

Agostina Latino (*Università degli Studi di Camerino*)

MANIFESTAZIONI E CONSIDERAZIONI DELLA VIOLENZA NEI CONFRONTI DELLE DONNE ALLA LUCE DELLA CONVENZIONE DI ISTANBUL*

1. Introduzione. – 2. Analisi critica della progressiva emersione della tutela delle donne negli strumenti internazionali. – 3. Analisi critica della progressiva emersione della tutela delle donne negli strumenti regionali. – 4. Luci e ombre della Convenzione di Istanbul quale attuale punto di approdo pattizio sui diritti umani delle donne e in particolare sul problema della violenza.

1. Introduzione

L'uguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne è affermata sin dal preambolo della Carta delle Nazioni Unite (NU) del 1945 ed è ribadita dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, in virtù della quale i diritti in essa consacrati debbano essere riconosciuti «to all human beings». Le donne sono dunque pienamente titolari di siffatti diritti al pari degli individui di sesso maschile. Purtroppo, successivamente, la comunità internazionale ha adottato strumenti tesi a salvaguardare e a dare adeguata protezione alle peculiarità proprie delle donne (M. C. Maffei, 2006). Ciò alla luce soprattutto di due considerazioni. In primo luogo, per far fronte all'esigenza di puntualizzare ulteriormente le specificità dei diritti delle donne la cui formulazione negli atti summenzionati era troppo generica (A. Pisanò, 2011). In secondo luogo, questa prassi normativa è frutto della crescente consapevolezza che l'universalismo ugualitario rappresenta, nel mondo attuale, più un'aspirazione che un orizzonte realmente raggiunto (A. Cassese, 2016). In particolare, avuto riguardo alla violenza nei confronti delle donne, solamente in anni recenti la questione ha esondato rispetto i rapporti *vis-à-vis* fra privati in cui era tradizionalmente confinata (K. Tomasevski, 1993). La necessità del contrasto alla violenza nei confronti delle donne si è tradotta, dapprima, in relazione agli Stati, in una sorta di «crossroad between exhortation and duty» (R. P. Sewall, A. Vasan, M. A. Schuler, 1996, 54) e, da ultimo, in veri e propri obblighi internazionali contemplati in strumenti *ad hoc* volti a stigmatizzarla e sanzionarla (B. Meyersfeld, 2010; B. Rudolf, A. Eriksson, 2007).

Nel presente contributo, dopo aver illustrato criticamente le principali tappe di questo percorso, tanto a livello internazionale quanto a livello regionale¹, si esamineranno le disposizioni della Convenzione sulla prevenzione e

* L'autrice ringrazia i due anonimi *referees* per i loro utili suggerimenti e commenti.

la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, adottata a Istanbul dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 7 aprile 2011, entrata in vigore il 1° agosto 2014, sottolineandone sia i punti di forza che le criticità².

2. Analisi critica della progressiva emersione della tutela delle donne negli strumenti internazionali

A meno di un anno dalla sua nascita, l'Organizzazione delle NU, attraverso la risoluzione 11(II) del 21 giugno 1946 del Consiglio di sicurezza (CdS), ha istituito la Commission on the Status of Women (CSW)³. Il mandato della Commissione è finalizzato alla formulazione di raccomandazioni e rapporti indirizzati all'Economic and Social Council (ECOSOC) sul tema della promozione dei diritti delle donne in ambito politico, economico, civile, sociale ed educativo. Nei primi anni di attività, la Commissione si è dedicata principalmente alla negoziazione di trattati internazionali miranti a modificare le legislazioni discriminatorie ancora in vigore nella maggior parte dei Paesi. Parallelamente, fin dai primi anni Cinquanta, ha prestato particolare attenzione ad alcune specifiche fattispecie di violenza di genere, riconducibili principalmente a cinque *pattern*: violenza domestica, pedofilia, tratta, mutilazioni genitali, stupro di guerra (R. Branche, F. Virgili, 2012). Un notevole impulso propulsivo per la promozione della tutela delle donne è rappresentato dalla I Conferenza Mondiale sulla condizione della donna di Città del Messico (1975), in concomitanza con l'Anno Internazionale delle Donne, che lancia il Decennio delle Nazioni Unite per le Donne (1976-1985). Il frutto più rilevante del Decennio è sicuramente la Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)⁴, adottata il 18 dicembre 1979

¹ La necessità di rendere «the intersections of international and regional human rights accountability processes stronger and clearer, with the aim of better implementation» è stata sottolineata da ultimo da Dubravka Simonović, *Special Rapporteur on violence against women* delle Nazioni Unite, che ha altresì «called for streamlining approaches, building on leadership from international courts, treaty bodies, independent experts, and international and regional political bodies – including the Security Council and the General Assembly, as much as the Human Rights Council»: *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on the adequacy of the international legal framework on violence against women*, A/72/134, 19 July 2017. L'ultimo accesso ai siti web, laddove non diversamente specificato, è avvenuto il 1° luglio 2018.

² *Ex plurimis*, in dottrina sulla Convenzione si vedano: E. d'Ursel (2018); J. A. McQuigg Ronagh (2017); F. Poggi (2017); S. De Vido (2016); P. Parolari (2014). In particolare sulla nozione di «violenza di genere» si veda F. Poggi (2017).

³ Il testo della risoluzione si legge in http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/pdf/CSW_founding_resolution_1946.pdf.

⁴ Il testo della CEDAW si legge in <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>.

dall'Assemblea generale delle NU, vero e proprio *bill of rights* dei diritti delle donne. La CEDAW è entrata in vigore il 3 settembre 1981, dopo poco più di due anni dalla sua firma, dunque in tempi record rispetto agli altri trattati sui diritti della persona umana. In senso critico, può osservarsi che questo successo è però mitigato dal gran numero di riserve e dichiarazioni interpretative, in verità difficilmente compatibili con l'oggetto e lo scopo del trattato, che ne attenuano la portata precettiva⁵. Nella CEDAW non si fa mai esplicito riferimento alla violenza di genere come fenomeno specifico, ma si disciplinano fattispecie particolari di violenza, quali, ad esempio, lo sfruttamento sessuale (art. 6) e i matrimoni forzati (art. 16). L'impostazione prettamente emancipatoria dei 30 articoli della Convenzione si riflette nella sua ideale quadripartizione. In primo luogo, si definiscono le tipologie di discriminazione nei confronti delle donne. In secondo luogo, si impone agli Stati parte di astenersi da azioni discriminanti in base al sesso. In terzo luogo, si ingiunge agli Stati parte di adottare provvedimenti per raggiungere l'uguaglianza uomo-donna in tutti i settori (anche attraverso la disposizione di misure ineguali temporanee, miranti a realizzare l'uguaglianza *de facto* uomo-donna). In quarto luogo, infine, si garantisce alla donna parità di diritti nella vita pubblica e politica, nell'acquisizione di cittadinanza diversa da quella di nascita, nell'istruzione, nella vita professionale, nel sistema sanitario, nel diritto matrimoniale e in quello di famiglia. A nostro avviso va negativamente segnalato il carattere fortemente limitato delle norme della CEDAW quanto al riconoscimento e alla valorizzazione della "diversità femminile" nella sua complessità. In particolare, si desume dal frequente ricorso all'espressione «on equal terms with men»⁶ o locuzioni affini⁷, come tutto l'impianto della Convenzione si appiattisca a promuovere e a garantire alle donne una forma di tutela concepita secondo modelli di trattamento maschili: detto in altri termini, partendo dall'assunto che uomini e donne siano del tutto uguali, non si dà spazio a forme di garanzia fondate sul riconoscimento della "diversità femminile *in quanto tale*" che prescindano da standard di trattamento assicurato agli uomini (*cf.* L. Mura, 2000, 56). Di tal guisa la diversità femminile – riduttivamente fatta coincidere con la componente biologica dell'identità femminile – appare meritevole di tutela soltanto nell'ipotesi e nella misura in cui essa sia suscettibile di trasformarsi in un *handicap* per la donna stessa (*ivi*, 57).

⁵ L'elenco e il contenuto delle riserve si legge in <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reservations.htm>. La Convenzione è stata ratificata a oggi da 189 Stati, fra cui non figurano Stati Uniti, Città del Vaticano, Iran, Nauru, Palau, Somalia, Sudan, Tonga. L'elenco degli Stati parte si legge in https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en.

⁶ Cfr., ad esempio, Preambolo, artt. 1, 7, 8, 12, 16.

⁷ Come ad esempio «on equal basis with man»: art. 2.c.

Quanto al monitoraggio dell'effettiva implementazione della CEDAW negli ordinamenti degli Stati parte, la Convenzione, all'art. 17-Parte V, prevede l'istituzione di un "Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna" con il precipuo compito di sorvegliare lo stato di applicazione delle norme da parte degli Stati contraenti. Il Comitato è composto attualmente da 23 membri eletti a scrutinio segreto su una lista di candidati designati dagli Stati parte. Questi ultimi hanno l'obbligo di presentare al Comitato, almeno ogni 4 anni, un rapporto in cui sono illustrate non solamente le azioni poste in essere per dare applicazione alle norme della Convenzione ma anche i fattori e le difficoltà che influiscono sul grado di attuazione degli obblighi previsti. La presentazione dei rapporti (*motu proprio* da parte degli Stati contraenti o su invito del Comitato) avviene "a porte aperte". Il Comitato, inoltre, riceve informazioni in via informale dalle organizzazioni non governative le quali possono anche assistere alle sedute del Comitato.

Il 15 ottobre 1999, a quasi 20 anni dalla elaborazione della CEDAW, l'Assemblea generale delle NU ha adottato un Protocollo facoltativo, entrato in vigore fra gli Stati ratificanti il 22 dicembre 2000, che ha allineato la Convenzione ai principali testi internazionali in materia di diritti umani⁸. Il Protocollo, infatti, definisce due diverse procedure di intervento del Comitato: da un lato, in esito a un ricorso individuale o di un gruppo di donne, una procedura di denuncia per la violazione di norme stabilite dalla Convenzione; dall'altro lato, una procedura d'inchiesta, in virtù della quale il Comitato può condurre indagini sui casi di violazioni gravi e/o sistematiche dei diritti umani delle donne nei Paesi che hanno sottoscritto il Protocollo facoltativo. Va peraltro ricordato che il Comitato non ha un vero e proprio potere sanzionatorio nei confronti degli Stati parte: l'eventuale riscontro di comportamenti non collimanti con quanto prescritto nella CEDAW comporta solamente un rapporto dal valore di *soft law* iscrivibile alla *moral suasion*. Dunque, poiché il Comitato non ha in effetti poteri di tipo investigativo, inquisitorio o sanzionatorio da esercitarsi sulla base delle comunicazioni ricevute, ma una mera competenza per esprimere opinioni e, eventualmente, raccomandazioni per lo Stato indicato come responsabile delle violazioni della CEDAW, non è possibile affermare che il diritto di petizione previsto nel Protocollo in esame rappresenti uno strumento de-

⁸ Il testo del Protocollo si legge in <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCEDAW.aspx>. Per lo stato delle ratifiche si veda https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&clang=_en. L'elenco e i contenuti delle riserve e dichiarazioni è rinvenibile all'indirizzo https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&clang=_en.

cisivo per la protezione dei diritti specificamente concessi alle donne (L. Mura, 2000).

Nel 1985, nel quadro della III Conferenza Mondiale delle Donne (Nairobi) è stato approvato un Piano d'Azione nel quale si prende atto che la violenza nei confronti delle donne non è un problema da confinarsi in un ambito eminentemente privato ma, al contrario, è una questione pubblica che – come tale – richiede un approccio proattivo tanto a livello statale quanto a livello internazionale. Ciò ha portato, nel giugno del 1993, alla votazione unanime dei rappresentanti dei 171 Stati presenti alla Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sui Diritti Umani a Vienna, di una Dichiarazione e di un Programma d'Azione per la promozione e la tutela dei diritti umani nel mondo. La Dichiarazione pone l'accento sulla «importanza di lavorare per l'eliminazione della violenza contro le donne nella vita pubblica e privata, per l'eliminazione di tutte le forme di molestie sessuali, sfruttamento e tratta delle donne, per l'eliminazione di pregiudizi di genere nell'amministrazione della giustizia e per lo sradicamento di ogni conflitto che possa insorgere tra i diritti delle donne e gli effetti dannosi di certe pratiche tradizionali o abituali, di pregiudizi culturali ed estremismi religiosi» (art. 38)⁹.

A partire dagli anni Novanta, la valenza politica e la consapevolezza a livello globale della questione della violenza nei confronti delle donne si concentra soprattutto nel trattamento che le donne subiscono nel contesto di scenari di guerra. In effetti, la violenza sessuale diventa una priorità indifferibile dell'agenda mondiale quando, nel corso dei conflitti armati nella ex Jugoslavia e nel Rwanda, assume proporzioni di fenomeno di massa perché lo stupro viene adoperato come sistemica tattica di guerra. Si stima, infatti, che durante la guerra in Bosnia Erzegovina circa 50.000 donne, prevalentemente musulmane siano state violentate dai soldati serbi. È stata documentata l'esistenza di «campi di stupro» creati deliberatamente per ingravidare le donne musulmane e croate tenute prigioniere fino all'ultima fase della gravidanza, al fine di «creare» una nuova generazione serba (a fronte della convinzione che l'etnia si determini dalla linea paterna). Del pari, durante la guerra del Kosovo, migliaia di donne kosovare-albanesi sono state vittime di violenze sessuali¹⁰. Quanto al conflitto interno in Rwanda, il Relatore Speciale delle Nazioni Unite, Rene Degni-Segui, affermò, nel suo Rapporto del 1996, che «rape was the rule and its absence the exception (... and also) rape was syste-

⁹ Sulla stessa scia si colloca la UN General Assembly, *Declaration on the Elimination of Violence against Women*, 20 December 1993, A/RES/48/104, adottata per *consensus*.

¹⁰ Cfr. *News Bosnia: Landmark Verdicts for Rape, Torture and Sexual Enslavement*, Human Rights Watch, February 22, 2001, in <https://www.hrw.org>.

matic and was used as a “weapon” by the perpetrators of the massacres»¹¹. Va ricordato che il Rwanda è una società patrilineare e che quindi i bambini acquisiscono l’etnia del padre, il che sottolinea il carattere genocidario dello stupro di massa.

In esito a tali diffuse prassi, tanto lo Statuto del Tribunale penale internazionale per l’ex Jugoslavia¹², quanto lo Statuto del Tribunale per il Rwanda¹³, includono nella propria competenza *ratione materiae* (anche) crimini quali stupro e violenze sessuali (rispettivamente, all’art. 5 e all’art. 3). Va ricordato che già la IV Convenzione di Ginevra del 1949, riguardante la protezione dei civili in tempo di guerra, menziona esplicitamente, all’art. 27, fra le fattispecie criminali punibili, lo stupro e la prostituzione forzata, ma queste erano considerate condotte criminali solo in quanto azioni tese a ledere il pudore della donna: negli Statuti dei due Tribunali *ad hoc* lo stupro è riconosciuto quale crimine contro l’umanità, alla stregua di fattispecie come assassinio, sterminio, riduzione in schiavitù, deportazione, incarcerazione, tortura e persecuzione per motivi politici, razziali o religiosi, quindi come comportamento dotato di una rilevanza penale autonoma.

L’esperienza dei Tribunali *ad hoc* e della Piattaforma d’Azione adottata dalla IV Conferenza mondiale sulle donne di Pechino (1995) – in cui, al punto 11, si sottolinea come «gravi violazioni dei diritti fondamentali delle donne avvengono soprattutto nei periodi di conflitto armato, e producono omicidi, torture, stupri sistematici, gravidanze forzate e aborti forzati, in particolare nelle strategie di “pulizia etnica”» – viene fatta propria dalla Corte Penale Internazionale (CPI). Lo Statuto della CPI, aperto alla firma il 17 luglio 1998 ed entrato in vigore nel 2002 in esito al deposito del sessantesimo strumento di ratifica, dispone, all’art. 7.g, che «stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza forzata, sterilizzazione forzata e altre forme di violenza sessuale di analoga gravità» sono crimini contro l’umanità; e, all’art. 8.2.XXII, che è crimine di guerra «stuprare, ridurre in schiavitù sessuale, costringere alla prostituzione o alla gravidanza, imporre la sterilizzazione e commettere qualsiasi altra forma di violenza sessuale costituente violazione grave delle Convenzioni di Ginevra».

Gli ultimi anni, infine, sono caratterizzati da un approccio olistico sulle misure di contrasto alla violenza nei confronti delle donne. Di tal guisa è stata

¹¹ UN Commission on Human Rights, Report on the Situation of the Human Rights in Rwanda Submitted by Mr René Degni-Ségui, Special Rapporteur of Commission in Human Rights, under Paragraph 20 of Resolution S-3/1 of 25 May 1994, E/Cn.4/1996/68, 29 January 1996, par. 16. In dottrina *cfr.* A.-M. de Brouwer (2005).

¹² Istituito con la Risoluzione 827/25.05.1993 del Consiglio di sicurezza delle NU.

¹³ Istituito con la Risoluzione 955/8.11.1994 del Consiglio di sicurezza delle NU.

istituita l'*United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women* (UN Women)¹⁴, con il duplice scopo, da un lato, di supportare gli organismi intergovernativi, *in primis* la *Commission on the Status of Women*, per l'elaborazione di politiche, *guidelines* e norme internazionali; dall'altro, aiutare Stati membri delle NU a implementare gli *standards* formulati, anche attraverso supporti tecnici e finanziari.

La panopia delle varie iniziative, lanciate e/o gestite da UN Women per contrastare la violenza nei confronti delle donne è variegata e complessa. Si possono ricordare quali esempi UNiTE *to End Violence Against Women*, la campagna ideata dal Segretario Generale delle NU nel 2008, volta a sollecitare gli Stati ad adottare e perfezionare le proprie norme nazionali per contrastare il fenomeno della violenza di genere; *Say NO – UNiTE to End Violence Against Women*, la piattaforma di mobilitazione sociale per la lotta contro la violenza di genere, lanciata nel novembre del 2009 da UN Women e impegnata in azioni di *advocacy* e sensibilizzazione sul tema; COMMIT, lanciata nel novembre 2012 da UN Women, con lo scopo precipuo di sensibilizzare i leaders politici. È poi particolarmente rilevante l'*UN Trust Fund to End Violence Against Women*, meccanismo di finanziamento istituito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 50/166 nel 1996 e gestito da UN Women, che coopera con organizzazioni non governative e i governi dei Paesi membri delle NU, in primo luogo, per prevenire la violenza contro donne e ragazze di gruppi particolarmente a rischio, quali adolescenti, donne appartenenti a minoranze indigene o etniche; in secondo luogo, per espandere l'accesso delle donne vittime di violenza a servizi di assistenza legale, consulenza psicosociale, assistenza sanitaria; infine per rafforzare l'attuazione delle norme, delle politiche e dei piani d'azione sulla violenza di genere, attraverso la raccolta e l'analisi dei dati, al fine di consentire a fornitori di servizi e istituzioni di diventare più efficaci, trasparenti e responsabili nel contrasto alla violenza di genere.

In sintesi, sul piano degli strumenti adottati a livello internazionale, si registra una evoluzione che parte da un mero riconoscimento di un diritto delle donne a godere di un trattamento pari a quello degli individui di sesso maschile, ossia un approccio ispirato al principio di non discriminazione basata su un comportamento "a contenuto negativo", a una tutela "a impostazione positiva" focalizzata su un concreto obbligo di fare a carico

¹⁴ UN Women, creata in virtù della ris. 64/289 del 2 luglio del 2010, adottata all'unanimità dall'Assemblea generale delle NU, nasce dalla fusione di quattro organismi preesistenti: la Division for the Advancement of Women, l'International Research and Training Institute for the Advancement of Women, l'Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women e l'United Nations Development Fund for Women.

degli Stati attraverso l'adozione di misure di ordine legislativo, politico, amministrativo.

3. Analisi critica della progressiva emersione della tutela delle donne negli strumenti regionali

In parallelo all'azione condotta a livello globale da parte delle NU, si registra la tendenza alla cosiddetta regionalizzazione dell'approccio al tema della tutela delle donne. Molteplici strumenti e convenzioni internazionali, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, sono state infatti adottate in un'ottica, per così dire, globale, in cui il *globale* ed il *locale*, visti come i due lati della stessa medaglia, sono in grado di offrire risposte più adeguate, più efficaci e più efficienti perché calibrate *ad hoc* avuto riguardo alle peculiarità proprie di un contesto, geografico, culturale, sociale, etnico ecc.

È così che il 9 giugno 1994 l'Assemblea generale dell'Organizzazione degli Stati Americani ha adottato a Belém do Pará (Brasile) la Convenzione interamericana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne¹⁵, entrata in vigore il 5 marzo 1995 di cui sono Stati parti 32 Paesi del continente americano¹⁶. In questo Trattato, ai sensi dell'art. 8, gli Stati parti concordano nell'intraprendere progressivamente misure specifiche e programmi, volti a modificare modelli culturali e sociali di comportamento di uomini e donne, attraverso lo sviluppo di programmi educativi formali e non formali appropriati a ogni livello di istruzione, per contrastare i pregiudizi, le consuetudini e tutte le altre prassi basate sull'idea dell'inferiorità o superiorità dell'uno o dell'altro sesso o su ruoli stereotipati per uomini e donne che legittimano o esasperano la violenza contro le donne (L. P. Mejía Guerrero, 2012). Da un punto di vista critico, può rilevarsi che il tallone di Achille di questa Convenzione sia la mancata previsione di strumenti concreti di garanzia, che possano fungere sia da deterrente verso atteggiamenti violenti e discriminatori nei confronti delle donne, sia da vera e propria sanzione nei confronti dei Paesi parti che vengano meno a quanto statuito: l'art. 12 si limita infatti a prevedere la possibilità di presentare petizioni individuali¹⁷.

¹⁵ Il testo della Convenzione si legge in <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-61.html>.

¹⁶ Per una comparazione fra la Convenzione di Belém do Pará e quella di Istanbul si vedano C. M. Carmona (2017); M. Kimelblatt (2016). La Convenzione di Belém do Pará non è stata ratificata né dal Canada, né dagli Stati Uniti. Va ricordato che l'Italia ha apposto la sua firma il cui valore simbolico è volto a richiamare a livello internazionale l'attenzione sulla necessità di costruire una rete efficace di conoscenza del problema della violenza nei confronti delle donne e di scambio delle *good practices*.

¹⁷ Peraltro, la Convenzione di Belém do Pará stabilisce che anche organizzazioni non governative possano inoltrare petizioni alla Commissione interamericana dei diritti dell'uomo (art. 12) e che

Sempre avuto riguardo alle azioni regionali, l'Unione africana ha adottato nel 2003 a Maputo (Mozambico) un Protocollo Addizionale alla Carta africana dei Diritti dell'Uomo¹⁸. Il Protocollo, volto all'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, contempla una vasta gamma di diritti: alla dignità sociale, alla vita, all'integrità e alla sicurezza fisica, la tutela durante i conflitti armati, il diritto all'istruzione e alla formazione, i diritti economici, il diritto alla salute e quelli riproduttivi. A fine di garantire questi diritti, gli Stati Membri si impegnano ad adottare misure idonee ed effettive di natura legislativa, amministrativa, sociale, economica per prevenire, reprimere e sradicare qualsiasi forma di violenza nei confronti delle donne, compresi i rapporti sessuali non desiderati o forzati; identificare le cause e le conseguenze delle violenze contro le donne e adottare misure idonee per prevenirle ed eliminarle; promuovere attivamente l'istruzione alla pace attraverso programmi d'insegnamento e di comunicazione sociale con l'obiettivo di espungere gli elementi contenuti nelle credenze e gli atteggiamenti tradizionali e culturali, le pratiche e gli stereotipi che legittimano e inaspriscono la persistenza e la tolleranza della violenza nei confronti delle donne; sanzionare gli autori della violenza nei confronti delle donne e realizzare programmi in previsione della loro riabilitazione; organizzare meccanismi e servizi accessibili per garantire l'informazione, la riabilitazione e la compensazione effettiva delle donne vittime delle violenze; prevenire e condannare il traffico di donne, perseguire gli autori di questo traffico e proteggere le donne più esposte questo rischio; proibire ogni esperimento medico o scientifico sulle donne senza il loro consenso con cognizione di causa; stanziare risorse di bilancio adeguate per l'attuazione e lo svolgimento di azioni mirate a prevenire e sradicare le violenze contro le donne; assicurarsi che, nei Paesi in cui sia ancora prevista, la pena di morte non venga applicata nei confronti di donne incinta o che allattano; assicurarsi che le donne e gli uomini usufruiscano di un accesso uguale alle procedure di determinazione dello status di profughi e che le donne rifugiate usufruiscano della tutela totale e delle prestazioni garantite dal diritto internazionale dei profughi, ivi compreso il rilascio di documenti d'identità. Inoltre, l'articolo 5 del Protocollo di Maputo prevede espressamente la condanna e il divieto di qualsiasi tipo di mutilazione genitale femminile, statuendo che gli Stati parte proibiscono e condannano tutte le forme di pratiche nocive che ledono i diritti umani delle donne e che sono contrarie alle norme internazionali,

gli Stati parte e la Commissione interamericana per le donne possano adire in via consultiva anche la Corte interamericana per questioni attinenti l'interpretazione della Convenzione (art. 11).

¹⁸ Il testo del Protocollo si legge in <http://www.au.int/en/content/protocol-african-charter-human-and-peoples-rights-rights-women-africa>.

impegnandosi ad adottare tutte le misure normative volte a sradicare queste pratiche (F. Quilleré-Majzoub, 2008).

Per quel che concerne il vecchio continente, il tema di violenza di genere è stato regolamentato nel quadro tanto dell'Unione europea, quanto del Consiglio d'Europa. L'Unione europea ha avuto un approccio al tema alquanto a macchia di leopardo: *inter alia*, si possono ricordare la Risoluzione 2005/2215 del Parlamento europeo sulla situazione delle donne nelle aree di guerra e sul loro ruolo nei processi di ricostruzione nei paesi in situazione di post-conflitto; il programma STOP, attivo sin dal 1997, e il successivo e più incisivo programma DAFNE, che hanno sostenuto l'azione della cosiddetta società civile e delle organizzazioni non governative impegnate nella lotta alla violenza nei confronti delle donne in tutte le sue manifestazioni, e nell'assistenza alle vittime; la Risoluzione 2012/2922(RSP) adottata il 6 febbraio 2013 che affronta il problema della violenza di genere in un'ottica ampia, non solo limitata alle situazioni di conflitto, partendo dalla constatazione che la violenza contro le donne persiste in tutti i Paesi del mondo come la violazione più diffusa dei diritti umani. Soprattutto va menzionato l'Ordine di Protezione Europeo, introdotto dalla Direttiva 2011/99/EU approvata da Parlamento e Consiglio, in virtù del quale l'autorità giudiziaria di uno Stato membro, che abbia predisposto per un proprio cittadino un ordine di protezione nei confronti di un terzo che attenta alla sua vita o alla sua integrità psicologica o fisica, quindi anche (*rectius*: soprattutto?) in ipotesi di violenza domestica, *stalking*, minacce, può estendere la tutela prestata alla vittima in modo tale che la protezione garantita dal Paese originario (*issuing State*) valga anche in un altro Stato membro in cui il cittadino venga a trovarsi (*executing State*). Il regolamento del luglio 2013 ha esteso l'applicazione dell'Ordine di Protezione Europeo originariamente circoscritto alle sole fattispecie penali a quelle civili, assicurando così una sorta di "tutela senza frontiere" posto che le vittime di violenza domestica possono fare ora affidamento su ordini di restrizione validi sull'intero territorio dell'Unione¹⁹.

Un approccio più sistematico è quello che contraddistingue l'azione del Consiglio d'Europa. In verità, la Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (CEDU) del 1950, con-

¹⁹ L'Ordine di protezione europeo è stato introdotto nell'ordinamento italiano col D.Lgs. 11 febbraio 2015, n. 9, *G.U.* 23 febbraio 2015, con un po' di ritardo quindi, rispetto alla *dead line* per il recepimento della direttiva fissata all'11 gennaio 2015. L'art. 4 del decreto introduce, all'interno dell'art. 282-quater c.p.p., un nuovo comma 1-bis mediante il quale si prevede che la persona offesa sia informata della possibilità di richiedere l'emissione di un ordine di protezione europeo, quest'ultimo decretato dal giudice che dispone una delle misure cautelari di cui agli artt. 282-bis c.p.p. (Allontanamento dalla casa familiare) e 282-ter c.p.p. (Divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa).

tiene solo poche clausole espressamente dirette alla tutela dei diritti delle donne, in particolare sul diritto matrimoniale e su un generale divieto di discriminazione²⁰. Peraltro, in anni recenti, il Consiglio d'Europa si è contraddistinto per un'azione strutturata in tema di violenza di genere che prende le mosse dalla Raccomandazione Rec(2002)5 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza adottata nel 2002. Ai sensi della Raccomandazione il termine "violenza contro le donne" designa qualsiasi azione di violenza fondata sull'appartenenza sessuale che comporta o potrebbe comportare per le donne che ne sono bersaglio danni o sofferenze di natura fisica, sessuale o psicologica, ivi compresa la minaccia di mettere in atto simili azioni, la costrizione, la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che in quella privata. Questa definizione si applica, ma non è circoscritta, alle seguenti azioni: violenza perpetrata all'interno della famiglia o delle mura domestiche e in particolare le aggressioni di natura fisica o psichica, gli abusi di tipo emotivo o psicologico, lo stupro e l'abuso sessuale, l'incesto, lo stupro fra coniugi, partner abituali, partner occasionali o conviventi, i crimini commessi in nome dell'onore, la mutilazione degli organi genitali o sessuali femminili, così come le altre pratiche tradizionali dannose per le donne, quali i matrimoni forzati; violenza perpetrata nella comunità con particolare riguardo a stupro, abusi e molestie sessuali, intimidazioni sul luogo di lavoro, nelle istituzioni o in altri luoghi, tratta delle donne a fini di sfruttamento sessuale; violenza perpetrata o tollerata dallo Stato o dagli agenti della forza pubblica; violazione dei diritti fondamentali delle donne in situazione di conflitto armato, in particolare la presa di ostaggi, la deportazione, lo stupro sistematico, la schiavitù sessuale, la gravidanza forzata e la tratta ai fini di sfruttamento sessuale ed economico. Una definizione così sfaccettata offre poche vie di fuga in quanto maglie così strette sono in grado di imbrigliare azioni anche non di primo acchito ascrivibili alla violenza di genere. Se dunque, da un lato, la Raccomandazione è uno strumento di *soft law* e, come tale, non comporta obblighi per gli Stati cui è rivolta, dato il suo valore è eminentemente esortativo, dall'altro, ha costituito sia la base per una campagna multilivello (intergovernativo, parlamentare e locale) fra i Paesi membri del Consiglio d'Europa; sia il trampolino di lancio per la Convenzione di Istanbul.

Sotto il primo profilo, in base al Piano d'azione adottato a conclusione del Terzo Vertice dei Capi di Stato e di governo degli Stati membri del Consiglio

²⁰ In effetti, la tutela delle donne ha beneficiato di un'interpretazione evolutiva degli artt. 2 (diritto alla vita), 3 (proibizione della tortura), 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 14 (divieto di discriminazione) della CEDU tramite la prassi esegetica della Corte di Strasburgo: *cfr.* F. Benoît-Rohmer (2016); A. Viviani (2010).

d'Europa, a partire dal 2006 è stata condotta una campagna volta a sensibilizzare l'opinione pubblica e indurre gli Stati a conformarsi a quanto disposto nella Raccomandazione, attraverso l'adozione di misure efficaci e efficienti. La campagna di sensibilizzazione si dipanava su quattro direttrici: *a)* misure politiche e legali, *b)* supporto e protezione per le vittime, *c)* raccolta di dati e *d)* azioni di informazione.

Sotto il secondo profilo, in esito al Rapporto finale della *Task Force* istituita per sostenere e gestire tale campagna²¹, Rapporto che raccomandava l'adozione da parte del Consiglio d'Europa di uno strumento giuridicamente vincolante, il Comitato dei Ministri ha istituito nel dicembre 2008 un gruppo di esperti, ossia il Comitato *ad hoc* per prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica, con lo scopo specifico di redigere un *draft* di trattato in tema di contrasto alla violenza di genere. Il Comitato *ad hoc* ha presentato nel giugno 2009 un *Interim Report*, in cui erano esposti contenuti e metodologia della bozza proposta. Dopo la sua approvazione, il documento ha costituito la base di una serie di incontri fra il Comitato *ad hoc*, delegati degli Stati membri e rappresentanti della cosiddetta società civile, che hanno avuto luogo tra febbraio e dicembre 2010. Infine, il testo è stato approvato e trasmesso al Comitato dei Ministri per essere portato all'attenzione dell'Assemblea Parlamentare nel marzo 2011. Il Comitato dei Ministri ha quindi adottato il testo il 7 aprile 2011 sicché l'11 maggio 2011 la Convenzione è stata aperta alla firma in occasione della 121^{ma} Conferenza ministeriale di Istanbul.

4. Luci e ombre della Convenzione di Istanbul quale attuale punto di approdo pattizio sui diritti umani delle donne e in particolare sul problema della violenza

La Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica è entrata in vigore il 1° agosto 2014²². La

²¹ *Final Activity Report*, Task Force to Combat Violence against Women, September 2008, in http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/Final_Activity_Report.pdf.

²² L'art. 75, par. 3, della Convenzione individua l'entrata in vigore di quest'ultima nel primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data in cui dieci firmatari, di cui almeno otto Stati membri del Consiglio d'Europa, hanno espresso il loro consenso ad essere vincolati. A oggi gli Stati che hanno ratificato la Convenzione sono 32. L'elenco si legge in <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>. In particolare, l'Italia ha firmato la Convenzione di Istanbul il 27 settembre 2011. In esito all'approvazione all'unanimità della Camera dei Deputati il 28 maggio 2013 e del Senato il 19 giugno 2013, con legge 27 giugno 2013, n. 77, il Parlamento ha autorizzato il presidente della Repubblica a ratificare tale Convenzione e ne ha contestualmente emesso l'ordine di esecuzione.

Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, degli Stati non membri che hanno partecipato alla sua elaborazione (Canada, Giappone, Messico, Santa Sede, Stati Uniti) e dell'Unione europea²³.

La Convenzione, suddivisa in 81 articoli divisi in 12 capitoli, è strutturata in quattro pilastri, cosiddette delle "4P": prevenzione, protezione, procedure, politiche integrate.

Innanzitutto, sotto il primo profilo, la Convenzione sottolinea come, nel contrasto alla violenza di genere, la prevenzione sia di primaria importanza. Di tal guisa, gli Stati parte si impegnano a: formare il personale a stretto contatto con le vittime; adottare regolarmente campagne di sensibilizzazione; elaborare strumenti pedagogici che sottolineino la parità tra i sessi e le modalità di risoluzione non violenta dei conflitti nelle relazioni interpersonali; predisporre programmi terapeutici per gli autori di violenza domestica e per i delinquenti sessuali; lavorare strettamente con le organizzazioni non governative; coinvolgere i media e il settore privato per l'eliminazione degli stereotipi di genere e la promozione del mutuo rispetto.

Sotto il secondo profilo, si dà risalto alla tutela che le forze di polizia e i servizi di aiuto specializzati devono garantire alle vittime e ai testimoni di casi di violenza. Di tal guisa dev'essere dato alle forze di polizia il potere di allontanare l'autore di violenza domestica dal suo domicilio, le vittime devono essere informate sui servizi di assistenza che sono a loro disposizione, vanno costituite sul territorio nazionale un numero sufficiente di strutture di prote-

²³ L'adesione ancora *in fieri* dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul è un tema di sicuro interesse che purtroppo non è consentito indagare nel quadro di queste brevi note. In effetti, si tratterebbe del secondo caso in assoluto in cui l'Unione aderirebbe a un trattato sui diritti umani, dopo l'unico precedente del 2010 relativo alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità. A favore dell'adesione, pur suggerendo degli emendamenti, si è espresso il Parlamento europeo con la risoluzione del 12 settembre 2017 (P8_TA(2017)0329) dopo la firma della Convenzione, frutto di due distinte decisioni adottate a maggio 2017 dal Consiglio dell'Unione: Decisione (UE) 2017/865 del Consiglio, dell'11 maggio 2017, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, GU L 131 del 20 maggio 2017, pp. 11-2. Decisione (UE) 2017/866 del Consiglio, dell'11 maggio 2017, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda l'asilo e il non-respingimento. L'opportunità di perfezionare la propria partecipazione alla Convenzione di Istanbul da parte dell'Unione è evidente laddove si pensi al fatto che ciò consentirebbe di prevenire criticità che altrimenti deriverebbero dal cosiddetto *double standard*, spesso praticato dall'UE in materia di diritti della persona umana. L'Unione, infatti, è solita chiedere agli Stati aspiranti membri o associati di rispettare i diritti garantiti da trattati internazionali di cui essa non è però Parte: poiché nel caso di specie è espressamente dall'art. 76 previsto che l'Unione possa aderire alla Convenzione, se essa non agisse in questa direzione, potrebbe trovarsi in difficoltà nel richiedere il rispetto dei diritti garantiti dalla stessa Convenzione agli Stati. Cfr. S. De Vido (2017).

zione accessibili, va garantita un'assistenza telefonica specializzata e gratuita a livello nazionale per 24 ore al giorno, 7 giorni la settimana, devono essere creati centri di crisi facilmente accessibili per le vittime di stupro e violenza sessuale, in cui sia assicurata l'assistenza e la consulenza medico-legale immediata. Ancora, sotto il terzo profilo, ossia quanto alle procedure da seguire in caso di violenza di genere, la Convenzione di Istanbul ne definisce e qualifica penalmente diverse forme. Ciò implica che gli Stati parte devono, se del caso, oltre a eliminare le attenuanti o le giustificazioni che collegano la violenza a fattori culturali o a tradizioni legate all'onore, introdurre nel loro sistema nazionale nuove figure di reato, tra cui: la violenza psicologica e psichica, la violenza sessuale e lo stupro, la persecuzione, le mutilazioni genitali femminili, il matrimonio forzato, l'interruzione di gravidanza e la sterilizzazione forzate²⁴. La tipizzazione di queste *figurae criminis* comporta che gli Stati dovranno adottare una serie di misure affinché vi siano indagini effettive per ogni denuncia di violenza, garantendo altresì che i diritti delle vittime siano rispettati in tutti gli stadi della procedura e che sia a loro evitata ogni forma di vittimizzazione secondaria.

Infine, sotto il quarto profilo, la Convenzione sottolinea l'importanza di politiche integrate *top-down*, attraverso la formulazione di un piano di intervento nazionale che individui missione e ruolo di ciascun *stakeholder* coinvolto nel contrasto alla violenza di genere, mettendo in rete una serie di soggetti: datori di lavoro, operatori medico-sanitari e servizi sociali, organizzazioni non governative, sistema giudiziario e Forze di polizia, in una sorta di *task force* operativa.

Il sistema delle 4P si completa con un meccanismo di controllo, destinato a valutare in che misura le disposizioni della Convenzione siano effettivamente applicate da ciascun Stato parte. Tale meccanismo si basa su due organismi, il Gruppo di esperti indipendenti per la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (*GRoup of Experts on VIOlence* – GREVIO)²⁵ e il Comitato delle Parti, organo politico composto

²⁴ Per quel che concerne il nostro ordinamento, è per esempio ipotizzabile che debba essere emendato l'art. 18 della legge 22 maggio 1978, n. 194, in cui si parla di aborto "cagionato" o "provocato", senza mai usare l'espressione "aborto forzato", inserita invece nell'art. 39, lett. a), della Convenzione di Istanbul, locuzione che, in base al rapporto esplicativo allegato alla Convenzione, sembra assumere un'accezione diversa rispetto alle fattispecie disciplinata dalla legge italiana; *cfr.* G. Pascale (2014). Per uno sguardo complessivo su quanto è stato fatto e su quanto bisogna ancora fare per dare una concreta ed efficace attuazione nel nostro ordinamento alla Convenzione di Istanbul si veda il rapporto dell'Intergruppo per le donne, i diritti e le pari opportunità, *Approfondimento conoscitivo sull'attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia*, Camera dei Deputati, Roma, 2018.

²⁵ *Cfr.* *Resolution on rules on the election procedure of the members of the Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO)*, Committee of Ministers

da rappresentanti ufficiali degli Stati che hanno ratificato la Convenzione. Il Comitato delle Parti elegge i membri del GREVIO e trasmette agli Stati aderenti raccomandazioni aventi a oggetto le misure necessarie per eseguire le indicazioni del GREVIO. Il GREVIO è deputato a ricevere ed esaminare le relazioni periodiche degli Stati parte e di organizzazioni non governative, istituzioni nazionali per i diritti umani e rappresentanti della società civile e, su queste basi, valuta le misure adottate dagli Stati per dare attuazione alla Convenzione. Il GREVIO può inoltre effettuare delle ispezioni *in loco ad hoc* per indagare su una specifica questione. In esito a tale procedura di controllo, il GREVIO può adottare un Rapporto le cui conclusioni suggeriscano allo Stato contraente come migliorare l'applicazione e il rispetto della Convenzione. Il Comitato delle Parti, in esito al Rapporto del GREVIO, ha la facoltà formulare Raccomandazioni che hanno comunque natura esortativa e non vincolante.

La Convenzione di Istanbul, pur rappresentando sicuramente un punto di riferimento a livello internazionale per quanto riguarda la lotta alla violenza contro le donne²⁶ nonché una pietra miliare del sistema di tutela dei diritti umani²⁷, patisce alcune criticità che si vogliono brevemente evidenziare.

In primo luogo, sotto il profilo *ratione materiae*, la Convenzione è oggetto di una serie di riserve²⁸, i cui prodromi, volti a ridurre la portata delle misure contro la violenza di genere, si sono registrati durante i negoziati. Per esempio, Federazione Russa e Santa Sede durante il negoziato della Convenzione hanno proposto di escludere la violenza contro lesbiche, bisessuali e transgender dall'ambito di applicazione del trattato (sancita nell'art. 4)²⁹. Il Regno Unito si è opposto alla penalizzazione del matrimonio forzato, sancita dalla Convenzione nell'art. 37³⁰ e ha altresì proposto l'esclusione dall'ambito di applicazione delle violenze perpetrate nel corso di conflitti armati e il non inserimento della violenza contro le donne tra le violazioni dei diritti umani (sancita nell'art. 3)³¹, nonostante si tratti in entrambi i casi, come si è avuto già

on 19 November 2014, CM/Res(2014)43 (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c4ba0).

²⁶ Così si è espresso il vicedirettore esecutivo di UN Women, John Hendra, nella giornata di apertura della 56^{ma} sessione della CSW nel 2012: <http://www.unwomen.org/en/news/stories/2012/2/un-women-supports-the-council-of-europe-s-convention-against-domestic-violence>.

²⁷ Come dichiarato dal presidente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa Anne Brasseur: *Istanbul Convention: putting an end to the cycle of violence against women*, in <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=5313&lang=2&cat=135>.

²⁸ Il testo completo delle riserve e delle dichiarazioni interpretative si legge in <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=210&CM=1&DF=&CL=ITA&VL=1>.

²⁹ Amnesty International (2011, 9).

³⁰ *Ivi*, 15.

³¹ *Ivi*, 7.

modo di ricordare, di estensioni ormai unanimemente recepite nei più recenti strumenti internazionali adottati in materia. Per quel che concerne l'Italia e la volontà di adottare misure corrispondenti a un ampio spettro di garanzie, va evidenziato un atteggiamento alquanto ambiguo, in quanto, in occasione del primo disegno di legge di ratifica della Convenzione di Istanbul, presentato dal Governo nel gennaio 2013, il Rappresentante italiano permanente presso il Consiglio d'Europa aveva depositato una dichiarazione interpretativa in virtù della quale: «Italy declares that it will apply the Convention in conformity with the principles and provisions of the Italian Constitution». Questa dichiarazione, che ci sembra posta in essere quale *escamotage* per aggirare il divieto di riserve sancito dalla Convenzione, salvo che per clausole espressamente indicate³², sembrava riconducibile al carattere troppo ampio e incerto attribuito da talune norme convenzionali alla nozione di “genere”, ritenuta quindi potenzialmente incompatibile con l'ordinamento italiano³³. Detto in altri termini, poiché l'art. 3, lett. c), definisce “gender” «the socially constructed roles, behaviours, activities and attributes that a given society considers appropriate for women and men», la dichiarazione sembrava mirata al fine di restringere l'applicazione della Convenzione, dai confini troppo ampi e fumosi, probabilmente a detrimento dei transessuali³⁴. Ciò lascia perplessi alla luce di due considerazioni, una di matrice interna e una di stampo internazionalistico. Sotto il primo profilo, l'art. 3.1 della nostra Costituzio-

³² L'art. 78 sancisce che: «1. Non è ammessa alcuna riserva alle disposizioni della presente Convenzione, salvo quelle previste ai successivi paragrafi 2 e 3; 2. Ogni Stato o l'Unione europea può, al momento della firma o del deposito del proprio strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, mediante dichiarazione inviata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, precisare che si riserva il diritto di non applicare o di applicare solo in particolari casi o circostanze le disposizioni enunciate nei seguenti articoli: art. 30.2 (risarcimento); art. 44. 1, 3,4 (giurisdizione); art. 55,1 esaminato insieme all'art.35 per quanto riguarda i reati minori (Procedimenti d'ufficio ed *ex parte*); art. 58 esaminato insieme agli art. 37, 38 e 39 (prescrizione); Art. 59 (status di residente). 3. Ogni Stato o l'Unione europea può, al momento della firma o del deposito dello strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, mediante dichiarazione inviata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, precisare che si riserva il diritto di prevedere sanzioni non penali, invece di imporre sanzioni penali, per i comportamenti di cui agli articoli 33 (violenza psicologica) e 34 (violenza fisica). 4. Ogni Parte può ritirare in tutto o in parte una riserva mediante notifica indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa. Il ritiro avrà effetto a partire dalla data del suo ricevimento da parte del Segretario Generale».

³³ Il documento, d.d.l. 8 gennaio 2013, n. 3654, Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, p. 7, presentato dall'allora Ministro degli Affari esteri, Giulio Terzi di Sant'Agata, e dal Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali con delega alle Pari opportunità, Elsa Fornero, si legge online sul sito ufficiale del Senato della Repubblica: www.senato.it.

³⁴ In generale sulla nozione di vittima quale soggetto vulnerabile, con particolare riguardo a minori e donne nelle Convenzioni del Consiglio d'Europa si veda S. Martelli (2015).

ne sancisce il principio di uguaglianza formale, in virtù della quale si vieta espressamente che possano essere previsti trattamenti differenziati a causa di uno dei motivi da essa elencati, tra cui anche il divieto di discriminazioni per motivi di sesso, che ben quindi può ritenersi si rifletta anche sulla posizione dei transessuali e degli omosessuali. Sotto il secondo profilo, benché la dizione letterale della denominazione ufficiale della Convenzione di Istanbul mira espressamente a salvaguardare (principalmente) le donne, il suo scopo è quello di incoraggiare gli Stati parti ad agire a tutela di ogni vittima di violenza domestica (art. 2, par. 2), al di là dell'orientamento sessuale della vittima. Tuttavia, anche a seguito delle elezioni politiche del febbraio 2013, è stata presentata una nuova proposta di legge di ratifica non contenente alcun cenno alla dichiarazione interpretativa in parola. Questa seconda proposta è stata poi adottata, consentendo la promulgazione della legge di ratifica e il ritiro, il 12 settembre 2013 (ovvero due giorni dopo il deposito dello strumento di ratifica), della dichiarazione interpretativa italiana ex art. 78, par. 4, della Convenzione, il che, se alla luce delle considerazioni critiche appena esposte va salutato con plauso, pur nondimeno dà contezza in modo patente di atteggiamenti poco lineari del nostro Governo.

Sempre nel quadro dei limiti riscontrabili nella Convenzione, va sottolineato come alcuni Stati firmatari abbiano presentato proposte miranti a cancellare il principio della *due diligence* da parte degli Stati nel prevenire, indagare, punire i responsabili e risarcire le vittime di atti di violenza (art. 5), o a indebolire il previsto obbligo da parte degli Stati di favorire e agire da mediatori nelle eventuali azioni individuali o collettive condotte nell'ambito dei meccanismi regionali e internazionali di denuncia delle violenze (art. 21). In tal senso si è espressa la Federazione Russa, mentre il Regno Unito ha avanzato proposte volte a limitare le misure attive finalizzate a favorire la formulazione di politiche e linee guida di concerto con i media, proponendo invece un generico incoraggiamento ai media per indurli a modificare politiche e strategie comunicative (art. 17). Queste proposte, in parte rifiutate, hanno come conseguenza un infausto rallentamento nel processo di ratifica da parte di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Ancora, può evidenziarsi un terzo nodo critico riguarda le procedure di monitoraggio e garanzia stabilite dalla Convenzione perché il meccanismo di controllo illustrato *supra* ha due evidenti limiti. Il primo è quello di non essere aperto a ricorsi di singoli. Infatti, la Convenzione non attribuisce né al GREVIO né al Comitato delle Parti competenza a ricevere comunicazioni individuali o interstatali riguardanti l'eventuale violazione delle sue disposizioni. Infatti, la Convenzione non attribuisce né al GREVIO né al Comitato delle Parti competenza a ricevere comunicazioni individuali o interstatali riguardanti l'eventuale violazione delle sue disposizioni. In effetti si tratta

dunque di un significativo passo indietro rispetto a quanto previsto nel Protocollo alla CEDAW, sulla competenza *ratione personarum* del Comitato, che, come accennato, è estesa alle petizioni, individuali e collettive, oltre ad avere la possibilità di avviare inchieste *motu proprio*. Il secondo riguarda le Raccomandazioni del Comitato delle Parti sia perché, come detto, lo Stato a cui siano indirizzate non ha l'obbligo di adottarle in quanto strumento di *soft law*, sia perché dipendono dalla volontà di un organismo composto da Stati, portatori quindi di interessi nazionali, e non da personalità indipendenti. Anche sotto questo secondo profilo, il sistema sanzionatorio *lato sensu* ci sembra essere di minore incisività rispetto a quanto non previsto nella CEDAW: nella CEDAW il Comitato che vigila sulla corretta applicazione dell'apparato normativo della Convenzione, pur con i limiti evidenziati *supra*, ha la possibilità di "dialogare" direttamente con i singoli Stati sulle misure politiche da adottare per la lotta alle discriminazioni; viceversa, nella Convenzione di Istanbul le (eventuali) raccomandazioni elaborate dal GREVIO devono essere fatte proprie dal Comitato delle Parti, che quindi ben potrà filtrarle, imbrigliando e vanificando quanto rilevato dal GREVIO.

Infine un quarto gruppo di criticità riguarda la tutela, nel quadro della Convenzione, delle donne migranti o rifugiate, alla luce dell'impegno da parte degli Stati membri ad adottare misure legislative o di altro tipo allo scopo di garantire che la violenza contro le donne basata sul genere possa essere riconosciuta come una forma di persecuzione ai sensi dell'articolo 1 A (2) della Convenzione relativa allo Status dei Rifugiati del 1951 e come una forma di grave pregiudizio che dia luogo a una protezione complementare (art. 60) (V. Stoyanova, 2018; M. L. Peroni, 2016). La Federazione Russa ha contestato tale previsione e ha proposto un emendamento contemplante una lista esaustiva di particolari crimini che, se condivisa, avrebbe avuto il probabile effetto di limitare ulteriormente le forme di violenza che permettano alle donne di godere in maniera piena del diritto di asilo. Rispetto al diritto di *non refoulement*, previsto dall'art. 61, è stato proposto dal Regno Unito un emendamento, non accolto, mirante a limitare tale diritto ai soli casi in cui fosse ravvisabile e verificabile un "reale pericolo" per le richiedenti asilo. L'Italia ha proposto un'aggiunta, non approvata, al paragrafo 4 dell'art. 59, allo scopo di subordinare il diritto di residenza delle vittime di matrimonio coatto all'avvenuto scioglimento o annullamento del matrimonio che ha determinato la decadenza di tale diritto: è evidente come ciò avrebbe comportato il rischio di negare un intervento efficace e pronto nella protezione delle donne soggette a matrimoni forzati dato lo iato temporale fra l'avvio della procedura di annullamento/divorzio e l'esito finale. Di fatto però nel nostro ordinamento manca a tutt'oggi una normativa specifica in materia di matrimonio forzato relativa al rilascio per

le donne – anche minori – di un titolo di soggiorno in Italia autonomo dalla famiglia di origine e dal marito.

In linea generale, l'analisi delle disposizioni della Convenzione evidenzia una sostanziale ottica emergenziale al netto di un numero esiguo di clausole relative alla necessità di contrastare i fattori economico-culturali che sono, al contempo, causa ed effetto, delle discriminazioni e della violenza, clausole la cui efficacia peraltro è dubbia data la loro portata generale e programmatica, dunque non direttamente applicabile negli ordinamenti degli Stati parte, che restano liberi di scegliere i mezzi e i tempi di attuazione. In secondo luogo, la violenza nei confronti delle donne è nella Convenzione, per così dire, "normalizzata": ossia viene resa un paradigma interpretativo nell'ambito non solamente delle relazioni tra i generi, ma di tutte le relazioni asimmetriche con soggetti vulnerabili (anziani, bambini, migranti) particolarmente esposti alla violenza domestica: di tal guisa, la Convenzione, oltre a differenziarsi dal tradizionale approccio dei movimenti di emancipazione e liberazione femminile, va in parte a detrimento della specificità della discriminazione di genere. Da questa "normalizzazione" deriva l'ulteriore conseguenza di non condividere l'impianto emancipatorio proprio della CEDAW che nelle differenze di genere vede ostacoli da rimuovere e/o superare (*contra*: D. Šimonović, 2014). Detto in altri termini, la Convenzione di Istanbul ossifica le differenze di genere: nell'acquisirle quali dati di fatto, enfatizza la tutela delle vittime e il perseguimento di coloro i quali pongono in essere comportamenti violenti, prestando una minore attenzione ai fattori di prevenzione. Infine, per quanto la Convenzione si sforzi di adottare un approccio olistico, purtuttavia sfuggono fattispecie e ipotesi che avrebbero meritato clausole *ad hoc*, quali la violenza nei confronti delle donne nel mondo digitale o delle detenute (S. De Vido, 2016).

Malgrado questi limiti, la Convenzione di Istanbul rappresenta un ulteriore passo avanti nella tutela delle donne: va quindi sottolineata con preoccupazione l'ingiustificato ritardo con cui ben dieci Stati membri dell'Unione europea non l'hanno ancora ratificata³⁵, soprattutto per quei Paesi in cui la mancata adesione è frutto non già di ragioni "tecniche" (quali il voler adeguare *ex ante* il proprio ordinamento agli obblighi previsti dalla Convenzione) ma, come da ultimo in Bulgaria, Lituania, Repubblica Ceca, Slovacchia, è manifestazione di una precisa volontà fermamente contraria. Tale volontà è prevalentemente legata a polemiche sul concetto di *gender* e alla messa in discussione degli stereotipi di genere, alimentata soprattutto dagli

³⁵ Specificamente Bulgaria, Grecia, Irlanda, Lituania, Lettonia, Lussemburgo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria.

ambienti conservatori che temono che attraverso la protezione delle donne dalla violenza si voglia introdurre un concetto di “genere” differente da quello del sesso biologico, il che, a loro avviso, aprirebbe la porta a pericolosi esperimenti culturali nell’educazione pubblica e nella sanità e minacciando l’unità familiare e i valori tradizionali. Sarebbe quindi oltremodo opportuna l’adesione dell’UE alla Convenzione di Istanbul che, nell’affiancarsi alle ratifiche dei singoli Stati membri, darebbe il giusto impulso al miglioramento dell’efficacia e della coerenza delle diverse e variegate politiche nazionali contro le violenze di genere e domestiche, favorendo altresì l’elaborazione di una strategia europea complessiva volta a sradicare la violenza quale forma di (estrema) discriminazione contro le donne utilizzata come strumento di dominio sociale per perpetuare le ineguaglianze.

Riferimenti bibliografici

- AMNESTY INTERNATIONAL (2011), *Time to Take a Stand to Oppose Violence Against Women in Europe*, Amnesty International Publications, International Secretariat, United Kingdom.
- BENOÎT-ROHMER Florence (2016), *La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme face à la question de la violence domestique*, in CANDIOTTO Laura e DE VIDO Sara, a cura di, *Home-Made Violence*, Mimesis, Milano-Udine, pp. 55-73.
- BRANCHE Raphaëlle, VIRGILI Fabrice, a cura di (2012), *Rape in Wartime*, Palgrave Macmillan, New York.
- CARMONA Carmen Mercado (2017), *La erradicación de la violencia contra la mujer «por tratado»: un análisis comparado del Convenio de Istanbul y de la Convención de Belém do Pará*, in “Revista Europea de Derechos Fundamentales”, pp. 213-39.
- CASSESE Antonio (2016), *I diritti umani oggi*, Laterza, Roma-Bari (V ed.).
- DE BROUWER Anne-Marie (2005), *Supranational Criminal Prosecution of Sexual Violence: The ICC and the Practice of the ICTY and ICTR*, Intersentia, Antwerpen-Oxford.
- DE BROUWER Anne-Marie, KU Charlotte, RÖMKENS Renée, VAN DEN HERIK Larissa, a cura di (2013), *Sexual Violence as an International Crime: Interdisciplinary Approaches*, Intersentia, Cambridge.
- DEL VECCHIO Angela (2011), *La tutela dei diritti delle donne nelle convenzioni internazionali*, in VASSALLI DI DACHENHAUSEN Talitha, a cura di, *Atti del Convegno in memoria di Luigi Sico: il contributo di Luigi Sico agli studi di diritto internazionale e di diritto dell’Unione europea*, Esi, Napoli, pp. 315-29.
- DE VIDO Sara (2016), *Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d’Europa del 2011*, Mimesis, Milano-Udine.
- DE VIDO Sara (2017), *La violenza di genere contro le donne nel contesto della famiglia: sviluppi nell’Unione Europea alla luce della Convenzione di Istanbul*, in “federalismi.it”, *Focus Human Rights*, n. 3, pp. 1-25.
- DI STEFANO Adriana (2012), *Violenza contro le donne e violenza domestica nella nuova Convenzione del Consiglio d’Europa*, in “Diritti umani e diritto internazionale”, pp. 169-77.

- D'URSEL Eugénie (2018), *La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre les violences à l'égard des femmes: une révolution silencieuse?*, in "Revue trimestrielle des droits de l'homme", 113, pp. 29-49.
- FIORAVANTI Cristiana (2016), *L'attuazione nell'ordinamento interno degli obblighi internazionali per il contrasto della violenza nei confronti delle donne*, in "Jura Gentium", in <http://www.juragentium.org/forum/violenzadonne/it/fioravanti.html>.
- KIMELBLATT Meredith (2016), *Reducing Harmful Effects of Machismo Culture on Latin American Domestic Violence Laws: Amending the Convention of Belém Do Pará to Resemble the Istanbul Convention*, in "The George Washington International Law Review", 49, 2, pp. 405-39.
- MAFFEI Maria Clara (2006), *La condizione della donna tra protezione e divieto di discriminazione*, in PINESCHI Laura, a cura di, *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme garanzie, prassi*, Giuffrè, Milano, pp. 173-202.
- MARTELLI Stefania (2015), *Le Convenzioni di Lanzarote e Istanbul: un quadro d'insieme*, in LUPÁRIA Luca, a cura di, *Lo statuto europeo delle vittime di reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, Cedam-Wolters Kluwer, Milano, pp. 31-43.
- MCQUIGG RONAGH J. A. (2017), *The Istanbul Convention, Domestic Violence and Human Rights*, Routledge-Taylor & Francis Group, London.
- MEJÍA GUERRERO Luz Patricia (2012), *La Comisión Interamericana de Mujeres y la Convención de Belém do Pará. Impacto en el Sistema Interamericano de Derechos*, in "Revista interamericana y europea de derechos humanos", 56, pp. 189-213.
- MEYERSFELD Bonita (2010), *Domestic Violence and International Law*, Hart Publishing, Oxford.
- MURA Loredana (2000), *I diritti delle donne e la tutela della diversità nel diritto internazionale*, in "Rivista internazionale dei diritti dell'uomo", pp. 47-84.
- PAROLARI Paola (2014), *La violenza contro le donne come questione (trans)culturale. Osservazioni sulla Convenzione di Istanbul*, in "Diritto e questioni pubbliche", 14, pp. 858-90.
- PASCALE Giuseppe (2014), *L'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, in "Osservatorio Costituzionale", pp. 1-12.
- PERONI Maria de Lourdes (2016), *Violence Against Migrant Women: The Istanbul Convention Through a Postcolonial Feminist Lens*, in "Feminist Legal Studies", 24, 1, pp. 49-67.
- PISANÒ Attilio (2011), *I diritti umani come fenomeno cosmopolita. Internazionalizzazione, regionalizzazione, specificazione*, Giuffrè, Milano.
- POGGI Francesca (2017), *Violenza di genere e Convenzione di Istanbul: un'analisi concettuale*, in "Diritti umani e diritto internazionale", 11, 1, pp. 51-76.
- QUILLERÉ-MAJZOUB Fabienne (2008), *Le protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique: un projet trop ambitieux?*, in "Revue trimestrielle des droits de l'homme", 19, 73, pp. 127-62.
- RUDOLF Beate, ERIKSSON Andrea (2007), *Women's Rights under International Human Rights Treaties. Issues on Rape, Domestic Slavery, Abortion and Domestic Violence*, in "International Journal of Constitutional Law", 5, 3, pp. 507-22.

- SEWALL Rebeca P., VASAN Acosta, SCHULER Margaret A., a cura di (1996), *State Responses to Domestic violence: Current Status and Needed Improvements*, Institute for Women, Law and Development, Washington DC.
- ŠIMONOVIC Dubravka (2014), *Global and Regional Standards on Violence Against Women: The Evolution and Synergy of the CEDAW and Istanbul Conventions*, in "Human Rights Quarterly", 36, 3, pp. 590-606.
- STOYANOVA Vladislava (2018), *Stark Choice: Domestic Violence or Deportation? The Immigration Status of Victims of Domestic Violence under the Istanbul Convention*, in "European Journal of Migration and Law", 20, 1, pp. 53-82.
- TOMASEVSKI Katarina (1993), *Women and Human Rights*, Zed Books Ltd, London.
- VIVIANI Alessandra (2010), *La violenza contro le donne nell'interpretazione della Corte di Strasburgo*, in "Diritti umani e diritto internazionale", 4, 2, pp. 412-22.