si raccomanda l’impegno per l’equilibrio di genere in tutti gli organismi governativi e internazionali, promuovendo la candidatura di donne a posizioni di *leadership*; al par. 299 si invitano le organizzazioni regionali e internazionali a fornire assistenza finanziaria e consulenza per rafforzare le istituzioni nazionali e promuovere l’avanzamento delle donne. Infine, in riferimento al Capitolo H – ‘Meccanismi istituzionali per favorire il progresso delle donne’, al par. 3 si promuove la cooperazione tra vari attori, inclusi governi, istituzioni accademiche, settore privato e organizzazioni non governative, per integrare una prospettiva di genere nelle politiche e nei programmi; al par. 4 si sottolinea l’importanza di riforme legislative che promuovano l’uguaglianza di genere e l’integrazione di una prospettiva di genere in tutte le politiche; nel par. 6, invece, si indica la necessità di fornire formazione e assistenza alle agenzie governative per integrare una prospettiva di genere in tutte le loro politiche e programmi.

²² Vedi Comunicazione della Commissione europea, *Integrare la parità di opportunità tra le donne e gli uomini nel complesso delle politiche e azioni comunitarie*, del 21 febbraio 1996, COM(96) 67 def., , reperibile al seguente *link*: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0067:FIN:IT:PDF>.

fatto proprio e la cui importanza fondamentale è stata ricordata in occasione delle Conferenza di Pechino” (p. 2).

Inoltre, con riferimento alle sue relazioni esterne, in questo documento la Commissione aveva evidenziato come, l’allora Comunità, avesse “portato avanti il rafforzamento del ruolo delle donne e l’eliminazione delle disparità tra le donne e gli uomini nell’ambito del suo dialogo con i paesi terzi, in particolare per il tramite delle sue politiche di cooperazione allo sviluppo, di promozione e di protezione dei diritti dell’uomo. Il *mainstreaming* delle problematiche legate al genere è infatti parte integrante della politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità già da qualche anno” (p. 3).

Da quel momento in poi, l’Unione europea ha mostrato un’attenzione sempre crescente sulla necessità di integrare il *gender mainstream* nelle sue politiche, tanto è vero che la vigente *Strategia dell’Unione europea per la parità di genere 2020-2025* è stata basata proprio su un duplice approccio che è consistito in iniziative specifiche per affrontare le disuguaglianze di genere e, contestualmente, nell’integrazione a 360° della dimensione di genere in tutta l’azione dell’UE²³. A quest’ultimo aspetto, infatti, la Commissione europea ha dedicato nella *Strategia* un paragrafo specifico intitolato proprio ‘Integrare la dimensione di genere e promuovere una prospettiva intersezionale nelle politiche dell’UE’²⁴.

Ancora, occorre evidenziare come, in attuazione della suddetta *Strategia*, dopo l’emergenza della pandemia da Covid-19, nel corso soprattutto del 2023 e del 2024 la Commissione europea abbia continuato a promuovere iniziative e norme volte a rafforzare ulteriormente i progressi sull’integrazione della parità di genere in diversi settori strategici dell’Unione, quali la salute, la ricerca e l’innovazione, l’istruzione, la tutela dei diritti fondamentali e il *budgeting*²⁵.

Se, pertanto, gli importanti risultati che sono stati raggiunti dall’Unione negli ultimi anni le hanno permesso di affermarsi quale spazio politico e giuridico sempre più aperto all’eguaglianza tra i generi e alla reale ed effettiva partecipazione delle donne alla vita

²³ Vedi Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un’Unione dell’uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, del 5 marzo 2020, COM/2020/152 final.; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152>. La Strategia è stata di recente oggetto del V Rapporto sulla sua attuazione: il Rapporto 2025, presentato infatti lo scorso 7 marzo dalla Commissione europea, si concentra sulle principali azioni e sui risultati raggiunti nell’ultimo anno dalle istituzioni europee e dagli Stati membri in relazione, appunto, alla parità di genere, fornendo anche interessanti esempi di iniziative nazionali e di progetti finanziati dall’Unione europea per promuovere la parità.

²⁴ La Commissione ha evidenziato come “[i]ntegrare la dimensione di genere garantisce che le politiche e i programmi massimizzino il potenziale di tutti – donne e uomini, ragazze e ragazzi, in tutta la loro diversità. L’obiettivo è ridistribuire il potere, la capacità d’influenza e le risorse in modo equo e basato sulla parità uomo-donna, lottando contro le disuguaglianze, promuovendo l’equità e creando opportunità”. A tal fine, la Commissione “integrerà la prospettiva di genere in tutte le sue principali iniziative [...] agevolata dalla nomina della prima commissaria per l’Uguaglianza, con portafoglio autonomo, e creando una *task force* per la parità composta da rappresentanti di tutti i suoi servizi e del Servizio europeo per l’azione esterna, che garantirà l’attuazione, a livello sia operativo che tecnico, dell’integrazione della dimensione paritaria, compresa la parità di genere” (par. 4).

²⁵ Su quest’ultimo aspetto ci sia consentito rinviare al nostro *Alcune riflessioni sulla non neutralità dei bilanci: focus su Unione europea e gender budgeting*, in *La Comunità internazionale*, 2023, pp. 93-118.

pubblica e al *decision-making*, l'ulteriore ambizione è senza dubbio quella di 'proiettare' questo *acquis* anche nella sua azione esterna, ponendosi, dunque, come *champion* – credibile ed efficace – di emancipazione femminile per Stati terzi e altre organizzazioni internazionali²⁶.

3. *Segue*: La proiezione internazionale dell'azione dell'Unione europea per la promozione della parità di genere e dell'*empowerment* femminile

Come rilevato in dottrina, “[t]he Lisbon Treaty introduced specific provisions on EU external relations, making equality their centre of gravity. Article 21, para. 1 TEU envisages that the universality and indivisibility of human rights and the principle of equality are comprised within the guiding principles of EU external action, so that the Union is called on to advance them in third countries”. Inoltre, l'autore evidenzia come l'art. 21, par. 2 TUE rafforzi implicitamente il ruolo dell'uguaglianza, fissandola come uno degli obiettivi delle politiche e delle azioni comuni dell'UE²⁷.

La norma richiamata, invero, elenca tra i principi su cui si basa l'azione esterna dell'UE la salvaguardia dei valori dell'Unione di cui all'art. 2 TUE, il consolidamento e il sostegno dei diritti umani, la promozione di uno sviluppo economico, sociale e ambientale sostenibile e il sostegno a una *good governance* globale. Il sistema è poi completato dalla disposizione contenuta nell'ultimo comma dell'art. 21, in base al quale il rispetto dei principi e il raggiungimento degli obiettivi ai quali si riferiscono i paragrafi 1 e 2 comprendono anche l'aspetto esterno delle politiche interne dell'Unione.

A ciò si aggiunga che l'uguaglianza è considerata parte integrante del quadro giuridico delle diverse politiche esterne dell'UE: le norme sulla cooperazione allo sviluppo e sull'assistenza umanitaria, così come quelle sulla politica commerciale comune impegnano, infatti, implicitamente l'Unione al suo conseguimento, ancorando tutte queste norme proprio ai principi e agli obiettivi dell'azione esterna dell'UE²⁸.

Una formulazione simile caratterizza poi l'art. 24, par. 2 TUE, in virtù del quale l'Unione può condurre, definire e attuare una politica estera e di sicurezza comune (PESC) “within the framework of the principles and objectives” dell'azione esterna dell'UE. Questa norma, dunque, chiarisce che l'uguaglianza permea anche questo ulteriore e strategico ambito dell'azione unionale.

²⁶ In generale, sull'azione esterna dell'UE vedi, L. DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001; E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012; R.A. WESSEL, J. LARIK (eds.), *EU External Relations Law*, Oxford, 2020.

²⁷ Vedi M. EVOLA, *The Fight Against Discrimination on the Grounds of Sex, Sexual Orientation and Gender Identity in the External Relations of the European Union*, in I. KRSTIĆ ET AL. (eds.), *Legal Issues of International Law from a Gender Perspective*, Cham, 2023, pp. 1-33.

²⁸ Vedi artt. 207 par. 1 TFUE (“1. [...] La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione”); 208 par. 1, comma 1 TFUE (“1. La politica dell'Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. [...]”); 214 par. 2 TFUE (“1. Le azioni dell'Unione nel settore dell'aiuto umanitario sono condotte nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. [...]”).

In riferimento allo specifico ambito della cooperazione allo sviluppo, l'Unione aveva espresso per la prima volta il proprio impegno politico per la parità di genere nel 1995²⁹, in seguito alla Conferenza mondiale sulle donne di Pechino, e da allora lo ha ridefinito più volte.

In particolare, le Conclusioni del Consiglio Affari generali e Relazioni esterne del 2007 hanno rappresentato una delle più forti prese di posizione dell'Unione in questo ambito, poiché era emersa la volontà di ampliare l'attenzione andando oltre la politica di cooperazione allo sviluppo. In esse, invero, veniva affermato che “[g]ender equality is a fundamental human right, a question of social justice and also a core value of the EU, including EU development policy [as underlined by the European Consensus on Development (2005) and the Development Cooperation Instrument.] [...] The promotion of gender equality and the enjoyment of human rights by women and girls are goals in their own right and also instrumental and key to achieving internationally agreed development goals”³⁰.

Le citate conclusioni del Consiglio, dunque, avevano sottolineato l'importanza di estendere l'ambito della parità di genere oltre i settori sociali ad altri settori come crescita economica, commercio, migrazione, infrastrutture, ambiente e cambiamento climatico, *governance*, agricoltura, stati fragili, *peace building* e ricostruzione. Inoltre, poiché quella dello sviluppo era solo una delle *policy areas* che potevano avere un impatto sulla qualità della vita di donne e ragazze, il Consiglio aveva evidenziato la necessità di garantire che le politiche in altri ambiti fossero coerenti con gli obiettivi di promozione della parità di genere e dell'emancipazione femminile.

La crescente consapevolezza, da parte di numerosi Stati membri dell'Unione europea, circa le persistenti disuguaglianze strutturali che colpivano donne e ragazze a livello globale – prime fra tutte la povertà, la sottorappresentazione nei processi decisionali, le disuguaglianze occupazionali e salariali nei mercati del lavoro e l'accesso limitato alle risorse economiche – ha progressivamente contribuito a stimolare un impegno più incisivo dell'Unione in materia di parità di genere anche nella dimensione esterna della sua azione. È dunque, in tale contesto, che la Commissione europea ha avviato l'elaborazione di un quadro operativo volto a rafforzare l'attuazione concreta delle politiche di genere nei rapporti con i Paesi terzi, riconoscendo la centralità della promozione dell'uguaglianza di genere come componente essenziale dello sviluppo sostenibile, della tutela dei diritti umani e della proiezione dei valori fondamentali dell'Unione oltre i suoi confini.

Nel 2010, pertanto, venne adottato l'*EU Plan of Action on Gender Equality and Women's Empowerment in Development* (il primo '*Gender Action Plan*'): si trattava di

²⁹ Vedi Commissione europea, *Communication to the Council and the European Parliament on Integrating Gender Issues in Development Co-operation*, COM (95) 423 def., 18 settembre 1995.

³⁰ Vedi Conclusioni del Consiglio su '*Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-operation*', Bruxelles, 14 maggio 2007, parr. 1, 4 e 6.

un documento solido, con obiettivi, azioni e indicatori chiari, che poneva un' enfasi particolare sul *gender mainstreaming* e sul dialogo politico e strategico³¹.

L'Unione proponeva una visione volta a integrare un' analisi di genere in tutte le *policy* e le prassi, al fine di permettere ai *donors* e ai governi *partner* di comprendere come gli squilibri nelle relazioni di potere fondate sul genere ostacolassero lo sviluppo sostenibile ed equo, e di mettere in evidenza cosa fosse necessario fare per addivenire a un mutamento dello *status quo*.

Questo primo piano d'azione per la parità di genere ha rappresentato un tentativo iniziale, seppur ancora in fase embrionale, di superare una visione tradizionale e in parte riduttiva del ruolo delle donne nelle politiche di sviluppo e cooperazione internazionale. Fino a quel momento, infatti, l'approccio dell'Unione europea tendeva a inquadrare le donne e le ragazze principalmente come soggetti vulnerabili, da proteggere e assistere, piuttosto che come agenti attivi e consapevoli di trasformazione sociale. Tale prospettiva – di natura sostanzialmente paternalistica – rifletteva un paradigma incentrato sulla vulnerabilità e sull'assistenzialismo, più che sull'*empowerment* e sulla partecipazione.

Il *GAP I* ha, però, introdotto un cambiamento concettuale rilevante, nella misura in cui ha posto le basi per un'integrazione sistematica della dimensione di genere (*gender mainstreaming*) nell'azione esterna dell'Unione europea. La proposta era ambiziosa: non limitarsi a politiche settoriali rivolte alle donne, ma incidere trasversalmente su obiettivi, strumenti e pratiche di cooperazione, affinché l'uguaglianza di genere diventasse un principio guida in tutti gli ambiti di intervento – dalla *governance* alla sicurezza alimentare, dalla salute all'istruzione, fino alla gestione dei conflitti.

In questa prospettiva, la donna non era più concepita unicamente come beneficiaria passiva delle politiche di sviluppo, ma come soggetto attivo e determinante nei processi di cambiamento economico, politico e sociale. L'idea alla base del Piano è stata che promuovere la parità di genere non costituisse soltanto un obbligo giuridico o un impegno etico, ma rappresentasse una condizione necessaria per costruire società più giuste, inclusive e democratiche, capaci di garantire benessere e diritti per tutte e tutti.

Pur con i suoi limiti attuativi – tra cui una certa debolezza nella definizione di indicatori, nell'allocazione delle risorse e nella responsabilizzazione delle Delegazioni UE – il *GAP I* ha dunque segnato un passaggio di paradigma: dalla protezione alla partecipazione, dalla vulnerabilità all'*empowerment*, dalla marginalità al protagonismo femminile nello sviluppo sostenibile e nei processi decisionali internazionali.

Quanto al suo successore, ovvero il *Gender Action Plan 2016-2020 (GAP II)*, intitolato '*Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020*', esso ha rappresentato uno snodo cruciale nell'evoluzione dell'impegno dell'Unione europea per l'integrazione della dimensione di genere nelle sue politiche esterne. Adottato nel 2015, anche esso si configurava come uno strumento strategico volto a rafforzare l'efficacia e la coerenza

³¹ In dottrina, vedi A. THIES, *The EU's Law and Policy Framework for the Promotion of Gender Equality in the World*, in T. GRIEGERICH (ed.), *The European Union as Protector and Promoter of Equality*, Heidelberg, 2020, pp. 429-454.

dell'azione dell'UE in materia di diritti delle donne e uguaglianza di genere nei contesti di cooperazione allo sviluppo, politica di vicinato, allargamento e politica estera e di sicurezza.

Il *GAP II* si fondava sul riconoscimento che la parità di genere non costituisse solo una questione di diritti fondamentali, ma anche un prerequisito per uno sviluppo sostenibile, inclusivo e duraturo.

Strutturato attorno a quattro pilastri principali, il *GAP II* era volto a: garantire l'integrazione sistematica della dimensione di genere in tutti i settori dell'azione esterna ("*institutional culture shift*"), promuovendo una responsabilizzazione interna delle istituzioni europee e degli Stati membri; rafforzare le capacità di analisi e l'utilizzo di dati disaggregati per genere, al fine di migliorare la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche; promuovere l'*empowerment* delle donne e delle ragazze, con priorità specifiche in materia di salute e diritti sessuali e riproduttivi, accesso all'istruzione, contrasto alla violenza di genere, partecipazione economica e politica; accrescere, infine, la visibilità dell'azione dell'UE in materia di parità di genere, con un impegno esplicito a rendere pubblici i progressi e le sfide, anche attraverso il ricorso a strumenti di rendicontazione periodica.

Nel marzo 2022 la Commissione europea aveva pubblicato una valutazione strategica di ampio respiro sull'impegno dell'Unione europea, nell'ambito della sua azione esterna, per la promozione dell'uguaglianza di genere e il rafforzamento dei diritti delle donne e delle ragazze. La valutazione aveva riguardato il periodo compreso tra il 2010 e il 2018, includendo quindi sia il *GAP I* sia la fase iniziale del *GAP II*³². Essa ha avuto lo scopo non soltanto di misurare l'efficacia delle azioni intraprese, ma anche di fornire una base conoscitiva per l'elaborazione del successivo *Gender Action Plan III*.

L'analisi condotta, ha riconosciuto in primo luogo il ruolo di *leadership* esercitato dall'Unione europea a livello globale nella promozione della parità di genere come principio fondante delle relazioni internazionali. L'UE, si rileva, si era invero distinta per l'inserimento sistematico di riferimenti all'uguaglianza di genere nei principali strumenti programmatici e strategici, per la partecipazione attiva nei *fora* multilaterali e per l'adozione di un lessico coerente con gli standard internazionali in materia di diritti umani.

Dal punto di vista operativo, sono stati registrati importanti progressi: il consolidamento dell'utilizzo del 'gender marker' nelle iniziative di cooperazione allo sviluppo³³; la crescente diffusione della raccolta di dati disaggregati per sesso; e

³² Vedi *Evaluation of the EU's external action support in the area of gender equality and women's and girls' empowerment (2010-2018)*, 8 marzo 2022: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/monitoring-and-evaluation/strategic-evaluation-reports-deprecated/evaluation-eus-external-action-support-area-gender-equality-and-womens-and-girls-empowerment-2010_en.

³³ Il '*gender marker*' è uno strumento di classificazione usato dalle istituzioni internazionali – tra cui l'Unione europea, l'OCSE e le Nazioni Unite – per valutare in che misura un progetto o un programma integra la dimensione di genere nei suoi obiettivi e nelle sue attività. Invero, nella valutazione è emerso che, sebbene il *gender marker* fosse uno strumento utile, la sua applicazione era spesso stata formale o incoerente: alcuni progetti, infatti, avevano ricevuto un punteggio elevato senza un'effettiva integrazione

l'adozione di strumenti metodologici come le analisi di genere obbligatorie nei programmi di assistenza. Tali strumenti, pur nella loro dimensione tecnico-burocratica, si sono rivelati essenziali per favorire l'integrazione trasversale della dimensione di genere nelle politiche settoriali.

Tuttavia, la valutazione non manca di sottolineare alcune criticità strutturali, che hanno limitato la piena efficacia delle strategie adottate. In particolare, l'integrazione della dimensione di genere si è rivelata disomogenea, sia tra le diverse Delegazioni UE nei Paesi terzi, sia tra i settori di intervento³⁴.

Un altro limite significativo emerso ha riguardato la qualità e comparabilità dei dati raccolti. Sebbene la quantità di dati disaggregati fosse in aumento, la loro affidabilità, pertinenza e utilizzabilità per valutazioni d'impatto si rivelava spesso carente. Ciò ha reso difficile misurare in modo sistematico i risultati conseguiti, soprattutto in termini di cambiamento reale per le condizioni di vita delle donne e delle ragazze nei Paesi *partner*³⁵.

Sulla base di queste evidenze, la valutazione ha formulato raccomandazioni precise: rafforzare la capacità istituzionale e le risorse umane dedicate alla parità di genere; garantire l'uso sistematico e comparabile degli strumenti analitici; prevedere linee di finanziamento dedicate alla *gender equality* in tutte le fasi del ciclo del progetto; migliorare la qualità dei dati raccolti e la capacità di analizzarli; e, infine, valorizzare il ruolo delle organizzazioni femminili locali attraverso un coinvolgimento effettivo e strutturale.

Queste raccomandazioni sono state pienamente recepite nell'elaborazione del *Gender Action Plan III*, con il quale l'Unione si è posta anche l'obiettivo di tentare di superare le debolezze evidenziate, attraverso una *governance* più chiara, un monitoraggio più rigoroso e un impegno politico rinnovato a favore dei diritti delle donne e delle ragazze come dimensione centrale dell'azione esterna dell'Unione europea.

Infine, occorre rilevare che nelle more della vigenza del *GAP II*, l'Unione aveva adottato la già menzionata *Strategia sulla parità 2020-2025*. In essa la Commissione, nel sottolineare come la promozione della parità tra donne e uomini fosse una *mission* dell'Unione trasversale a tutte le sue attività, aveva fatto riferimento anche all'azione esterna. Partendo, infatti, dal presupposto che la disparità di genere continuava a rappresentare una '*global issue*', si era posta in evidenza la necessità di coordinare le

della prospettiva di genere nelle attività o nei risultati attesi. Inoltre, si è rilevata la mancanza di controlli di qualità e formazione adeguata del personale nell'uso corretto dello strumento.

³⁴ Temi come il cambiamento climatico, la *governance* economica o la finanza pubblica, pur centrali per la trasformazione strutturale delle società, risultavano scarsamente permeati dall'approccio di genere. Inoltre, le risorse umane e finanziarie dedicate si sono rivelate spesso insufficienti: in molte Delegazioni non era presente personale specializzato, o mancavano percorsi di formazione strutturati per lo staff impegnato nella progettazione e implementazione dei programmi.

³⁵ La valutazione, pur riconoscendo l'esistenza di buone pratiche e casi di successo (in particolare in ambiti come la lotta alla violenza di genere e l'educazione), rileva che tali interventi restavano troppo spesso isolati, con una visibilità limitata e un impatto poco strutturale. Anche il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile, pur previsto, non risultava pienamente efficace: il partenariato con le reti femminili locali veniva percepito come strumentale, e non sempre integrato nelle fasi decisionali o di monitoraggio.

azioni interne ed esterne dell'UE in questo settore, in modo tale che esse fossero “coerenti e si rafforz[assero] reciprocamente”. Ai fini dell'attuazione della *Strategia*, pertanto, l'UE doveva impegnarsi a “promuove la parità di genere e l'emancipazione femminile nei suoi partenariati internazionali, nei dialoghi politici e sui diritti umani con i paesi terzi, nella sua politica commerciale e nelle sue politiche di vicinato e di allargamento, anche nel contesto dei negoziati di adesione e del processo di stabilizzazione e di associazione. Le azioni riguardanti il genere sono inoltre incluse nelle attività che l'UE intraprende in situazioni di fragilità, conflitto ed emergenza”³⁶.

Il nuovo impulso che ha caratterizzato la *Strategia* è stato poi esso stesso anche alla base dell'adozione del successivo *Gender Action Plan III*, nel quale la Commissione europea ha considerato la parità di genere alla stregua di un obiettivo cruciale delle relazioni esterne dell'Unione, definendola “a core value of the EU and a universally recognised human right, as well as an imperative to well-being, economic growth, prosperity, good governance, peace and security”³⁷.

L'adozione del *GAP III* da parte dell'Unione europea nel novembre 2020 – sul quale ci si soffermerà ampiamente in un altro paragrafo – ha, invero, segnato un momento di svolta nell'approccio strategico alla parità di genere nell'azione esterna dell'UE. Frutto di un'evoluzione progressiva degli impegni in materia di uguaglianza e diritti delle donne, il *GAP III* si è inserito in un più ampio processo di rafforzamento del ruolo dell'UE come attrice globale impegnata nella promozione dei diritti fondamentali, della democrazia e dello sviluppo sostenibile.

Tra gli obiettivi dichiarati, un ruolo di rilievo è attribuito proprio all'area del Mediterraneo meridionale, dove l'Unione è da sempre stata chiamata a confrontarsi con sfide complesse che hanno intrecciano e intrecciano questioni di stabilità politica, sviluppo economico e trasformazioni socioculturali. In questo non facile contesto, la promozione della parità di genere e dell'*empowerment* delle donne, ha assunto quindi una duplice valenza: da un lato, come imperativo etico e giuridico; dall'altro, come strumento di *governance* esterna e *soft power*.

4. Unione europea e Paesi del partenariato meridionale: strumenti e politiche di cooperazione

L'attenzione dell'Unione europea verso la proiezione esterna dei suoi valori è un aspetto che ritroviamo anche nei suoi rapporti con i *partner* meridionali³⁸.

³⁶ In essa è stato anche previsto che l'Unione avrebbe continuato a “sostenere i diritti umani delle donne e chi li difende, la salute sessuale e riproduttiva delle donne e i relativi diritti e le azioni volte a contrastare la violenza sessuale e di genere ovunque nel mondo, anche in situazioni di fragilità, conflitto ed emergenza”. Vedi *Strategia*, cit., par. 6, p. 19.

³⁷ Vedi European Commission, *Joint Communication to the European Parliament and the Council, EU Gender Action Plan III (GAP III) – An Ambitious Agenda for Gender Equality and Women's Empowerment in the EU External Action*, del 25 novembre 2020, Join/2020/17 final, p. 1: https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-01/join-2020-17-final_en.pdf.

³⁸ Vedi, tra gli altri, F. ATTINÀ, F. LONGO (a cura di), *Unione Europea e Mediterraneo fra globalizzazione e frammentazione*, Bari, 1996; D.K. XENAXIS, D.N. CHRYSOCHOOU, *The Emerging Euro-mediterranean*

Storicamente, l'azione dell'Unione europea verso i Paesi del Mediterraneo meridionale si innesta nel c.d. *Processo di Barcellona*, lanciato con la *Dichiarazione di Barcellona* del 28 novembre 1995, che ha costituito il fondamento del partenariato euromediterraneo³⁹. Quest'ultimo regolamentava la cooperazione in ambito politico, economico e sociale e si basava sui principi di reciprocità, solidarietà e co-sviluppo. Tale Dichiarazione – firmata dai Ministri degli Affari esteri dei 15 Stati membri dell'allora UE e da 12 Paesi partner del Mediterraneo – ha sancito l'impegno congiunto per la creazione di “un'area di pace, stabilità e prosperità condivisa” fondata sui principi democratici, sui diritti umani e sullo sviluppo umano sostenibile⁴⁰.

Come evidenziato da autorevole dottrina “[l]a Dichiarazione di Barcellona mostra [...] una tendenza dell'Unione ad affermare i propri valori fondamentali [...], valori che, in quanto condivisi dai Paesi mediterranei estranei all'Unione, sembrerebbero avere già compiuto quell'azione di “contagio” dei propri vicini che è nei propositi dell'Unione europea”⁴¹.

Già in questo quadro valoriale originario, sebbene in termini ancora generici, l'uguaglianza tra donne e uomini veniva menzionata come uno degli obiettivi trasversali della cooperazione, in particolare nel secondo pilastro del partenariato dedicato alla dimensione economica e sociale (par. 19), che richiamava la necessità di rafforzare “il ruolo della donna nello sviluppo”⁴².

Per quasi un decennio, il partenariato euromediterraneo è stato il cardine sul quale si è basato il sistema di relazioni e cooperazione tra l'Unione europea e i Paesi del

System, Manchester, 2001; M.C. BARUFFI, *Le competenze esterne della Comunità e dell'Unione europea. Uno sguardo ai rapporti con i Paesi del Mediterraneo*, in ID., *L'evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, Padova, 2008, pp. 127-156; S. CAFARO (a cura di), *Le relazioni euromediterranee. Dai primi accordi all'Unione per il Mediterraneo*, Napoli, 2013.

³⁹ In dottrina vedi, tra gli altri, C. RISI, *Il partenariato euro-mediterraneo*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata. Atti del XIV Convegno SIDI*, Napoli, 2010, pp. 511-516.

⁴⁰ In dottrina, vedi, tra gli altri, M. MONTANARI, *The Barcelona Process and the Political Economy of Euro-mediterranean Trade integration*, in *Journal of Common Market Studies*, 2007, pp. 1011-1140; P. FOIS, *Il partenariato euro-mediterraneo e il processo di Barcellona*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, Vol. II, Napoli, 2008, pp. 1079-1090; B. KARRAY, *L'assistance financière communautaire aux Pays du maghreb dans le cadre de la politique européenne de voisinage et de partenariat*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 2008, pp. 233-244, ID., *L'évolution du partenariat euro-méditerranéen*, in *Journal du Droit International*, 2008, pp. 753-770.

⁴¹ Vedi U. VILLANI, *Le responsabilità dell'Unione europea nell'area mediterranea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, pp. 551-583, in specie p. 576. Nello stesso saggio, l'Autore parla di “insuccesso della cooperazione Sud-Sud [che] ha ulteriormente pregiudicato l'obiettivo di un mercato integrato, non favorito, per altro verso, dall'approccio bilaterale della Unione europea, la quale sembra avere rinunciato all'approccio globale e regionale che era alla base del processo di Barcellona” (pp. 577-578), evidenziando come sia apparsa progressivamente evidente una “disattenzione dell'Unione europea rispetto ai grandi temi della democrazia, dello stato di diritto, dei diritti umani, che pure costituivano il collante principale di quello spazio di pace, stabilità e prosperità vagheggiato nella Dichiarazione di Barcellona del 1995” (p. 578).

⁴² Vedi Dichiarazione finale della Conferenza ministeriale euromediterranea di Barcellona del 27 e 28 novembre 1995 e il suo programma di lavoro: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/barcelona-declaration-and-euro-mediterranean-partnership.html>.

Mediterraneo meridionale⁴³. A partire dal 2003, però, ad esso si è affiancata la *Politica europea di vicinato* (PEV), fondata su relazioni bilaterali tra l'Unione europea e i Paesi terzi (oltre alla sponda sud del Mediterraneo, anche i Paesi dell'Europa dell'Est e del Caucaso meridionale ne beneficiavano), con l'obiettivo di farli convergere sui propri *standard* normativi e l'intento geopolitico di creare un'area di stabilità, modellate in base alle peculiarità di ciascun *partner*, ai progressi compiuti, nonché agli interessi e alla disponibilità manifestata in termini di cooperazione⁴⁴. Lo spirito del Processo di Barcellona, dunque, veniva interpretato nel senso di procedere alla conclusione di una serie di accordi euromediterranei di associazione tra l'Unione europea e gli Stati membri, da un lato, e i singoli Paesi *partner* (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria e Tunisia), dall'altro. D'altronde, il Trattato sull'Unione europea legittimava pienamente tale politica di vicinato e i suoi scopi, sia in virtù dell'art. 8 TUE, che consente all'UE di concludere accordi specifici con i Paesi vicini, che dell'art. 21 TUE, che impone il rispetto e la promozione dei diritti fondamentali – tra cui appunto l'uguaglianza di genere – quale principio ispiratore dell'azione esterna dell'Unione⁴⁵.

⁴³ La Dichiarazione di Barcellona pur non avendo valore giuridicamente vincolante, ha costituito un riferimento programmatico consolidato che ha orientato la successiva adozione di strumenti giuridici come gli Accordi di associazione e le strategie regionali, inclusi il *GAP III* e i programmi dell'*NDICI – Global Europe*, che si inseriscono pienamente nella cornice euromediterranea avviata nel 1995 e sui quali ci si soffermerà a breve.

⁴⁴ Il documento che ha dato l'impulso alla Politica europea di vicinato e ne ha delineato gli aspetti principali e gli obiettivi, è stato la Comunicazione della Commissione europea, *Europa ampliata. – Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*, doc. COM (2003) 104 def., dell'11 marzo 2003. La sua creazione è, invece, avvenuta in virtù della Comunicazione della Commissione, *Politica europea di prossimità. Documento di strategia*, doc. COM(2004) 373 def. del 12 maggio 2004, nella quale si evidenziava come l'obiettivo della PEV fosse “condividere i benefici dell'allargamento dell'Ue del 2004 con i paesi limitrofi potenziando la stabilità, la sicurezza e il benessere di tutte le popolazioni interessate. L'ENP è volta ad evitare l'emergere di nuove linee divisorie tra l'Ue allargata e i suoi vicini e ad offrire a questi ultimi la possibilità di partecipare a varie iniziative dell'Ue, attraverso una maggiore cooperazione politica, di sicurezza, economica e culturale” (p. 3). Più di recente, invece, vedi la Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *La politica del partenariato orientale dopo il 2020. Rafforzare la resilienza – Un partenariato orientale vantaggioso per tutti*, del 18 marzo 2020, doc. JOIN (2020) 7 def., nonché la Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Partenariato rinnovato con il vicinato meridionale. Una nuova agenda per il Mediterraneo*, del 9 febbraio 2021, doc. JOIN (2021) 2 def. In dottrina vedi, E. CANNIZZARO, *Differenziazione e unitarietà nell'azione esterna dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2003, pp. 763-770. Vedi, inoltre, N. GHAZARYAN, *The European Neighbourhood Policy and the Democratic Values of the EU: A Legal Analysis*, Oxford-Portland, 2014; S. POLI, *The European Neighbourhood Policy: Differentiation without Political Conditionality?*, in *Yearbook of Polish European Studies*, 2015, pp. 133-163; T.G. GUNN, A. LAGRESA, *The Human Rights Encounter Between the EU and Its Southern Mediterranean Partners*, in J. WOUTERS, M. NOWAK, A. L. CHANÉ, N. HACHEZ (eds.), *The European Union and Human Rights*, Oxford, 2020, pp. 244-264.; P.C. MÜLLER-GRAF, *New Challenges for the Union's Treaty-Making Powers and Common Values in Implementing Its Agreements*, in S. LORENZMEIER, R. PETROV, C. VEDDER (eds.), *EU External Relations Law. Shared Competences and Shared Values in Agreements Between the EU and Its Eastern Neighbourhood*, Cham, 2021, pp. 11-32.

⁴⁵ Vedi M. COVELLI, *Art. 8 TUE*, in C. CURTI GIALDINO, *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, pp. 143-147; F. CASOLARI, *Article 8 TEU*, in P. HERZOG, C. CAMPBELL, C. ZAGEL (eds.), *Smit & Herzog on the Law of the European Union. A Commentary*, LexisNexis, Release 35 (June 2023). Qui l'Autore, in riferimento alla formulazione dell'articolo in esame, parla di “traiettoria *top-down* [che] si proietta anche sui rapporti che l'Unione europea ha sviluppato con i Paesi vicini. Ciò emerge chiaramente

Sebbene i contenuti di tali accordi differissero in ragione del diverso contesto di riferimento, essi hanno avuto il tratto comune di porsi l'obiettivo di riflettere in maniera coerente le principali aree tematiche delineate nel quadro del Processo di Barcellona. A tal proposito, un elemento ricorrente è stato l'inserimento, tra le clausole essenziali, proprio dell'obbligo di rispetto dei principi democratici e dei diritti fondamentali (art. 2), cui si accompagnavano specifiche disposizioni che autorizzavano l'adozione di misure appropriate in caso di violazione, secondo il consolidato meccanismo della 'condizionalità'⁴⁶.

La PEV quindi, ha integrato e, se vogliamo, 'diluìto' l'approccio multilaterale del Processo di Barcellona con un approccio bilaterale e differenziato. Dopo il 2004, pertanto, l'azione dell'UE nell'area mediterranea è stata condotta in parallelo lungo due direttrici: bilaterale (PEV), adattando l'azione ai singoli Paesi in base ai progressi nelle riforme, e multilaterale (*Processo di Barcellona/UpM*), basata sul dialogo e su iniziative comuni regionali.

Queste forme di cooperazione tra Unione e Paesi dell'area mediterranea sono state progressivamente approfondite per mezzo di nuovi strumenti, in particolare attraverso l'evoluzione istituzionale rappresentata dalla creazione, nel 2008, dell'*Unione per il Mediterraneo (UpM)*: essa ha ereditato e provato a rilanciare, non senza grosse e persistenti difficoltà, gli obiettivi del Processo di Barcellona⁴⁷.

dal tenore letterale del par. 1 dell'art. 8 TUE, dedicato alle relazioni che l'Unione deve costruire con i Paesi limitrofi. In esso si specifica che tali relazioni sono finalizzate alla creazione di «uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione» (corsivo dell'A.). Si tratta, pertanto, dell'applicazione dell'impegno di cui all'art. 3, par. 5, TUE, che vede tra gli obiettivi dell'Unione, l'affermazione e la promozione dei *suoi valori ed interessi* anche nelle relazioni con il resto del mondo (corsivi nostri).

⁴⁶ La formulazione *standard*, con alcune lievi variazioni che non incidono nè sul contenuto nè sulla portata dell'art. 2 è la seguente: "Respect for the democratic principles and fundamental human rights established by the Universal Declaration of Human Rights shall inspire the domestic and international policies of the Parties and shall constitute an essential element of this Agreement". Sulla 'condizionalità', vedi, B. BRANDTNER, A. ROSAS, *Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice*, in *EJIL*, 9, 1998, pp. 468-490; E. LANNON, K.M., INGLIS, T. HAENEBALCKE, *The Many Faces of EU Conditionality in Pan-Euro-Mediterranean Relations*, in M. MARESCAU, E. LANNON (eds.), *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies*, London, 2001, pp. 97-138; M. PACE, *Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean: the limits of EU normative power*, in *Democratization*, 2009, pp. 39-58; L. BARTELS, *Human Rights conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, 2005.

⁴⁷ Per un approfondimento sul tema della politica di vicinato dell'UE vedi, per tutti, P. PENNETTA, *Politica europea di vicinato e cooperazione regionale*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008, pp. 1147-1178. Sui diversi aspetti dell'Unione per il Mediterraneo vedi, invece, A. DI STASI, *La sécurité régionale dans l'espace euro-méditerranéen. Processus de Barcelone et Union pour la Méditerranée*, in *Revue juridique de l'Ouest*, 2010, pp. 183-199; ID., *L'Unione per il Mediterraneo: quale «modello» di organizzazione delle relazioni tra Stati?*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo*, cit., pp. 561-583; D. BECHEV, K. NICOLAIDIS, *The Union for the Mediterranean: a Genuine Breakthrough or more of the Same?*, in *International Spectator*, 2008, pp. 13-20; N. JAZRA BANDARRA, *Relations extérieures. Quelle Union pour la Méditerranée?*, in *Revue de l'Union Européenne*, 2008, pp. 370-375; E. BARBÉ IZUEL, *La Unión por el mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2009, pp. 11-48; S. CAFARO, *L'Unione per il Mediterraneo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, pp. 105-127; ID., *Un primo sguardo all'Unione per il Mediterraneo: luci e ombre*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo*, cit., pp. 543-559; F. BICCHI, R. GILLESPIE (eds.), *The Union for the Mediterranean*, London, 2011.

Come evidenziato in dottrina, da quel momento in poi si impongono “due visioni multilaterali dell’Unione europea che si cumulano nella regione – la politica di vicinato (dal 2003) e l’Unione per il Mediterraneo (dal 2008)” che “documentano due approcci diversi. Una prima, più fiduciosa, si prefigge il rafforzamento del dialogo e del buon governo in una cerchia di paesi vicini, sia pure – realisticamente– attraverso un dialogo bilaterale con ciascuno di essi. L’Unione per il Mediterraneo, successiva e promossa dalla visione pragmatica del presidente Sarkozy, limita al minimo l’impatto del dialogo politico in uno scacchiere che si presenta poco incoraggiante, promuovendo iniziative per progetti, di carattere più tecnico ed economico [...] meramente funzionalista”⁴⁸.

Ciò premesso, l’Unione per il Mediterraneo è a tutti gli effetti una organizzazione intergovernativa che consta oggi di 42 Paesi membri⁴⁹. Essa lavora per rafforzare la cooperazione regionale, il dialogo e la realizzazione di progetti e iniziative che abbiano un impatto tangibile sui cittadini e sulle cittadine di quei territori, con particolare riguardo alla condizione dei giovani e, appunto, delle donne⁵⁰. Anche nel tentativo di ‘rivitalizzarne’ l’azione, soprattutto a seguito dello stallo seguito agli eventi della c.d. primavera araba (*Arab uprisings*)⁵¹ del 2011, a partire dal 2021, sono state individuate cinque priorità di azione al fine di rendere la sua azione più incisiva e in linea con le nuove sfide globali. Tra di esse, ai fini del nostro studio, spicca quella relativa a ‘Social Inclusiveness and Equality’, in virtù della quale l’Unione per il Mediterraneo intende prestare “[p]articular attention [...] to *narrowing the gender gap to ensure equal rights*

⁴⁸ Vedi S. CAFARO, *La dimensione mediterranea nelle relazioni esterne dell’Unione dopo la primavera araba*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauero*, Vol. II, Napoli, 2014, pp. 1504-1527, in specie p. 1508.

⁴⁹ La Siria ha sospeso la sua *membership* il 1° dicembre 2011, mentre la Libia è uno Stato osservatore. Vedi <https://ufmsecretariat.org/>.

⁵⁰ Le finalità strategiche perseguite sono fondamentali: stabilità, sviluppo umano e integrazione. Dal punto di vista delle relazioni commerciali, invece, l’Unione ne favorisce il rafforzamento, si impegna per la limitazione degli ostacoli agli scambi commerciali, e promuove diverse iniziative di integrazione regionale e una maggiore cooperazione tra le imprese dei Paesi coinvolti. Al momento l’UpM ha concluso accordi con tutti i *partner*, con l’eccezione della Libia, con la quale i negoziati sono stati sospesi nel 2011. Con la Siria, invece, pur essendo stato redatto un progetto di accordo, dal 2011 ad oggi non si è mai giunti alla sua firma. Ovviamente, pur avendo una struttura *standard*, ogni accordo è stato adattato alle specificità del Paese interessato. In linea di massima gli accordi vertono su temi quali il dialogo politico, la libera circolazione delle merci, le questioni relative allo stabilimento di servizi, ai pagamenti, ai capitali, concorrenza e ad altre disposizioni economiche. Le forme di cooperazione contemplate sono quella economica e quella finanziaria, quella nel settore sociale e culturale, quella in materia di tutela dell’ambiente. Ogni accordo prevede, poi, specifiche disposizioni istituzionali e generali. Gli accordi bilaterali in parola si prefiggono il raggiungimento di tutta una serie di obiettivi, tra cui rilevano la promozione della cooperazione interregionale dei paesi coinvolti al fine di favorire pace, stabilità, sviluppo economico e sociale e l’istituzione di una zona di libero scambio (ZLS). Accanto a tali obiettivi se ne rinvengono altri, come lo sviluppo della democrazia, della *rule of law* e del rispetto dei diritti umani – tra cui rileva anche la promozione della parità di genere – che sono l’espressione più intensa del processo di integrazione europea e che si sta cercando con sempre maggiore incisività di ‘proiettare’ anche nella dimensione esterna dell’azione dell’Unione.

⁵¹ In dottrina vedi, tra gli altri, R. DEL SARTO, *Normative Empire Europe: The European Union, Its Borderlands, and the ‘Arab Spring’*, in *Journal of Common Market Studies*, 2015, pp. 215-232; E. BADARIN, T. SCHUMACHER, *The EU, Resilience and the Southern Neighbourhood After the Arab Uprisings*, in E. CUSUMANO, S. HOFMAIER (eds.), *Projecting Resilience Across the Mediterranean*, Heidelberg, 2020, pp. 63-86.

and opportunities, empowering young people, and creating more space for civil society” (corsi nostri)⁵².

Inoltre, in seno a questa organizzazione è stato attivato il primo *Monitoring Mechanism on Gender Equality* per i Paesi di quell'area: si tratta di uno strumento che consente di misurare e documentare i progressi compiuti in materia di diritti delle donne, nonché di formulare raccomandazioni politiche finalizzate a colmare il loro divario di genere⁵³. A seguito di un'ampia consultazione tra gli Stati membri, sono stati definiti 20 indicatori suddivisi in quattro aree prioritarie: *il ruolo delle donne nella vita pubblica e nel processo decisionale*, che ha come obiettivo l'incremento della rappresentanza femminile nei processi politici, nei parlamenti, nei governi, e nelle istituzioni pubbliche e private; *la partecipazione economica delle donne*, che ha come obiettivo la promozione dell'accesso paritario delle donne al mercato del lavoro, all'imprenditoria e ai meccanismi di sostegno economico; *l'eliminazione della violenza contro le donne e le ragazze*, che ha come obiettivo la prevenzione e il contrasto di ogni forma di violenza di genere, compresa quella domestica, sessuale, psicologica ed economica; *promuovere il cambiamento dei modelli socioculturali e lottare contro gli stereotipi di genere*, che ha come obiettivo sostenere un cambiamento culturale attraverso l'educazione, i *media* e le politiche pubbliche, per superare gli stereotipi che limitano la parità.

I rapporti di *follow-up* adottati, avranno il compito di monitorare i progressi, valutare il divario di genere e fornire dati utili alla formulazione di raccomandazioni politiche fondate su evidenze scientifiche, destinate ai decisori pubblici, in un'ottica di piena valorizzazione del potenziale femminile anche nell'area euromediterranea.

In questo contesto, dunque, la promozione della parità di genere si è affermata come uno degli assi strategici di questa cooperazione regionale, trovando piena espressione anche nelle Conferenze ministeriali dell'*UpM* sulla parità di genere, che rappresentano la prosecuzione politico-programmatica degli impegni originariamente assunti a Barcellona. L'*UpM*, infatti, sta assumendo un ruolo crescente nella promozione dell'uguaglianza di genere, anche attraverso le *Conferenze ministeriali sulla parità di genere*, come quella di Istanbul (2006), Marrakesh (2009), Parigi (2013), Il Cairo (2017)

⁵² Vedi <https://ufmsecretariat.org/who-we-are/>.

⁵³ In riferimento a queste tematiche, spesso è l'assenza di dati disaggregati per genere a celare disuguaglianze rilevanti. Per la prima valutazione sono stati utilizzati sei indicatori, selezionati in base alla disponibilità di dati nelle banche statistiche internazionali (quali *UN Women*, *World Bank*, *ILO*, *EIGE* o *Eurostat*). Questo approccio, centrato sulla produzione e analisi sistematica di dati disaggregati per genere, rappresenta una condizione imprescindibile per l'adozione di politiche pubbliche efficaci e informate, in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2030 e, in particolare, con il *Goal 5* dei *Sustainable Development Goals (SDGs)*. Vedi: <https://ufmsecretariat.org/gender-equality/>. La prima fase del monitoraggio si è svolta durante la pandemia da Covid-19 ed è culminata nella pubblicazione, nel marzo 2022, del primo rapporto che ha evidenziato l'impatto della crisi pandemica sulle condizioni delle donne. Esso ha consentito non solo di valutare i progressi compiuti a livello nazionale in materia di parità di genere, ma anche di formulare raccomandazioni concrete per la costruzione di politiche fondate sulla dimensione di genere. Tra i principali dati evidenziati, emerge che – rispetto alla media globale del 6,2% di donne imprenditrici titolari di impresa – l'Europa e la regione MENA registrano valori inferiori, pari rispettivamente al 5,3% e al 4,5%. Tale dato riflette le difficoltà strutturali incontrate dalle donne nell'accesso ai servizi di sostegno all'imprenditorialità e alle reti professionali.

e Madrid (2022). Tali conferenze, cui partecipano tutti gli Stati membri dell'*UpM*, hanno prodotto dichiarazioni politiche congiunte e piani di azione regionali che, pur non vincolanti, definiscono obiettivi condivisi in materia di empowerment economico delle donne, contrasto alla violenza di genere e rafforzamento della partecipazione politica⁵⁴.

Questi momenti di dialogo e confronto rappresentano degli strumenti preziosi per la promozione della parità di genere e dell'*empowerment* femminile anche nei *partner* meridionali dell'Unione, momenti che possono contribuire a realizzare, grazie a un'azione sinergica, gli obiettivi ambiziosi del *GAP III*, sul quale ci soffermeremo nel prossimo paragrafo.

L'importanza di rinsaldare le relazioni con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo, pertanto, è tra le priorità di un'Unione che si è impegnata a promuovere i suoi valori al di là dei suoi confini geografici e politici. Di conseguenza, è da accogliere con estremo favore il nuovo slancio con il quale l'UE sta provando a rinsaldare, anche in chiave strategica, il suo legame con i vicini meridionali. Di ciò ne è riprova l'adozione congiunta, nel 2021, da parte di Commissione europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, dell'importante Comunicazione su 'Partenariato rinnovato con il vicinato meridionale – Una nuova agenda per il Mediterraneo'. In essa si è fortemente richiamato lo spirito originario che ha mosso la cooperazione tra l'Unione e quell'area del Globo, ovvero la trasformazione del bacino del Mediterraneo in un'area di dialogo, scambio e collaborazione al fine di garantire pace, stabilità e prosperità⁵⁵.

La nuova agenda si concentra prevalentemente su cinque settori strategici: a) lo sviluppo umano, la *good governance* e lo Stato di diritto; b) la resilienza, la prosperità e la transizione digitale; c) la pace e la sicurezza; d) la migrazione e la mobilità; e) la transizione verde (resilienza ai cambiamenti climatici, energia e ambiente).

In riferimento al tema specifico del nostro contributo, nel documento emerge in modo chiaro e netto la spinta verso la realizzazione dell'*empowerment* femminile in quei Paesi, evidenziata in prima battuta dall'impegno a porre un'attenzione speciale alla promozione del ruolo delle donne nella società, in politica e nell'economia. Ulteriori, importanti, considerazioni sono poi svolte in relazione alla parità di genere, identificata non solo come diritto umano universalmente riconosciuto, ma anche quale "presupposto indispensabile per il benessere, la crescita economica, la prosperità, il buongoverno, la pace e la sicurezza" (p. 7).

⁵⁴ Vedi, da ultimo, la Dichiarazione adottata nell'ambito del V *Ministerial Meeting on Strengthening the Role of Women in Society* dell'Unione per il Mediterraneo: https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2022/10/5th_UfM_Declaration_StrengtheningRoleWomenSociety_Final_EN.pdf.

⁵⁵ Vedi Commissione europea e Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'Unione europea, *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood. A New Agenda for the Mediterranean*, del 9 febbraio 2021, JOIN(2021) 2 fin. Come ricordato da autorevole dottrina, "[...] il mare non è idoneo, per sua natura, a dividere continenti, Paesi, popolazioni, né tanto meno ad essere usato per costruire muri o barriere; solo, quindi, un atteggiamento che, nell'accettare le differenze, tenda a coglierne le opportunità e che, nel contempo, metta a disposizione degli altri i propri valori, può aspirare a garantire che, in uno spirito di dialogo e di comprensione reciproca, su quel mare non vi siano scontri, ma, al contrario, incontri fecondi di differenti civiltà". Vedi U. VILLANI, *Le responsabilità dell'Unione europea*, cit., p. 583.

Inoltre, la Comunicazione affronta il tema, quanto mai attuale, della centralità delle donne nei processi di pace, rafforzandone il ruolo in linea con l'impegno politico dell'Unione per l'attuazione dell'*Agenda in materia di donne, pace e sicurezza* a livello regionale e internazionale (pp. 14 e 16).

Infine, la nuova Commissione europea (c.d. *von der Leyen II*) ha confermato l'interesse dell'UE – anche strategico – verso i Paesi dell'area mediterranea, sia con l'istituzione della nuova figura del Commissario per il Mediterraneo, ruolo per il quale è stata designata come Commissaria la croata Dubravka Šuica⁵⁶, che con la recente iniziativa di dialogo e consultazione regionale volta all'approvazione del *Nuovo Patto per il Mediterraneo*⁵⁷.

5. Il *Gender Action Plan III*: portata, obiettivi e criticità

Come già evidenziato, la promozione della parità di genere rappresenta una priorità consolidata dell'azione esterna dell'Unione europea, ulteriormente ribadita nella *Strategia per la parità di genere 2020-2025*⁵⁸. In tale documento, la Commissione europea aveva posto in rilievo l'importanza di garantire coerenza e complementarità tra le politiche interne ed esterne dell'Unione in materia di uguaglianza di genere, riconoscendo che tale obiettivo costituiva un pilastro imprescindibile della proiezione dell'UE nel mondo. In questo quadro, il principale strumento programmatico attualmente in vigore nel settore delle relazioni esterne è rappresentato dal *GAP III – Piano d'azione dell'UE per la parità di genere e l'emancipazione femminile nelle relazioni esterne (2021-2027)*⁵⁹. Adottato con Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante nel marzo 2020, il *GAP III* mira a rendere l'uguaglianza di

⁵⁶ Si è anche provveduto a istituire la nuova Direzione Generale *Middle East, North Africa and the Gulf* (DG MENA), il cui Direttore generale è l'italiano Stefano Sannino: https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/middle-east-north-africa-and-gulf_en. In proposito, nel suo discorso di insediamento davanti al Parlamento europeo il 18 luglio 2024, la Presidente rieledda Ursula von der Leyen aveva dichiarato che “[t]he Mediterranean region should get undivided attention, and this is why I will appoint a Commissioner for the region and propose a new agenda for the Mediterranean, together with Kaja Kallas. Because the future of those two Mediterranean shores is one and the same”.

⁵⁷ La consultazione pubblica è stata gestita dall'*European Institute for the Mediterranean*, e una prima fase si è conclusa lo scorso 30 marzo. C'è stato poi un ulteriore evento di consultazione tra *stakeholders* a Bruxelles gli scorsi 11 e 12 giugno. Per maggiori informazioni vedi: <https://www.euromesco.net/event/euromescos-consultation-circles-expert-voices-and-reflections-for-the-new-pact/>.

⁵⁸ La *Strategia* ricorda che l'UE promuove la parità di genere e l'emancipazione femminile nei suoi partenariati internazionali, nei dialoghi politici e sui diritti umani con i paesi terzi, nella sua politica commerciale e nelle sue politiche di vicinato e di allargamento, anche nel contesto dei negoziati di adesione e del processo di stabilizzazione e di associazione. Inoltre, si rammenta come le azioni riguardanti il genere siano incluse nelle attività che l'UE intraprende in situazioni di fragilità, conflitto ed emergenza. Un dato molto importante che emerge è che nelle politiche esterne dell'Unione la dimensione di genere è integrata anche nel processo di bilancio tramite l'impegno a garantire che l'85 % di tutti i nuovi programmi contribuisca alla parità di genere e all'emancipazione femminile.

⁵⁹ Poiché la strada intrapresa con questo strumento stava mostrando di produrre effetti positivi in molti contesti, a novembre 2023 è stato deciso di prolungare la vigenza del *GAP III* sino al 2027, allineandola così al quadro finanziario pluriennale (2021-2027).

generare una priorità trasversale e strategica dell'azione esterna dell'Unione, in coerenza con gli impegni assunti a livello internazionale, in particolare con l'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile n. 5 (*SDG 5*) dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Il documento attribuisce un ruolo centrale alla parità di genere nelle relazioni internazionali dell'UE, nei partenariati bilaterali e multilaterali, e nei programmi di cooperazione con Paesi terzi, inclusi quelli della sponda sud del Mediterraneo, segnando anche un'evoluzione significativa rispetto ai precedenti Piani d'azione e rafforzando ulteriormente la dimensione esterna della politica di genere dell'Unione.

Il *GAP III* non si limita a promuovere progetti 'sensibili al genere', ma adotta un approccio trasformativo che mira a modificare le strutture di potere e i rapporti di forza diseguali tra uomini e donne. Ciò implica un superamento dell'approccio 'additivo' (che si limita, pertanto, ad 'includere' le donne) verso una trasformazione sistemica di norme, istituzioni e prassi. Rispetto ai suoi predecessori, il *GAP III* si è quindi presentato da subito come più ambizioso e articolato, con l'obiettivo di "accelerare i progressi verso un mondo paritario" e di allinearsi agli impegni internazionali.

Il nuovo Piano ha delineato cinque pilastri strategici per l'azione esterna UE: innanzitutto il *gender mainstreaming*, ovvero rendere l'uguaglianza di genere un obiettivo trasversale di tutta l'azione esterna. L'UE, in proposito, si è impegnata affinché entro il 2025 (ora 2027) l'85% di tutte le nuove azioni esterne abbia l'uguaglianza di genere come obiettivo principale o secondario. Ciò anche grazie all'applicazione in tutti i settori di intervento di un approccio c.d. *gender-transformative* e intersezionale⁶⁰.

Un secondo pilastro d'azione riguarda la cooperazione strategica, da realizzarsi attraverso il rafforzamento del coordinamento e della cooperazione UE-Stati membri con altri attori (governi *partner*, società civile, settore privato) a tutti i livelli (multilaterale, regionale, nazionale). Ciò significa, di fatto, organizzare le azioni e pianificare strategie congiunte e trasparenti nei Paesi terzi. Il terzo pilastro prevede l'identificazione di aree chiave d'intervento al fine di concentrare l'azione UE su tematiche prioritarie, con il coinvolgimento mirato in settori identificati quali la prevenzione e il contrasto di ogni forma di violenza di genere; la promozione della salute sessuale e riproduttiva e dei diritti connessi; il rafforzamento dei diritti socio-economici e dell'*empowerment* delle donne; il sostegno alla partecipazione e alla *leadership* paritaria delle donne; l'attuazione dell'agenda *Women, Peace and Security (WPS)* avviata con la nota Risoluzione 1325/2000 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁶¹.

⁶⁰ Sul rapporto tra intersezionalità discriminazione di genere ci sia consentito rinviare, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, al nostro *Discriminazione intersezionale e contrasto ai reati generati dall'odio contro le donne migranti: tutele attuali e prospettive evolutive in senso all'Unione europea*, in A. DI STASI, R. CADIN, A. IERMANO E V. ZAMBRANO (a cura di), *Donne migranti e violenza di genere nel contesto giuridico internazionale ed europeo*, Napoli, 2023, pp. 663-690.

⁶¹ Vedi United Nations Security Council, *Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security*, del 31 ottobre 2000, S/RES/1325 (2000). In ambito UE vedi, invece, European External Action Service (EEAS), *EU Action Plan on Women, Peace and Security (WPS) 2019-2024*, del 4 luglio 2019. In dottrina, vedi, J. ALMQVIST, *Rekindling the Agenda on Women, Peace and Security: Can the EU Lead by Example?*, in *Analysis of the Elcano Royal Institute*, 2021, pp. 1-10; G. NADDEO, *La promozione della parità di genere*

Un altro pilastro molto importante è rappresentato dalla promozione del c.d. approccio *leading by example*, che si attua “by establishing gender-responsive and gender-balanced leadership at top EU political and management levels. This requires leadership buy-in, investing in knowledge, resources and pooling action with EU Member States”. Esso implica che l'Unione europea debba dare l'esempio (*leading by example*, appunto) anche al proprio interno, in termini di promozione della parità di genere⁶².

Nel *GAP III*, dunque, questo approccio sottolinea come l'Unione europea debba essere credibile nel promuovere la parità di genere nei Paesi partner, dimostrando coerenza all'interno delle proprie istituzioni: *leadership* paritaria, sensibilità di genere nelle decisioni, e collaborazione con gli Stati membri sono elementi chiave di questa visione trasformativa.

Un ultimo pilastro sul quale si basa il *GAP III* è legato alle azioni di monitoraggio e alla promozione della trasparenza, grazie all'istituzione di meccanismi solidi di rendicontazione sui risultati. Il *GAP III*, infatti, prevede la predisposizione di un sistema di monitoraggio quantitativo, qualitativo e inclusivo, con indicatori chiari, per valutare l'impatto delle azioni esterne sui processi di uguaglianza e assicurare *accountability* pubblica⁶³.

Nell'aprile 2023 è stato adottato un rapporto di medio-termine sull'attuazione del *GAP III*, contenente dati qualitativi e quantitativi sui progressi relativi agli obiettivi istituzionali e politici⁶⁴. Da esso emerge che grazie a una visione più strategica e a nuovi sforzi per includere la prospettiva di genere in tutta l'azione esterna dell'Unione europea,

nell'azione esterna dell'UE alla luce della Women, Peace and Security Agenda, in *EUWEB Legal Essays Global & International Perspectives*, 2023, pp. 99-111.

⁶² In concreto, la *'gender-responsive leadership'* significa invece che la *leadership* UE (politica e amministrativa) deve adottare una prospettiva di genere nelle decisioni, politiche e pratiche e deve essere sensibile alle disuguaglianze che colpiscono donne e uomini in modo diverso, promuovendo attivamente l'inclusione e l'uguaglianza nei processi decisionali e organizzativi. Quanto all'aspetto della *'gender-balanced leadership'*, esso indica l'obiettivo di equilibrio di genere nei ruoli apicali: raggiungere o mantenere una rappresentanza equa di donne e uomini nelle posizioni di vertice (es. Commissione europea, Servizio europeo per l'azione esterna, delegazioni UE, direzioni generali, ecc.), contribuisce a contrastare il fenomeno del noto come 'soffitto di cristallo' nelle Istituzioni europee. Ancora, il concetto di *'leadership buy-in'* implica che perché tutto questo funzioni, è necessaria una chiara assunzione di responsabilità (*'buy-in'*) da parte della *leadership* politica e amministrativa dell'Unione europea: i leader devono essere essi stessi convinti promotori dell'uguaglianza di genere, anche allocando risorse, favorendo l'acquisizione di specifiche competenze e guidando in prima persona il cambiamento culturale e strutturale.

⁶³ Sul fronte del monitoraggio, la Commissione ha elaborato indicatori specifici per misurare i risultati dell'azione UE. Annualmente la Commissione e il SEAE monitorano tali indicatori e pubblicano relazioni sui progressi. L'ultimo rapporto di medio termine (aprile 2023) ha segnalato, ad esempio, che la quota di nuove azioni esterne con obiettivi di genere è salita dal 64,7 % (2019) al 72 % (2022) e che il finanziamento UE diretto alla parità di genere è passato da circa 9 a 13 miliardi di euro. Inoltre, nel 2022 circa 131 Delegazioni UE avevano già predisposto piani nazionali di attuazione adattati al contesto locale. Questi dati confermano sia l'inserimento delle priorità del *GAP III* nella prassi operativa, sia la nascita di un crescente impegno di rendicontazione.

⁶⁴ Vedi *European Commission: Directorate-General for International Partnerships*, ECDPM, ECORYS, MANCALA CONSULTORES, PARTICIP, L. MACKELLAR, D. PEEBLES, C. VAILLANT, C. MASSEY, T. ULLA, *Mid-term evaluation of the implementation of the European Union Gender Action Plan III – Final report. Volume 1, Main report*, Publications Office of the European Union, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2841/625024>.

quest'ultima è riuscita a incoraggiare i leader politici dei Paesi con cui ha intessuto relazioni a porre la questione dei diritti umani e dell'emancipazione delle donne nelle loro agende. In particolare, l'Unione è riuscita a supportare i Paesi partner e la società civile a incrementare l'uguaglianza di genere, anche attraverso una maggiore protezione di donne e ragazze rispetto alla violenza di genere, promuovendone una più attiva partecipazione alla vita pubblica e in politica, favorendone l'istruzione, l'accesso alle cure sanitarie e alla protezione sociale e, non da ultimo, richiamando l'attenzione sulla necessità di adottare misure specifiche volte a favorirne l'emancipazione economica.

Uno dei casi studio portati ad esempio ha riguardato proprio un Paese della sponda sud del Mediterraneo, ovvero la Palestina (anche denominata Territori palestinesi occupati). Qui le ben note condizioni in cui versa la popolazione civile – oggi decisamente e drammaticamente esacerbate rispetto al periodo di riferimento – hanno reso difficile il raggiungimento di molti degli obiettivi, vanificando la pur accurata progettualità realizzata⁶⁵.

6. Segue: L'attuazione del GAP III attraverso lo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa globale: cenni sul Regolamento (UE) 2021/947

Come già avvenuto per i precedenti Piani d'azione, anche il concreto impatto del GAP III dipenderà dall'integrazione dei suoi obiettivi in strumenti vincolanti e nella pratica politica quotidiana dell'Unione⁶⁶.

Tra questi importanti strumenti, il più recente è lo *Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale (NDICI – Global Europe)*.⁶⁷ Istituito con il Regolamento (UE) 2021/947, esso rappresenta oggi il

⁶⁵ Vedi *Mid-Term Evaluation of the Implementation of the EU Gender Action Plan III - Final Report - Volume II – Case Study Notes*, aprile 2023, p. 34: https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/bb158f22-993d-4218-81e9-09314334d6bb_en?filename=eu-gender-action-plan-iii-mid-term-evaluation-volume-2-case-study-notes_en.pdf.

⁶⁶ Come già rilevato, il principio della parità di genere è stato invero integrato trasversalmente nelle politiche e nei programmi di cooperazione esterna dell'Unione al fine di conseguire l'integrazione sistematica della dimensione di genere nella programmazione, attuazione e valutazione delle iniziative adottate. Sono inclusi i Paesi candidati all'adesione, i potenziali candidati, quelli con una 'prospettiva europea' e i Paesi della politica di vicinato. Anche se esula dagli scopi di questo scritto, ci preme rilevare come la parità di genere sia un elemento chiave anche dell'impegno dell'UE con i Paesi candidati e potenziali candidati. Nel *Pacchetto annuale di allargamento*, infatti, la Commissione europea presenta un'analisi dettagliata dei progressi compiuti da ciascun Paese in relazione alle priorità di riforma, includendo sistematicamente una valutazione dello stato dei diritti delle donne e delle politiche in materia di parità di genere. Nel corso dei negoziati di adesione, inoltre, la Commissione monitora costantemente l'evoluzione delle politiche nazionali volte a promuovere l'uguaglianza di genere e a contrastare la violenza di genere, contribuendo a orientare le riforme in linea con l'*acquis* dell'Unione e con gli standard internazionali in materia di diritti umani. In particolare, la Commissione europea verifica i progressi in tale ambito in riferimento ai Criteri politici, e ai Capitoli 19 (Politica sociale e occupazione), 23 (Potere giudiziario e diritti fondamentali) e 24 (Giustizia, libertà e sicurezza).

⁶⁷ Vedi Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio *che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa globale, che modifica e*

principale strumento finanziario dell'Unione europea per sostenere la propria azione esterna nel periodo 2021-2027, con una dotazione complessiva di 79,5 miliardi di euro.

Tra le priorità trasversali dell'intero strumento, la promozione della parità di genere e l'emancipazione di donne e ragazze sono riconosciute come obiettivi fondamentali in tutte le componenti del regolamento, in linea con gli impegni internazionali dell'UE, tra cui rileva, appunto, il *GAP III*.

Nel quadro della cooperazione con i Paesi del vicinato meridionale, il regolamento riconosce l'importanza strategica dell'area e destina risorse specifiche a interventi che promuovano l'accesso paritario delle donne all'istruzione, alla formazione e al lavoro dignitoso; l'inclusione economica delle donne, con misure di sostegno all'imprenditoria femminile e all'accesso ai finanziamenti; la partecipazione delle donne alla vita politica e pubblica; il contrasto a tutte le forme di violenza di genere, compresa la violenza domestica, i matrimoni forzati e le mutilazioni genitali femminili.

Anche il Regolamento in parola adotta un approccio *gender mainstreaming*, che impone l'integrazione sistematica della dimensione di genere in tutte le fasi delle politiche e dei programmi finanziati, dalla pianificazione alla valutazione. Il valore aggiunto del Regolamento 2021/947 risiede, infatti, nel suo non limitarsi a destinare fondi per la cooperazione allo sviluppo, ma alla sua capacità di definire un quadro normativo vincolante che impone l'adozione di un approccio trasformativo in materia di genere.

Quanto al suo rapporto con il *GAP III*, il *Global Europe* opera in stretta sinergia con esso, assicurando coerenza tra gli obiettivi politici e l'allocazione delle risorse.

Invero, l'effettiva realizzazione degli obiettivi dell'*NDICI – Global Europe* è strettamente connessa alle potenzialità di un nuovo metodo in materia di attuazione dei programmi dell'azione esterna dell'UE, che oggi è perseguita attraverso un approccio peculiare, il c.d. 'Team Europe'⁶⁸. Esso rappresenta una modalità innovativa e strategica di attuazione della politica estera dell'Unione europea, nata nel contesto della risposta alla pandemia da Covid-19 e, ormai, consolidata come metodo strutturale di cooperazione esterna. Il *Team Europe Approach* prevede un'azione congiunta e coordinata tra le istituzioni dell'UE, gli Stati membri, le agenzie di sviluppo e le banche pubbliche, al fine di massimizzare l'impatto collettivo e promuovere un'efficace cooperazione con i Paesi partner.

In materia di parità di genere ed *empowerment femminile*, l'approccio *Team Europe* costituisce proprio il principale strumento di attuazione degli obiettivi del *GAP III*: essi vengono concretizzati, innanzitutto, attraverso piani di attuazione nazionali congiunti (c.d. *Country Level Implementation Plans – CLIPs*), elaborati tra la Commissione, il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) e gli Stati membri per ciascun Paese

abroga la decisione n. 466/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (UE) 2017/1601 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio, del 9 giugno 2021, in GU L 209 del 14 giugno 2021, pp. 1-78.

⁶⁸ L'approccio è così definito: “‘Team Europe approach’ means joining forces so that our joint external action becomes more than the sum of its parts. By working together and pooling our resources and expertise, we deliver more effectiveness and greater impact”. Vedi https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_en.

partner, in collaborazione con le autorità locali e la società civile, e la cui introduzione nell'ambito della programmazione delle iniziative serve proprio a garantire la diffusione capillare dell'approccio di genere già in quella fase⁶⁹.

In secondo luogo, vengono elaborate delle *Team Europe Initiatives (TEIs) ad hoc*, che includono componenti specifiche sulla parità di genere, oppure integrano trasversalmente la dimensione di genere in ambiti come la *governance*, l'economia sostenibile, l'educazione e la salute⁷⁰.

I vantaggi dell'approccio *Team Europe* per quanto concerne le azioni in materia di parità di genere riguardano, innanzitutto, un maggiore impatto delle stesse: grazie al coordinamento delle risorse e delle competenze, gli interventi hanno una portata più ampia e una maggiore sostenibilità nel tempo. Ancora, esse sono connotate da una maggiore efficienza e complementarità, in quanto si evitano sovrapposizioni tra i diversi attori europei e si valorizzano le specificità di ciascun contributo nazionale.

L'approccio *Team Europe*, pertanto, applicato alla promozione della parità di genere, contribuisce a irrobustire la coesione tra i valori fondanti dell'Unione e la sua azione esterna. Nei Paesi del vicinato meridionale, esso rappresenta oggi uno strumento chiave per sostenere riforme strutturali a favore delle donne, per proteggere i loro diritti in contesti di crisi e per favorire, con azioni concrete e 'sartoriali', una trasformazione sociale equa e sostenibile.

7. Considerazioni conclusive

L'analisi svolta ha messo in luce come la promozione della parità di genere sia ormai divenuta uno degli assi strategici dell'azione esterna dell'Unione europea, fondato su un solido ancoraggio giuridico nei Trattati, affermandosi sia come obiettivo politico che come parametro imprescindibile di legittimità ed efficacia del ruolo dell'UE quale attrice globale.

In questo quadro, il *Gender Action Plan III (GAP III)*, adottato nel 2020, rappresenta lo strumento strategico principale per l'attuazione dell'impegno unionale a favore della

⁶⁹ Vedi M. DI CIOMMO, *Matching Ambition with Reality: How the EU's Gender Action Plan Fits into the Programming of its External Action*, in *ECDPM*, ottobre 2021: <https://ecdpm.org/application/files/5416/5546/8451/Matching-Ambition-Reality-How-EU-Gender-Action-Plan-Fits-Programming-External-Action-ECDPM-Briefing-Note-138-2021.pdf#:~:text=The%20CLIPs%20are%20an%20addition,the%20more%20operational%20Annual%20Action.>

⁷⁰ Specifiche *TEIs* hanno riguardato alcuni Paesi del vicinato meridionale. In Tunisia, ad esempio, si è finanziata una *TEI* focalizzata sull'occupazione giovanile, grazie alla quale l'UE e i suoi Stati membri hanno sostenuto l'inclusione economica delle donne e il loro accesso al credito e alla formazione professionale, contribuendo a ridurre il divario occupazionale di genere. Un'altra *TEI* interessante ha poi riguardato il Marocco, laddove sono stati messi in atto programmi congiunti coordinati secondo l'approccio *Team Europe* finanziando campagne di sensibilizzazione contro la violenza di genere, promuovendo riforme legislative e il rafforzamento del ruolo delle istituzioni locali nella protezione delle vittime. Ancora, in Giordania, nel quadro delle iniziative congiunte UE-Germania, sono stati lanciati progetti a favore della partecipazione delle donne nella vita pubblica e politica, anche attraverso la formazione di *leader* locali e supporto alla rappresentanza femminile nei consigli municipali. Per monitorare tutte le *TEIs* in corso è stato lanciato un *tracker* molto utile: https://capacity4dev.europa.eu/resources/team-europe-tracker_en.

parità di genere nei rapporti con i Paesi terzi. Si tratta, invero, di un documento programmatico che ha segnato il passaggio fondamentale verso una integrazione strutturale e trasversale della dimensione di genere in tutti i settori della cooperazione internazionale e della politica estera dell'Unione.

Il *GAP III*, infatti, introducendo un approccio trasformativo e intersezionale, richiama esplicitamente gli obblighi derivanti dall'art. 21 TUE in tema di promozione dei diritti umani e del principio di uguaglianza nelle relazioni internazionali dell'Unione. Tale approccio si sviluppa in sinergia con un importante strumento normativo vincolante – il Regolamento (UE) 2021/947 *sullo Strumento NDICI – Europa globale* – che integra il *gender mainstreaming* come criterio operativo obbligatorio per tutte le fasi della cooperazione.

L'estensione della validità del *GAP III* sino al 2027, decisa nel novembre 2023, ha consentito di allineare l'orizzonte temporale del Piano a quello del *Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, rafforzandone la coerenza programmatica e assicurando continuità agli impegni assunti.

Tuttavia, come emerso dal rapporto intermedio pubblicato nel 2023, permangono disomogeneità nell'attuazione tra Delegazioni, settori e Paesi partner, soprattutto nell'area del Mediterraneo meridionale, dove le 'resistenze' normative, culturali e istituzionali ostacolano una piena effettività delle politiche di genere. Inoltre, la capacità dell'Unione di tradurre questo impegno normativo e programmatico in risultati concreti rimane condizionata da numerosi fattori: dall'eterogeneità dei contesti politici e culturali dei Paesi partner alla tensione tra obiettivi di lungo periodo (come l'*empowerment* femminile) e priorità politiche contingenti, quali il controllo dei flussi migratori o la stabilizzazione regionale, tema oggi drammaticamente cruciale alla luce degli ultimi sviluppi nell'area. In questo scenario, la *gender equality* rischia, talvolta, di essere sacrificata o relegata in secondo piano.

In tale complesso contesto, dunque, il ricorso prevalente a strumenti di *soft law* – *GAP III* incluso – pone interrogativi sulla reale efficacia e vincolatività dell'azione esterna dell'Unione in materia di diritti delle donne, soprattutto se confrontata con il *corpus* normativo interno ormai consolidato. La coerenza sistemica tra politiche interne ed esterne in tema di uguaglianza di genere, auspicata anche nella *Strategia per la parità 2020-2025*, resta dunque una sfida aperta.

L'analisi condotta, invero, mette in luce una certa incoerenza normativa tra l'evoluzione del diritto dell'Unione europea in materia di parità di genere e gli strumenti giuridico-programmatici utilizzati nelle relazioni con i Paesi del Mediterraneo meridionale. Mentre, come evidenziato, l'UE ha consolidato negli ultimi anni un *corpus* giuridico interno avanzato, vincolante e strutturato, la sua azione esterna resta, su questo tema, ancorata a un approccio programmatico debole e privo di effetti giuridici certi.

In questo senso, gli strumenti di cooperazione elaborati nell'ambito dello *Strumento NDICI – Europa globale*, come il *Multiannual Indicative Programme 2021–2027*, riconoscono formalmente il *gender mainstreaming*, ma non includono indicatori

vincolanti o meccanismi di condizionalità legati alla parità di genere⁷¹. Analogamente, i *National Action Plan* adottati ad esempio da Tunisia, Giordania e Marocco nell'ambito dell'attuazione della Risoluzione 1325 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, pur articolandosi su obiettivi misurabili e sistemi di monitoraggio, non sono richiamati né integrati nei documenti strategici bilaterali UE⁷².

Tale 'scollamento' mette in discussione la coerenza delle politiche di sviluppo dell'UE, sancita dall'art. 208 TFUE, e indebolisce l'obbligo previsto dall'art. 3, par. 5, TUE di promuovere i valori fondamentali dell'Unione, inclusa l'uguaglianza di genere, anche nell'azione esterna.

Alla luce di quanto esposto, risulta pertanto necessario ripensare con maggiore attenzione l'azione esterna dell'Unione europea in favore dell'*empowerment* femminile, agendo su più fronti. Innanzitutto, si potrebbero integrare esplicitamente i *NAP* locali negli strumenti giuridici in materia di cooperazione, con armonizzazione tra gli indicatori usati e quelli derivanti dal diritto UE e si potrebbe inserire una condizionalità legata alla parità di genere nei MIP, in linea con le clausole diritti umani già previste negli Accordi di Associazione *ex art.* 217 TFUE. Ancora, si potrebbe elaborare un unico di monitoraggio giuridicamente vincolante, che colleghi i risultati ottenuti in materia di parità nei Paesi partner all'erogazione di fondi *NDICI*, anche con il supporto dell'*EIGE* e di *Eurostat*. Infine, nella redazione dei prossimi strumenti legati al partenariato con i Paesi del Mediterraneo meridionale, si potrebbero inserire dei richiami sistematici all'*acquis* dell'UE in materia di parità e di emancipazione femminile.

A nostro avviso, solo un simile ripensamento, in chiave giuridica e sistemica, potrà evitare il rischio che la proiezione esterna dell'UE in materia di parità di genere rimanga un'operazione prevalentemente retorica, priva di effetti trasformativi reali nei contesti più fragili.

Per garantire un'effettiva attuazione del principio di parità anche oltre i confini dell'Unione, sarà inoltre a nostro avviso fondamentale rafforzare il legame tra programmazione finanziaria, partecipazione locale e *accountability* istituzionale, consolidando meccanismi di monitoraggio basati su dati disaggregati, valutazioni d'impatto e indicatori comparabili. Nel contesto particolarmente complesso e instabile dell'area mediterranea, poi, il successo del *GAP III* dipenderà anche dalla capacità dell'Unione di sostenere gli attori locali – in particolare le organizzazioni femminili – promuovendo un dialogo autentico, una cooperazione strutturata e un approccio

⁷¹ Vedi https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-01/C_2021_9399_F1_ANNEX_EN_V2_P1_1627350.PDF.

⁷² Ad esempio, la Tunisia ha adottato un NAP 2018-2022, articolato in cinque assi strategici, con indicatori misurabili e sistema di monitoraggio (Tunisia National Action Plan 1325 (2018-2022), disponibile su: <https://wpsfocalpointsnetwork.org/wp-content/uploads/2021/07/Tunisia-2018-2022.pdf>); la Giordania ha elaborato due NAP (2018-2021 e 2023-2025), promossi da un comitato interministeriale e in cooperazione con UN Women (Jordan National Action Plan 1325 (2023-2025), disponibile su: <https://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2025/02/JONAP2-Eng-2023.pdf>); il Marocco ha adottato il suo primo NAP nel 2022, con *focus* su partecipazione femminile nei processi decisionali e protezione nei conflitti (<https://arabstates.unwomen.org/en/news/stories/2022/12/morocco-launches-its-first-nap-on-women-peace-and-security>).

realmente trasformativo. L'azione esterna dell'Unione potrà, infatti, dirsi credibile ed efficace solo se riuscirà a promuovere la parità di genere non come valore astratto, ma come componente imprescindibile dello Stato di diritto e della democrazia sostanziale, in coerenza con i principi dell'ordinamento dell'Unione e gli obblighi internazionali assunti.

In ultima analisi, la sfida che attende l'Unione è duplice: da un lato, dimostrare di essere un'attrice coerente e credibile nel promuovere i propri valori fondanti; dall'altro, sostenere con continuità e determinazione le donne e le ragazze dei Paesi partner, riconoscendole non solo come beneficiarie, ma come protagoniste del cambiamento democratico e sociale nei loro contesti di riferimento.

A trent'anni dalla Dichiarazione di Barcellona, dunque, l'Unione europea è chiamata a rinnovare il proprio impegno nella regione euromediterranea, ponendo la parità di genere e l'*empowerment* femminile non più come obiettivi accessori, ma come leve strategiche di stabilità, sviluppo e democrazia, in coerenza con i suoi valori fondanti e con gli strumenti giuridici e finanziari oggi a disposizione.

ABSTRACT: Il saggio analizza il ruolo dell'Unione europea nella promozione della parità di genere nella sua azione esterna, con particolare attenzione ai Paesi del Mediterraneo meridionale. Muovendo dal quadro normativo interno e internazionale di riferimento, viene esaminato il *Gender Action Plan III* (2021–2027) quale principale strumento strategico adottato dall'UE per integrare la dimensione di genere nella cooperazione e nei partenariati con Paesi terzi. Il contributo approfondisce l'interazione tra *GAP III* e strumenti vincolanti, come il Regolamento (UE) 2021/947 (*NDICI – Europa globale*), valutando gli effetti del *gender mainstreaming* nei contesti di fragilità democratica. Il saggio, infine, evidenzia i limiti di una *governance* basata su strumenti di *soft law* e la necessità di rafforzare la coerenza giuridica tra l'azione interna ed esterna dell'UE.

KEYWORDS: Unione europea – parità di genere – azione esterna – partenariato meridionale – *Gender Action Plan III*.

PROMOTING GENDER EQUALITY IN THE RELATIONS BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND SOUTHERN PARTNERS COUNTRIES

ABSTRACT: The paper examines the role of the European Union in promoting gender equality through its external action, with a specific focus on Southern Mediterranean countries. Starting from the relevant EU and international legal framework, this study analyses the *Gender Action Plan III* (2021–2027) as the main strategic instrument adopted to mainstream gender in EU external relations. The study explores the

interaction between *GAP III* and binding instruments such as *Regulation (EU) 2021/947 (NDICI – Global Europe)*, assessing the gender mainstreaming impact in politically fragile contexts. The article highlights the limitations of relying on soft law governance and calls for greater legal consistency between EU internal and external actions.

KEYWORDS: European Union – gender equality – external action – Southern partnership – Gender Action Plan III.