



Facoltà di Scienze Politiche
Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali

Cattedra Tutela Internazionale dei Diritti Umani

Dalla violenza di genere al femminicidio. Recenti sviluppi del diritto internazionale in materia di protezione delle donne.

RELATORE:

Francesco Cherubini

CANDIDATO

Ludovica Rossi

Matricola: 619232

CORRELATORE:

Carmela Decaro

Anno Accademico 2013/2014

DALLA VIOLENZA DI GENERE AL FEMMINICIDIO. RECENTI SVILUPPI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE IN MATERIA DI PROTEZIONE DELLE DONNE.

CAPITOLO I.

LA VIOLENZA CONTRO LE DONNE, UN PROBLEMA GLOBALE

1. “La violenza di genere” nei confronti delle donne: ricostruzione delle radici storiche e dati attuali Le forme di violenze.
 - 1.1. La violenza fisica e sessuale.
 - 1.2. La violenza socio-economica.
 - 1.3. Lo *stalking*.
 - 1.4. La violenza domestica e il femminicidio.
2. Le origini del termine femmicidio.
 - 2.1. Diana Russell la teorica del femmicidio
 - 2.2. Marcela Lagarde la teorica del femminicidio.
 - 2.3. Ginocidio e gendercidio.
3. Il dibattito su violenza di genere e diritti umani: una sintesi complessa.

CAPITOLO II.

IL RICONOSCIMENTO DEI DIRITTI DELLE DONNE IN AMBITO INTERNAZIONALE.

1. Dai diritti umani universali ai diritti umani di “genere” nel sistema ONU.
 - 1.1. La Dichiarazione sull’eliminazione della discriminazione contro le donne (1967).
 - 1.2. Lo sviluppo del divieto di discriminazione delle donne negli atti rilevanti delle Nazioni Unite. La Conferenza di città del Messico e la proclamazione del Decennio delle donne (1976-1985)
 - 1.3. La Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna del 1970.

(segue) Il Comitato della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione delle donne. (Comitato CEDAW).

2. Strumenti internazionali in cui è contemplato il problema della violenza di genere.

- 2.1. La Conferenza di Copenaghen del 1980.
- 2.2. La Conferenza di Nairobi del 1985.
- 2.3. La Raccomandazione Generale del Comitato CEDAW n. 19 del 1992.
- 2.4. La Conferenza di Vienna del 1993.
- 2.5. La Conferenza del Cairo del 1992.
- 2.6. La Conferenza di Pechino del 1995.
- 2.7. La Conferenza di Pechino +5 del 2000.
- 2.8. Il Protocollo opzionale alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro la donna.

3. I principali meccanismi internazionali di promozione e monitoraggio del rispetto del divieto di discriminazione delle donne e del divieto di violenza di genere. (Segue) Il caso italiano.

CAPITOLO III.

DALLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE AL FEMMINICIDIO: IL CONTRIBUTO DELL'EUROPA ALLO SVILUPPO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE IN MATERIA DI PROTEZIONE DELLE DONNE.

1. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa.

- 1.2. L'accesso alla protezione della giustizia delle donne.
- 1.3. Le sfide sollevate dall'adozione della Convenzione di Istanbul.
- 1.4. Comparazione tra la Convenzione di Istanbul e la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne.

2. Alcuni recenti casi giurisprudenziali riguardanti la violenza contro le donne in Europa.

- 2.1. Corte europea dei diritti dell'uomo.
- 2.2. Corte di giustizia dell'Unione Europea.

3. I programmi Daphne dell'Unione e la protezione contro la tratta.

4. La protezione delle donne contro la violenza di genere negli altri sistemi regionali

4.1. Sistema interamericano.

4.2. Africa.

4.3. Mondo arabo-islamico.

4.4. Asia.

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE.

Il presente lavoro parte dall'assunto che la violenza di genere è un problema sanitario e sociale di dimensioni epidemiche¹, universalmente presente in ogni paese e in ogni area del globo. Le vittime e i loro aggressori appartengono a tutte le classi sociali e culturali, a tutti i ceti economici e possono avere qualsiasi età.

La violenza contro le donne è oggi una delle più estese violazioni dei diritti umani, poiché costituisce il principale ostacolo al raggiungimento della parità dei sessi, del godimento dei diritti fondamentali, nonché dell'integrità fisica e psichica. Il problema della violenza contro le donne getta le sue radici nella storica disuguaglianza tra l'uomo e la donna, nella sua subordinazione all'uomo e nell'ineguale distribuzione di potere. La *gender-based violence* è stata considerata per lungo tempo appartenente alla "sfera privata" e, dunque, non rientrante nella competenza statale. Una violenza che, per troppo tempo, è stata commessa e giustificata dalla morale, dalla religione, dai codici d'onore o da leggi discriminatorie e lesive dei diritti umani.

Nell'attuale stadio di sviluppo del diritto internazionale, i trattati internazionali sui diritti umani prevedono sempre più spesso che le parti contraenti si adoperino a prevenire le violenze, proteggere le vittime e punire i colpevoli ("3P"). Ciò comporta, l'obbligo positivo in capo agli Stati, nell'esercitare la debita diligenza nel prevenire, indagare e punire, ai sensi delle proprie legislazioni nazionali, gli atti di violenza contro le donne, siano essi compiuti da attori statali o da soggetti privati.

Nelle pagine che seguono si cercherà di illustrare le diverse tappe attraverso le quali la comunità internazionale ha preso coscienza della natura internazionale del problema della violenza contro le donne e della necessità di dotarsi di strumenti di cooperazione atti a fronteggiare e reprimere un fenomeno così ripugnante e a favorire la sensibilizzazione della società civile, anche sostenendo l'azione delle organizzazioni non governative e dei movimenti femministi impegnati sul campo.

¹ Organizzazione mondiale della sanità, London School of Hygiene & Tropical Medicine, South Africa Medical Research Council, *Global and Regional Estimates of Violence Against Women: Prevalence and Intimate Partner Violence and Non-Partner Sexual Violence*, Ginevra, 2013.

Attraverso queste tappe, il tema della violenza di genere è diventato uno dei punti prioritari delle agende nazionali e internazionali.

Invero, è soprattutto a partire dagli anni Novanta che si è avvertito il bisogno di dedicare maggiore attenzione agli abusi contro le donne, *“tanto da portare a un formale riconoscimento della necessità di proibire tali crimini e conseguentemente di punire i responsabili”*², riconoscimento che è avvenuto anche sul piano del diritto internazionale umanitario.

² P. DEGANI, *Diritti umani e violenza contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale*, Venezia, 2000, p. 9.

L'attribuzione di rilevanza penale alla violenza di genere segna certamente un punto di svolta per la tutela dei diritti delle donne, essendo il *primum novens* per il perfezionamento di strumenti internazionali preposti a sanzionare le condotte lesive dei diritti fondamentali della donna. Inoltre, la "criminalizzazione" della violenza contro le donne rappresenta anche il presupposto etico- giuridico dell'introduzione, negli ordinamenti interni, di nuove fattispecie di reato, come lo *stalking*.

Tuttavia, nonostante la presenza di numerosi strumenti giuridici, vincolanti o di *soft law*, adottati a livello internazionale, regionale e nazionale, le donne vittime di violenza continuano ad essere molte. La vera sfida resta, dunque, quella di garantire l'attuazione di tale *corpus* normativo, ad oggi minacciata dall'esistenza di pratiche discriminatorie radicate nel sostrato culturale di quasi tutte le società umane, che ostacolano l'accesso delle donne alla giustizia, ostacolando di fatto la soluzione al problema.

Partendo da queste premesse, il presente lavoro mira a sottolineare che l'eliminazione di queste odiose prassi spetta agli Stati, in quanto il femminicidio, pur non rappresentando un'emergenza è un problema sociale, politico e giuridico e come tale deve essere affrontato.

È un fatto sociale perché socialmente determinato da relazioni di potere, "*la donna viene uccisa in quanto donna, o perché non è la donna che la società vorrebbe che fosse*"³. È un problema politico e giuridico, perché la violenza contro le donne può manifestarsi in forme molteplici, più o meno crudeli, ma è sempre conseguenza di un passato storico in cui la donna è stata vittima di stereotipi, di matrice politica, veicolata attraverso leggi discriminatorie⁴. Il femminicidio e la violenza contro le donne in generale sono, infatti, tanto più diffusi quanto più sono le istituzioni sociali che li legittimano o che non li condannano esplicitamente.

Alla luce di questi iniziali rilievi ci è sembrato opportuno dedicare la prima parte di questo lavoro alle origini e alle definizioni delle forme di violenza contro le donne, per meglio inquadrare il fenomeno oggetto di analisi. Ciò in quanto la violenza contro le donne comprende diversi aspetti, a seconda del tipo di violenza e del grado d'intensità, e ricomprende la violenza fisica e sessuale, quella psicologiche, socio economica, lo *stalking* e le pratiche lesive all'integrità psichica e fisica della donna. La violenza domestica, invece, può racchiudere tutte queste forme di violenza, e l'esito fatale dei continui abusi, minacce e violenze di ogni tipo, subite dalle donne da parte del proprio compagno, è ciò che chiamiamo "*femicide*". Il femminicidio però, non è solo *intimate partner femicide* ma è anche la caccia alla streghe, è la persecuzione delle donne lesbiche, sono le

³ Giuristi democratici, *Violenza sulle donne: parliamo di femminicidio*, cit. p. 6.

⁴ *Ibidem*.

mutilazioni genitali femminili, la sterilizzazione forzata o altre operazioni chirurgiche non necessarie. Femminicidio è ancora la maternità forzata, la negazione del nutrimento delle bambine in alcune culture, è l'aborto selettivo, sono le vedove bruciate, sono le donne acidificate o ammazzate per la dote poco sufficiente. Femminicidio è ancora schiavitù sessuale e prostituzione forzata, sono le molestie e gli abusi sessuali sulle minori incestuosi o extra familiari. Femminicidio è la violenza domestica esercitata dai padri padroni, mariti, partner, fidanzati, ex che silenziosamente uccide e fa suicidare milioni di donne nel mondo⁵.

Si può, dunque, parlare di femminicidio *“ogni volta che la donna subisce violenza fisica, psicologica, economica, normativa, sociale e religiosa, in famiglia e fuori, quando non può esercitare i diritti fondamentali dell'uomo”, perché è donna, in ragione del suo genere*”⁶.

È stato, altresì, necessario contestualizzare la nascita dei diritti delle donne e di come questi sono entrati nel dibattito internazionale. L'inserimento della prospettiva di genere nelle politiche e nei programmi delle Nazioni Unite, ha costituito una più ampia linea d'azione per la tutela dei diritti delle donne. La dimensione sessuale è stata riconosciuta *“come fondamentale nei processi di concettualizzazione, implementazione e valutazione delle politiche per i diritti umani e per la scelta degli obiettivi e delle priorità da seguire in sede internazionale”*⁷.

Nel corso dell'elaborato sono state ripercorse le tappe storiche di evoluzione della tutela dei diritti delle donne nel panorama giuridico internazionale e regionale.

Sono stati individuati, in un primo momento, gli strumenti che vietano la discriminazione femminile, e successivamente, gli strumenti di *soft law* che condannano la violenza contro le donne a livello universale.

Passando al livello regionale sono stati analizzati i principali meccanismi a tutela dei diritti delle donne esistenti in ambito europeo, americano e recentemente in quello africano.

Un cenno è stato fatto anche alla normativa riguardante la tutela delle donne nel mondo arabo e in Asia, poiché nel primo caso vi è una forte influenza della legge islamica, spesso in contraddizione con la normativa internazionale, mentre nel secondo caso non è stata ancora adottata alcuna convenzione regionale per la tutela dei diritti umani, incontrandosi notevoli difficoltà dell'accettare l'universalità dei diritti umani secondo gli *standard* occidentali.

⁵ B. SPINELLI, *Femminicidio. Dalla denuncia sociale al riconoscimento giuridico internazionale*, Milano, 2008, p. 21.

⁶ *Ibidem*.

⁷ P. DEGANI, *Nazioni Unite e “genere”: il sistema di protezione internazionale dei diritti delle donne*, Research Papers 1/2001, Padova, 2001, p. 43.

Dopo aver analizzato il contesto normativo (universale e regionale), in cui specifiche garanzie vengono riconosciuti alle donne vittime di violenza, e precisi obblighi vengono imposti agli Stati in ordine alla prevenzione e repressione di siffatte condotte criminose, l'analisi volge alla prassi dei principali organi di controllo sui diritti umani in tema di violenza contro le donne.

Infine, nell'ultima parte di questo lavoro ci si è concentrati sul contributo del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea allo sviluppo del diritto internazionale in materia di diritti umani delle donne, vale a dire in materia di prevenzione, protezione delle vittime di violenza di genere e di tratta, nonché di punizione dei colpevoli, soprattutto attraverso la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani e della Corte di giustizia dell'Unione Europea.

CAPITOLO I. LA VIOLENZA CONTRO LE DONNE, UN PROBLEMA GLOBALE.

SOMMARIO: 1. La violenza di “genere” nei confronti delle donne: ricostruzione delle radici storiche e dati attuali. – 1.2. La definizione di violenza contro le donne. – 2. Le forme di violenza. – 2.1. La violenza psicologia, socio economica e lo *stalking*. – 2.2. La violenza fisica e le pratiche tradizionali lesive dell’integrità personale della donna. – 2.3. La violenza sessuale. – 2.4. La violenza domestica e il femminicidio. – 3. Le origini del termine femminicidio. – 3.1. Il concetto di femmicidio. – 3.2. Il concetto di femminicidio. – 3.3. Ginocidio e gendercidio. – 4. Il dibattito su violenza di genere e diritti umani: una sintesi complessa.

1. La violenza di “genere” nei confronti delle donne: ricostruzione delle radici storiche e dati attuali.

I diritti delle donne vengono spesso violati nonostante vi siano, tanto a livello nazionale, che internazionale, numerosi strumenti normativi che li ribadiscono. Negli ultimi decenni il problema della violenza contro le donne si è imposto all’attenzione della comunità internazionale. Nel passato la violenza contro le donne raramente era considerata da un punto di vista giuridico. Solo negli ultimi tempi si è parlato di “*criminalizzazione di violenza contro le donne*”⁸. Si è riconosciuto, infatti, che gli atti di violenza perpetrati nei confronti delle donne, violano i loro diritti, limitano la loro partecipazione nella società ma soprattutto compromettono la salute psichica e fisica della donna⁹. La violenza contro le donne è oggi “*una delle più estese violazioni dei diritti umani*”¹⁰, è endemica, universalmente presente in ogni paese, in ogni società o area del globo, sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo, sia in tempo di pace che di guerra. Gli Stati, perciò, hanno il dovere di considerare e punire queste forme di violenza alla stregua di reati¹¹, di fronte ai quali non è più possibile tacere e ignorare¹².

Generalmente queste forme di violenze vengono commesse all’interno della famiglia: dal padre, dal fratello, dal marito, dal suocero ma anche dai membri delle società in cui le donne vivono. Le donne e le ragazze sono vittime di prostituzione forzata, di schiavitù sessuale, di tratta, di mutilazioni

⁸ P. DEGANI, *Diritti umani e violenze contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale*, Venezia, 2000, p. 68-70.

⁹ Organizzazione mondiale della Sanità, London School of Hygiene & Tropical Medicine, South Africa Medical Research Council, *Global and Regional Estimates of Violence Against Women: Prevalence and Intimate partner Violence and Non-Partner Sexual violence*, Ginevra, 2013, p. 7.

¹⁰ M. ZUPI e S. HASSEN, *La Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)*, a cura del Centro studi di politica internazionale, dicembre 2013, p. 2.

¹¹ Nazioni Unite, *Further Actions and Initiatives to Implement the Beijing Declaration and Platform for Actions*, A/Res/S-23/3 (2000).

¹² A. DEL VECCHIO, *La tutela dei diritti delle donne nelle convenzioni internazionali*, Napoli, 2011, p. 316.

genitali e di forme di violenza arcaica quale la “*dowry death*”¹³. Le più giovani sono vittime di matrimoni forzati e costrette alla castità qualora il marito muoia. Le forme di violenze contro le donne sono anche legate alla riproduzione, nel caso di aborti, sterilizzazioni o gravidanze forzate. Quest’ultimo tipo di violenza avviene sistematicamente nei conflitti armati.

L’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) stabilisce che la violenza contro le donne è un problema di salute pubblica di proporzioni enormi, oltre che una “*gross violation*”¹⁴ dei diritti umani che comporta gravi effetti sulla condizione fisica, mentale e riproduttiva della donna. Secondo l’OMS, il 35% di donne ha sperimentato almeno una volta nella vita violenza (sessuale, fisica e psichica) da parte del proprio partner o di un conoscente o di un genitore¹⁵. Secondo lo stesso studio dell’OMS, il 70% delle donne ha subito violenza fisica o sessuale da parte del proprio compagno¹⁶. Studi condotti in Australia, Canada, Israele e Stati Uniti hanno dimostrato che la violenza nei confronti delle donne in ambito familiare spesso comporta la morte della donna¹⁷. Anche in Europa le vittime di violenza sessuale sono moltissime, si stima che tra il quaranta e il cinquanta per cento di donne ha subito forme di violenza nel corso della loro vita¹⁸. L’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)¹⁹ stima che nel corso dell’anno 2013, tredici milioni di donne sono state vittime di violenza psicologica, oltre tre milioni e mezzo quelle che hanno subito violenza sessuale²⁰, dai ventiquattro ai trentanove milioni le donne che hanno subito

¹³ Si tratta di uccisioni di giovani donne da parte del marito o della sua famiglia perché la dote della sposa è insufficiente, in Oxford Dictionaries: http://www.oxforddictionaries.com/us/definition/american_english/dowry-death.

¹⁴ Le “*gross violation*” sono gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani: ad esempio il genocidio, i crimini di guerra e contro l’umanità, la tortura e altre violazioni massicce dei diritti umani. Si tratta di violazioni che corrispondono “*a pratiche efferate e disumane*”. Il divieto di commettere *gross violations* ha assunto il valore di norma imperativa del diritto internazionale, dunque, fa parte di quelle norme consuetudinarie, successivamente divenute norme cogenti, sostenute da una *opinion iuris* particolarmente qualificata (l’inderogabilità appunto). Il divieto delle *gross violations* genera degli obblighi per gli Stati che vengono qualificati come *erga omnes*, dunque, tutti gli Stati sono interessati a reprimere tali atti. Cfr. N. RONZITTI, *Introduzione del diritto internazionale*, Torino, 2009, p. 160 ss. e Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2010, p. 241.

¹⁵ Organizzazione mondiale della Sanità, *Global Health Observatory*: <http://www.who.int/gho/en>, p. 2. Per informazioni individuali sui singoli paesi si veda UN Women, 2012, *Violence against Women Prevalence Data: Surveys by Country*.

¹⁶ Ivi, p. 2.

¹⁷ E. G. KRUG, et. al., eds. 2002, *World Report on Violence and Health*, Ginevra, World Health Organization, citato in United Nations Populations Fund, 2005, *State of World Population 2005*, New York, p. 66.

¹⁸ Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, *Sexual harassment at the workplace in the European Union*, European Commission, Brussels, 1998, p. iii. Citato in UN General Assembly, 2006, *In-Depth Study on All Forms of Violence Against Women: Report of the Secretary-General*, New York, p. 42. A/61/122/Add.1.

¹⁹ L’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali è stata istituita dal regolamento CE n. 168/2007 il 15 febbraio 2007 ed ha sede a Vienna. L’Agenzia ha lo scopo di fornire alle istituzioni europee e alle autorità nazionali competenti assistenza e consulenza sui diritti fondamentali nell’attuazione del diritto comunitario, nonché di aiutarle ad adottare le misure o a definire le iniziative appropriate.

²⁰ Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali, *Violence à l’égard des femmes: une enquête à l’échelle de l’UE. Les résultats en bref*, Lussemburgo, 2014, p.17.

molestie sessuali e nove milioni sono state le vittime di *stalking*²¹. Nel mondo, circa centoquaranta milioni di donne e bambine hanno patito mutilazioni genitali femminili²², circa venti milioni di donne sono costrette a lavori forzati, tra cui quattro milioni e mezzo sono vittime di prostituzione forzata²³. Le cifre rimangono molto alte anche per le donne che hanno contratto il virus dell'HIV/AIDS a seguito di stupri coniugali. Le bambine invece sono vittime di matrimoni precoci e forzati, che pongono bruscamente fine alla loro infanzia e compromettono il godimento dei loro diritti fondamentali. Si stima, infatti, che oltre sessantaquattro milioni di bambine sono costrette a sposarsi ogni anno²⁴. Uno studio condotto negli Stati Uniti ha calcolato che l'83% di ragazze, tra i dodici e i sedici anni, ha subito minacce sessuali nelle scuole pubbliche²⁵. Le donne di tutte le età sono le maggiori vittime di violenze durante i conflitti armati. Nella Repubblica Democratica del Congo sono stati registrati circa mille e cento stupri al mese con una media di trentasei donne violentate ogni giorno e sono circa duecento mila le donne che hanno subito violenze sessuali da quando è cominciato il conflitto armato²⁶. Durante il conflitto in Bosnia Erzegovina circa cinquanta mila donne sono state stuprate²⁷ e tra i duecentocinquanta mila e i cinquecento mila sono state quelle stuprate durante il genocidio del Ruanda nel 1994²⁸. Nel 2013 sono state stuprate circa sei mila donne in Siria, dove sono state usate anche come dei veri e propri "scudi umani"²⁹.

Purtroppo si tratta sempre di stime, in quanto vi è una mancanza rilevante di dati su tale fenomeno, poiché molte sono le donne che non denunciano per paura o per vergogna e molti sono ancora i paesi che non offrono statistiche complete. A testimoniare ciò, vi è il numero impressionante di donne "demograficamente scomparse" nel mondo, morte in un "silenzio assordante"³⁰ mentre gli Stati di appartenenza non si preoccupano di cercare o punire i colpevoli.

²¹ Ivi, p. 27.

²² Organizzazione Mondiale per la Sanità, *Female Genital Mutilation: Fact Sheet No. 241*, Geneva, 2012, in: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs241/en/>.

²³ Organizzazione internazionale del lavoro, *ILO Global Estimate of Forced Labour: Results and Methodology*, Geneva, 2012, p. 14.

²⁴ M. BLACK, *Early Marriage: Child Spouses*. *Innocenti Digest* Vol. 7, Firenze, 2001, p. 11.

²⁵ Assemblea Generale, *In-depth Study on All Forms of Violence against Women: Report of the Secretary-General*, New York, 2006, A/61/122/Add.1. p. 42

²⁶ Segretario Generale delle Nazioni Unite, *UNiTe to End Violence Against Women*, DPI/2546A, novembre 2009.

²⁷ J. WARD, *If Not Now, When?: Addressing Gender-based Violence in Refugee, Internally Displaced, and Post-Conflict Settings*, The Reproductive Health for Refugee Consortium, 2002, p. 81.

²⁸ Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei diritti umani in Ruanda, *Report on the Situation of Human Rights in Rwanda*, Nazioni Unite, 1996, E/CN.4/1996/68, p. 7, par. 16.

²⁹ Euro-Mediterranean Human Rights Network, *Violence Against Women, Bleeding Wound in The Syrian Conflict*, Copenhagen, novembre 2013, p. 12.

³⁰ Giuristi Democratici, *Violenza sulle donne: parliamo di femminicidio. Spunti di riflessione per affrontare a livello globale il problema della violenza sulle donne con una prospettiva di genere*, p. 9. www.giuristidemocratici.it.

Le origini della violenza di genere, e in particolare della violenza sulle donne sono antichissime e si basano su miti e pregiudizi, su credenze e su tradizioni tramandate nel corso di secoli; che hanno costretto la donna in una condizione d'inferiorità sia sul piano sociale sia su quello giuridico e politico. Platone descriveva la donna come un essere inferiore all'uomo³¹, Aristotele ne giustificava la sottomissione all'uomo sostenendo che *“la donna è donna in virtù del fatto che le mancano determinate qualità”*³². Anche il cristianesimo insegnava che la donna è subordinata all'uomo poiché non è autonoma. Per San Paolo *“il capo della donna è l'uomo, la donna non può insegnare, né imporre la sua volontà, ma deve rimanere in silenzio”*³³. Nel Codice di Hammurabi del 1700 a.C., si affermava che *“la donna è proprietà del marito e la figlia nubile è di proprietà del padre”*³⁴. Lo stesso valeva per i codici Napoleonici del 1804³⁵, dove era prevista la certificazione maritale, in base alla quale la donna era di proprietà del marito. L'affermazione di Rousseau che l'uomo deve essere forte e che la donna deve rimanere passiva e debole³⁶, confermava la cultura della subordinazione della donna all'uomo di quel tempo. Questi concetti d'inferiorità e subordinazione sono realtà ancora presenti nella nostra società e sono le principali cause della violenza contro le donne. La visione dell'uomo destinato a comandare, a possedere e a controllare la donna è radicata nella nostra cultura, dove la violenza domestica è considerata un “fatto naturale”, normale, giustificabile e socialmente accettato³⁷. La violenza di genere è, dunque, uno strumento di oppressione e di controllo che colpisce maggiormente le donne, poiché *“i soprusi di cui sono vittime sono di natura sessuale e riproduttiva”*³⁸. Negli anni Settanta, le femministe, in Occidente, iniziarono a mobilitarsi attraverso delle campagne contro la violenza di genere³⁹, sia per quanto riguardava lo stupro, le aggressioni sessuali e gli omicidi sia per quanto riguardava la violenza domestica. Per la prima volta veniva messa in discussione la famiglia patriarcale, non si accettava più il ruolo di marito/padre padrone e la superiorità dell'uomo sulla donna, ma soprattutto non si accettavano più le continue violenze che le donne subivano. In seguito alle pressioni di questi

³¹ PLATONE, opera Repubblica, vol. II, Bari, 1967, pp. 273-275.

³² T. D'AQUINO, *Somma teologica*, trad. e comm. a cura dei Domenicani Italiani, Bologna 1992, pp. 192-193.

³³ SAN PAOLO, Nuovo Testamento, *1Timoteo* 2,12.

³⁴ Codice di Hammurabi, re di Babilonia (2285-2242 a.C.) rigo 129, in: http://it.wikipedia.org/wiki/Utente:Filippof/Preambolo_Hammurabi.

³⁵ Codice Napoleonico, *Code civil des Français*, Francia, 1804, artt. 213 e 217.

³⁶ J. J. ROUSSEAU, *Émile, ou de l'Éducation*, Francia, 1762, p. 632.

³⁷ M. A. COCCHIARA, *Le radici storico-giuridiche della violenza sulle donne e la pluralità delle forme di contrasto. Centralità della formazione*, dicembre 2003, p. 2.

³⁸ P. DEGANI, *Diritti umani e violenza contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale*, Venezia, 2000, p. 56.

³⁹ S. PICCONE STELLA, C. SARACENO, *Genere. La costruzione sociale del femminile e del maschile*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 11.

movimenti, la comunità internazionale ha avvertito “il bisogno di differenziare la tutela dei diritti umani per genere, nonché di verificare l’effettivo godimento da parte delle donne di diritti fondamentali, quali il diritto all’integrità fisica e alla dignità personale”⁴⁰. S’iniziava, dunque, a introdurre il tema dei “diritti umani delle donne”⁴¹.

1.2. La definizione di violenza contro le donne.

I concetti di violenza di genere e di violenza contro le donne sono interrelati e intercambiabili. Prima di definire questi termini è opportuno chiarire i concetti di sesso e di genere. Nel primo caso, il termine si riferisce alle caratteristiche biologiche dei maschi e delle femmine, nel secondo caso si utilizza per indicare le caratteristiche sociali conferite a un uomo e una donna. Queste caratteristiche sociali si basano su differenti fattori quali l’età, la religione, la nazionalità e l’origine etnica e sociale e definiscono l’identità, lo status, i ruoli, le responsabilità e le relazioni di potere tra i membri delle società. Il genere non è statico o innato; esso “*is learned thought socialization*”⁴², si evolve continuamente per rispondere ai cambiamenti sociali, politici e culturali. Il genere, dunque, spiega cosa significa essere una ragazza o un ragazzo, essere una donna o un uomo in una particolare società o cultura. Le nostre società essendo sempre state patriarcali hanno considerato le donne come essere inferiori, come un gruppo debole e come oggetti di dominio. L’identità sessuale, quindi, non è determinata, soltanto dall’identità biologica, ma risulta da un processo particolare di socializzazione. Tutte queste violazioni basate sull’identità costituiscono ciò che chiamiamo “*gender-based violence*”⁴³. Secondo la Raccomandazione Generale n. 19 del Comitato della Convenzione delle Nazioni Unite sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (Comitato CEDAW), per violenza di genere si deve intendere, la violenza che è diretta contro le donne, in quanto donne o che colpisce le donne in modo sproporzionato. Vi rientrano le azioni che procurano sofferenze o danni fisici, mentali o sessuali nonché la minaccia di tali azioni, la coercizione e la privazione della libertà⁴⁴. La stessa Raccomandazione aggiunge che la violenza di genere compromette o nullifica il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali⁴⁵.

⁴⁰ A. DEL VECCHIO, *La tutela dei diritti delle donne nelle convenzioni internazionali*, op. cit., p. 315.

⁴¹ In realtà si inizia con Olympe de Gouges nel 1791. Sul punto si tornerà più oltre, qui basti ricordare che di diritti umani delle donne si parla nella Dichiarazione conclusiva dei diritti umani di Vienna del 1993.

⁴² Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, *Sexual and Gender-Based Violence Against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons. Guidelines for Prevention and Response*, maggio 2003, p. 11.

⁴³ Violenza di genere.

⁴⁴ Comitato della Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazioni contro le donne, Raccomandazione generale n. 19 del 1992, par. 6.

⁴⁵ Ivi, par. 7.

L'European Institute of Gender⁴⁶ afferma, inoltre, che la violenza di genere costituisce la rottura dei diritti fondamentali, vale a dire della vita, della libertà, della sicurezza, della dignità, dell'eguaglianza tra uomo e donna, del principio di non discriminazione e dell'integrità fisica e mentale. La violenza di genere rimane, dunque, una delle più grandi violazioni degli ultimi tempi⁴⁷. Al momento vi sono due definizioni ampiamente diffuse e condivise. La prima, la si può ricavare dalla *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione delle violenze contro le donne* del 1993⁴⁸, la quale afferma che la violenza contro le donne comprende tutti quegli atti di violenza fondati sul genere che abbiano, o possano avere come risultato un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà⁴⁹. La Dichiarazione aggiunge, inoltre, che la violenza contro le donne dovrà comprendere, ma non limitarsi a, quella che avviene in famiglia, quella che avviene all'interno della comunità nel suo complesso e quella perpetuata o condonata dallo Stato ovunque essa accada⁵⁰.

La seconda definizione, invece, è presente nella *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*⁵¹. L'articolo tre della suddetta Convenzione dichiara che “con l'espressione ‘violenza nei confronti delle donne’ s'intende designare una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica”⁵².

Tutte queste forme di violenza limitano la libertà e negano la personalità della donna, ma soprattutto comportano gravi danni alla sua salute fisica e psichica. Ognuna di queste lascia segni indelebili e profondi poiché costituiscono “un crimine che annichilisce, toglie la stime di sé, sottrae ogni certezza”⁵³. Le violenze che le donne subiscono, inoltre, provocano danni psicologici sugli altri membri della famiglia e della società⁵⁴. Studi mostrano che i ragazzi che hanno assistito alle violenze condotte nei confronti della madre da parte del padre, nell'età adulta tendono a risolvere i

⁴⁶ European Institute of Gender (EIGE) è un'agenzia dell'Unione Europea, che collabora con i suoi Stati membri al fine di promuovere un'educazione di genere e combatte contro ogni forma di discriminazione di genere.

⁴⁷ Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁸ Assemblea Generale, *the UN Declaration on the elimination of Violence Against Women*, GA Res. 48/104 del 20 Dicembre 1993.

⁴⁹ Ivi, art. 1.

⁵⁰ Ivi, art. 2.

⁵¹ Consiglio d'Europa, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, (Convenzione di Istanbul), serie dei trattati del Consiglio d'Europa-N 210° dell'11 maggio 2011.

⁵² Ivi, art. 3 lett. a.

⁵³ M. A. COCCHIARA, *op. cit.*, p. 1.

⁵⁴ Segretario Generale delle Nazioni Unite, *UNiTe to End Violence Against Women*, DPI/2546A, novembre 2009.

propri problemi con la violenza; le ragazze invece, è probabile che siano coinvolte in relazioni dove il proprio partner abusa di loro⁵⁵.

L'eliminazione della violenza nei confronti delle donne è divenuta una priorità assoluta nell'agenda politica delle Nazioni Unite, delle organizzazioni regionali e degli Stati. La violenza nei confronti delle donne è diventata un fatto sociale, che deve essere affrontato nella sua dimensione pubblica, poiché la promozione e tutela dei diritti delle donne, nonché l'eliminazione di ogni forma di violenza e discriminazione sono requisiti fondamentali per costruire una vera e propria democrazia⁵⁶.

2. Le forme di violenza.

Le violenze contro le donne comprendono diversi aspetti a seconda del tipo e del grado d'intensità da quella sessuale e fisica, a quella psicologica ed economica, lo *stalking* e quella domestica. Si tratta di violenze collegate tra di loro e che possono riguardare ogni donna a qualsiasi età⁵⁷ e in qualsiasi situazione. Come vedremo la violenza domestica racchiude tutte queste forme di violenza.

2.1. La violenza psicologica, socio economica e lo *stalking*.

La violenza contro le donne non sempre lascia marchi visibili sul loro corpo ma può compromettere gravemente la salute psichica. La violenza psicologica, ad esempio, comprende comportamenti volti a intimidire e a perseguitare la donna, come: le aggressioni verbali che tendono a umiliarla, danneggiarla, sminuirla, denigrarla, mortificarla e gli atteggiamenti che incutono in essa paura, diminuzione dell'autostima e della dignità. La donna non può vedere e comunicare con amici e

⁵⁵ Organizzazione mondiale della Sanità, *Violence Against Women*, luglio 1997, in: http://www.who.int/violence_injury_prevention/media/en/154.pdf.

⁵⁶ Giuristi democratici, *Dossier in materia di violenza di genere*: www.giuristidemocratici.it p. 4.

⁵⁷ Il Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF) rileva l'esistenza di alcuni tipi di violenza che le donne subiscono in relazione a determinate fasce d'età. Più specificamente sono stati individuati 5 stadi nella vita delle donne a cui corrisponderebbero distinti rischi di incorrere in situazioni di violenza più o meno gravi, con conseguenze importanti sotto il profilo della salute psichica e fisica che potrebbero comportare la morte della vittima. Le fasce d'età individuate sono: 1) la fase *prenatale*: che comprende aborti selettivi del feto femmina e conseguenze sul feto delle percosse subite dalla madre; 2) l'*infanzia*: dove le violenze più diffuse riguardano l'infanticidio e le vessazioni fisiche, sessuali e psicologiche; 3) la *giovinezza*: quando le violenze riguardano i matrimoni forzati, le mutilazioni genitali femminili, l'incesto e lo sfruttamento alla prostituzione e la pornografia infantile; 4) l'*adolescenza* e l'*età adulta*: violenza nel corteggiamento per esempio attacchi con l'acido e stupro; sesso legato a ragioni economiche; incesto; vessazioni sessuali sul lavoro; stupro; molestie sessuali; prostituzione e pornografia forzata; tratta di donne; violenza domestica; omicidio per dote insufficiente; maltrattamento di donne invalide; gravidanze forzate e vessazioni psicologiche; 5) l'*età anziana*: quando la violenza consiste per lo più nell'indurre la donna al suicidio per ragioni economiche nonché altre forme di abuso di natura fisica, psicologica e sessuale, in UNICEF, *Domestic Violence Against Women and Girl*, a cura di INNOCENTI DIGEST, No. 6, giugno 2006, p. 3. Si veda anche World Health Organization, *World Report on Violence Against Women*, Ginevra, 2002, p. 6, FRH/WHO/97.8.

parenti ed è impossibilitata a muoversi liberamente. Questo tipo di violenza è generalmente inflitta dal marito/fidanzato, ma può essere compiuta anche da qualsiasi altra persona e anche se non arreca alcun danno fisico è comunque considerata come una delle più gravi forme di violenza in quanto la distrugge psicologicamente costringendola a vivere in un clima di paura, terrore e di “*mental torture*”⁵⁸. La natura intangibile di questa forma di violenza la rende più difficile da definire e da denunciare, perciò la violenza psicologica non è sempre riconosciuta come tipologia di violenza in genere perché non provoca danni visibili. Lo stesso vale per l'altra forma di violenza: quella socio-economica, che comprende tutti quegli atti che negano alle donne il libero accesso ai propri diritti civili, politici, sociali e culturali, come ad esempio l'esclusione o la negazione ai servizi sanitari e educativi o ad avere una giusta paga sul lavoro. Le bambine, in molti paesi, sono le maggiori vittime di questa violenza. A loro è negato l'accesso all'istruzione, alle cure mediche e all'alimentazione⁵⁹. È violenza economica ogni forma di privazione o controllo che limita l'accesso all'indipendenza economica di una persona. Vi sono compresi comportamenti quali: impedire alla donna ogni accesso legale ai beni comuni, rifiutare di pagare l'assegno di mantenimento o costringere la donna a umilianti trattative per averlo, costringere la donna a firmare contratti o a contrarre debiti senza fornirle le giuste informazioni sui rischi o sulle procedure di rivalsa. La violenza socio-economica è compiuta da qualsiasi membro della famiglia, della società e dalle istituzioni o organizzazioni statali.

Lo *stalking* o atti persecutori (termine inglese traducibile nell'italiano “fare la posta” è definibile come “*un insieme di condotte vessatorie sotto forma di minaccia, molestia, atto lesivo continuato, che inducono nella persona che le subisce un disagio fisico e psichico e un ragionevole senso di timore*”⁶⁰. Lo *stalking* è un reato e, quindi è punito con il carcere: chiunque pedini, assilli e infastidisca fortemente una persona. Questa forma di persecuzione si basa su telefonate, biglietti, telefonate, messaggi, appostamenti, minacce e molestie, e induce la vittima ad avere stati di ansia e paura, tanto da costringerla a cambiare abitudini di vita. Queste molestie si concretizzano in una vera e propria forma di violenza psicologica di entità tale da comprimere significativamente la libertà di autodeterminazione del soggetto che le subisce, per questo motivo è necessario introdurre il reato di *stalking* nei codici penali nazionali e di trovare una risposta giuridica efficace nei confronti di queste molestie qualificate. In Europa sono dieci i paesi (Austria, Belgio, Danimarca, Francia,

⁵⁸ World Health Organization, *Violence Against Women, A Priority Issue*, Ginevra, 1997, p.8.

⁵⁹ S. RAVINDRAM, *Health Implications of Sex Discrimination in Childhood*, in World Health Organization, UNICEF, 1996. p. 35.

⁶⁰ Art. 612-bis del Codice penale italiano.

Germania, Irlanda, Italia, Malta, Olanda, Regno Unito) che hanno adottato una normativa specifica diretta a punire il reato di *stalking*; nei restanti paesi europei tale reato è punibile solo se il comportamento che lo costituisce rientra in una fattispecie di reato già esistente. Negli Stati Uniti, in particolare lo Stato della California, il reato di *stalking* è presente dal 1990, mentre negli altri Stati americani si preferisce usare i termini “*criminal harassment*”⁶¹ o “*criminal menace*”⁶². In Australia e Canada il reato di *stalking* o di *criminal harassment* è stato introdotto nella legislazione nazionale all’inizio della prima metà degli anni Novanta. Recentemente anche l’India ha introdotto nel proprio Codice penale il reato di *stalking*, definendolo come una “*criminal offence*”⁶³. In Italia il reato di *stalking* è stato introdotto con il Decreto Legge n. 11 del 23 febbraio 2009 “Decreto sicurezza: misure di contrasto alla violenza sessuale e stalking”, convertito nella Legge n. 38 del 23 aprile 2009.

2.2. La violenza fisica e le pratiche tradizionali lesive dell’integrità personale della donna.

La violenza fisica comprende tutti gli atti di aggressione fisica, quali: bastonate, frustate, calci pugnali, morsi, spinte, schiaffi, ferite con oggetti o armi, bruciature, ma anche privazione di cure mediche o del sonno, mutilazioni dei genitali e schiavitù forzata. Generalmente, essa è associata a quella sessuale e può provocare anche la morte. Questo tipo di violenza avviene sia in famiglia, sia all’interno della comunità da persone che vogliono esercitare un controllo o un dominio sulla vittima. Uno studio dell’Organizzazione Mondiale della Sanità mostra che le donne incinte sono quelle più a rischio di subire violenza fisica⁶⁴.

Rientrano nelle forme di violenza nei confronti delle donne, tutte quelle pratiche tradizionali lesive dell’integrità psichica e fisica della donna, come le mutilazioni genitali e alcune particolari operazioni chirurgiche cui sono sottoposte le donne e le bambine: aborti o sterilizzazione forzate o la pratica cinese della fasciatura dei piedi. Per mutilazioni genitali s’intendono qualsiasi forma di rimozione e/o modificazione totale o parziale dei genitali femminili esterni perpetrata ai danni di donne o bambine per ragioni culturali o comunque non terapeutiche.

Questa pratica è un fenomeno ancora presente e diffuso in molte regioni africane ed in alcuni paesi del Medio Oriente. Nel mondo vi sono oggi centotrenta milioni di ragazze che hanno subito

⁶¹ Molestia criminale, in Oxford Dictionaries: www.oxforddictionaries.com.

⁶² Minaccia criminale, in Oxford Dictionaries: www.oxforddictionaries.com.

⁶³ Reato penale, in Oxford Dictionaries: www.oxforddictionaries.com.

⁶⁴ Organizzazione mondiale per la Sanità, *Intimate Partner Violence During Pregnancy. Information Sheet*, 2011, p. 1.

mutilazioni genitali e due milioni che sono a rischio di subirle⁶⁵. Tale pratica comporta gravi conseguenze, quali infezioni e decicatrizzazione da cui possono derivare gravi rischi di carattere ginecologico soprattutto in gravidanza e aumento della mortalità materna. Le mutilazioni genitali sono un problema sanitario importante anche per il mondo Occidentale, poiché i migranti continuano a praticare tale pratica in assoluta clandestinità e quindi con maggiori rischi.

Altre pratiche tradizionali ampiamente diffuse sono le cosiddette *dowry-death* e i delitti d'onore. La morte per dote, consiste in una pratica brutale che comporta la tortura fino all'uccisione della donna da parte del marito con l'intento di estorcere un aumento della dote. Questa è strettamente legata ad alcune pratiche culturali presenti in molti paesi come l'India, il Pakistan, lo Sri Lanka, il Bangladesh, il Nepal e in alcune regioni africane. Il delitto d'onore, invece, è un tipo di reato caratterizzato dalla motivazione soggettiva di chi lo commette e consiste nel salvaguardare una particolare forma di onore o di reputazione. Le donne vengono uccise perché hanno trasgredito a determinati comportamenti che impone loro la società o perché sono sospettate di avere commesso adulterio, o ancora perché sono rimaste incinte ha seguito di uno stupro⁶⁶. Le uccisioni di donne e ragazze per motivi di onore continuano oggi a essere molto diffuse anche perché raramente tali crimini sono puniti. I servizi giudiziari hanno spesso definito questi delitti come "*cultural traditions*" invece di qualificarli come violenza contro le donne⁶⁷. Gli uomini che praticano questo tipo di omicidio si difendono affermando di avere il dovere di proteggere l'onore della propria famiglia⁶⁸.

Gli attacchi con l'acido solforico sono una pratica ampiamente diffusa. Si tratta di una sostanza a basso costo, facilmente reperibile e serve per sfigurare il volto o il corpo delle donne e bambine per una varietà di ragioni, dai conflitti familiari, all'incapacità di soddisfare le richieste di dote, al rifiuto di proposte di matrimonio. In Bangladesh si stima che vi sia un totale di più di 200 attacchi con l'acido ogni anno⁶⁹.

Infine, rientrano in quest'ultima categoria di violenze, gli infanticidi e gli aborti selettivi, pratiche ampiamente diffuse in Asia e nel mondo Arabo. Le bambine in queste società sono considerate

⁶⁵ Campagna del Segretario Generale delle Nazioni Unite, *UNiTe to End Violence Against Women*, DPI/2546A, novembre 2009, p. 1.

⁶⁶ F. KHAFAFY, *Honour Killing in Egypt*, Cairo, UN Division for the Advancement of Women, 2005, p. 4.

⁶⁷ Si vedano PS. RIBERIO et al. *Priorities for Women's Health from the Global Burden of Disease in International Journal of Gynecology & Obstetrics*, 2008 pp. 82-90; e P. SANGHAVI, K. BHALLA, V. DAS, *Fire-related Deaths in India in 2001: A Retrospective Analyse of Data*, Lancet, 2009, pp. 1282-1288.

⁶⁸ F. FAQIR, *Interfamily Femicide in Defence of Honour: the Case of Jordan*. *Third World Quarterly*, 2011, p. 65-82.

⁶⁹ Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF), *Domestic Violence Against Women and Girls*, Innocenti Digest, No. 6, giugno 2000, p. 7.

inutili, e quindi devono essere uccise. Per infanticidio s'intende l'uccisione del neonato per mezzo di soffocamento, strangolamento, sotterramento, annegamento, denutrizione o abbandono della creatura.

2.3. La violenza sessuale.

Secondo l'art. 609 bis comma 1 del Codice penale italiano (formalmente rubricato "violenza sessuale") "chiunque, con violenza o minaccia o mediante l'abuso di autorità, costringe taluno a compiere o a subire atti sessuali è punito con la reclusione da cinque ai dieci anni"⁷⁰. La violenza sessuale, dunque, comprende una vasta categoria di azioni che costringono la vittima, a compiere o a subire atti sessuali, che va inteso non soltanto come congiunzione carnale ma anche come atto di natura oggettivamente sessuale, nel senso che tali comportamenti dovranno essere valutati per la loro attitudine ad offendere la libertà sessuale della persona offesa. Il secondo comma aggiunge che per reato di violenza sessuale è da intendersi anche chi induce taluno a compiere o a subire violenza sessuale. Questa forma di violenza essere inflitta da qualsiasi persona, indifferentemente dalla relazione che ha con la vittima, e in qualsiasi contesto familiare, extra-familiare, lavorativo o sociale.

Tra le forme di violenze sessuali più comuni vi è lo stupro che può essere perpetrato sia dal marito/fidanzato (*marital rape*), sia da un estraneo, da un gruppo di persone (*gang rape*) o ancora da un'autorità pubblica. Lo stupro è esercitato da un qualsiasi soggetto che ha una posizione di potere, di autorità e di controllo. Si stima, a livello globale, che una donna su cinque, nel corso della sua vita, potrebbe essere vittima di uno stupro. Secondo il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, le donne tra i 15-44 anni sono più a rischio a subire uno stupro piuttosto che a contrarre il cancro o la malaria, o subire un incidente d'auto⁷¹.

Anche le bambine sono fortemente a rischio. Solitamente è un uomo adulto o un ragazzo più grande ad abusare sessualmente di loro. Prende la forma del "*breach of trust*", quando un individuo, come un'autorità religiosa, un professore o un medico, usa la fiducia che la bambina nutre nei suoi confronti per carpirle favori sessuali⁷². Gli abusi sessuali sulle bambine possono avvenire anche all'interno della propria famiglia, da parte di qualsiasi membro. Come per l'abuso sessuale, anche

⁷⁰ Il reato di violenza sessuale è stato introdotto nel nostro ordinamento con L. n. 66 del 15 febbraio 1996 e collocate tra i "diletti contro la libertà personale".

⁷¹ Segretario Generale delle Nazioni Unite, *UNiTe to End Violence Against Women*, DPI/2546A, novembre 2009, p. 1.

⁷² Organizzazione Mondiale della Sanità, *Violence Against Women, A Priority Health Issue*, Geneva, 1997.

l'incesto è fatto mediante la forza fisica e la costrizione e le conseguenze che derivano sono gravissime sia sul piano fisico che su quello psicologico.

Le violenze sessuali assumono particolare importanza nei conflitti armati. Durante i quali le donne sono, infatti, le prime a subire violenze di ogni tipo. Il corpo della donna diventa l'oggetto su cui si manifestano le relazioni di potere diventando un'arma tattica, una strategia pianificata per conquistare la vittoria morale sul nemico⁷³. Lo stupro sistemico, se poi seguito da una gravidanza, serve per affermare la superiorità biologica del gruppo rivale, per infamare, disonorare e terrorizzare l'etnia nemica⁷⁴. Sebbene nei conflitti armati si applichi il diritto umanitario⁷⁵, a partire dagli anni Novanta, le atrocità di cui sono vittime le donne durante i conflitti sono divenute una questione di assoluta centralità nell'agenda politica degli Stati e delle Nazioni Unite.

Le violenze sessuali che le donne subiscono durante i conflitti armati possono essere di vario tipo: si va dallo stupro di massa (*multiple rape and gang rape*), alla prostituzione, alla schiavitù e gravidanza forzata, alle mutilazioni dei genitali, alla costrizione a offrire sesso in cambio di beni di prima necessità⁷⁶. Lo stupro di massa, usato come arma da guerra nella pulizia etnica⁷⁷, riveste particolare attenzione a livello internazionale, come si evince dall'articolo 27 della IV Convenzione di Ginevra⁷⁸, che già nel 1949, stabiliva per le donne oggetto di stupro, di coercizione alla prostituzione e di qualsiasi offesa al pudore una particolare attenzione. A seguito dei conflitti avvenuti nell'area balcanica si è avvertito il bisogno di dare maggiore attenzione agli abusi contro le donne, “tanto da portare un formale riconoscimento della necessità di proibire tali crimini”⁷⁹. Per questo motivo, le Nazioni Unite e in particolare il Consiglio di Sicurezza, ha istituito la “Commissione 780”⁸⁰ e il “Tribunale internazionale per i crimini nell'ex Jugoslavia”⁸¹. La

⁷³ Giuristi Democratici, *Violenza sulle donne: Parliamo di Femminicidio*, op. cit., p. 47.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Una volta che sia stato fatto ricorso alla forza armata i rapporti tra gli Stati in conflitto non sono più disciplinati dal diritto di pace ma dal diritto di guerra, ovvero dal diritto internazionale umanitario o diritto dei conflitti armati. Il diritto internazionale umanitario e i diritti dell'uomo nonostante le innegabili analogie, sono due branche distinte del diritto internazionale che in circostanze e con modalità differenti perseguono l'obiettivo comune di proteggere la vita e la dignità umana, ognuno con fondamenti e meccanismi propri. Il diritto umanitario si applica nelle situazioni di conflitto armato mentre i diritti umani proteggono la persona umana in ogni tempo, tanto in guerra che in pace. Tra le due branche, dunque, esiste un rapporto *lex generalis* (diritti dell'uomo)- *lex specialis* (diritto umanitario). Cfr. N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, 2009, pp. 452-454.

⁷⁶ Organizzazione Mondiale della Sanità, *Violence Against Women, A Priority Health Issue*, Geneva, 1997.

⁷⁷ Ciò lo si può riscontrare nei conflitti armati nell'ex-Jugoslavia e Ruanda, ma anche in Bangladesh, Cambogia, Cecenia, Cipro, Congo, Darfur, Haiti, Iraq, Kosovo, Liberia, Siria, Somalia e Uganda.

⁷⁸ IV Convenzione di Ginevra per la protezione dei civili in tempo di guerra, conclusa a Ginevra il 12 agosto 1949.

⁷⁹ P. DEGANI, *Diritti umani e violenza contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale*, Venezia, 2000, p. 9.

⁸⁰ La Commissione 780 delle Nazioni Unite è stata istituita con Risoluzione 780 del 6 ottobre 1992 adottata dal Consiglio di Sicurezza. Lo stesso Consiglio chiedeva al Segretario Generale, “to establish, as a matter of urgency, an impartial Commission of Experts to examine and analyse the information submitted pursuant to resolution 771 (1992)

Commissione 780 ha esaminato *“una serie di situazioni in cui i crimini di guerra, quelli contro l’umanità e di genocidio si presentavano strettamente collegati alla sistematica violenza contro le donne”* e *“la natura di questi crimini è risultata essere particolarmente traumatica per la popolazione coinvolta in ragione del carattere sistemico e diffuso dei fatti riportati”*⁸². Nel Rapporto finale della Commissione di esperti⁸³ si è stabilito che lo stupro costituisce un crimine del diritto internazionale umanitario⁸⁴, in seguito lo Statuto del Tribunale penale internazionale per l’ex-Jugoslavia lo ha definito come crimine contro l’umanità⁸⁵. Anche il Tribunale penale per il Ruanda ha inserito lo stupro tra i crimini di guerra e contro l’umanità⁸⁶, e nel 1998 è stato il primo tribunale internazionale a dichiarare la persona accusata colpevole di stupro in quanto reato di genocidio⁸⁷. L’attenzione che è venuta a crearsi attorno al problema ha assunto una grande importanza sia a livello nazionale che internazionale, *“gli atti implicanti la violenza contro le donne non sono più stati intesi come marginali corollari di un conflitto, bensì come comportamenti dotati di autonoma rilevanza penale nel diritto internazionale”*⁸⁸. Difatti, nello Statuto della Corte penale internazionale tra i crimini di guerra e quelli contro l’umanità sono, compresi lo stupro, la schiavitù sessuale, la prostituzione e la gravidanza forzata, o qualsiasi altra forma di violenza sessuale di analoga gravità⁸⁹. Il riconoscimento della questione della violenza contro le donne come questione rilevante sul piano penale, segna certamente un punto di svolta per la tutela dei diritti delle donne e per il perfezionamento degli strumenti preposti a dare effettività alle disposizioni del diritto internazionale sui diritti umani poiché *“le norme previste dall’ordinamento penalistico internazionale, come da quello umanitario, sanzionano condotte lesive dei diritti fondamentali della persona umana,*

and the present resolution, together with such further information as the Commission of Experts may obtain through its own investigations or efforts, of other persons or bodies pursuant to resolution 771 (1992), with a view to providing the Secretary-General with its conclusions on the evidence of grave breaches of the Geneva Conventions and other violations of international humanitarian law committed in the territory of the former Yugoslavia. UN Doc S/Res/780 (1992) par. 2.

⁸¹ Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con risoluzione 808 del 23 febbraio 1993, ha istituito il Tribunale penale internazionale per i crimini dell’Ex-Jugoslavia. Il Tribunale ha il compito di perseguire i responsabili di gravi violazioni di diritto internazionale, di genocidio, di crimini contro l’umanità, di violazione delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e delle violazioni alle leggi e alle consuetudini di guerra. Il Tribunale ha sede all’Aja. Nel 1994, il Consiglio di Sicurezza ha istituito il Tribunale per il Ruanda, con risoluzione 955 dell’8 novembre 1994. Il Tribunale per il Ruanda con sede ad Arusha ha per oggetto solo crimini commessi durante la guerra civile, come il genocidio, i crimini contro l’umanità, le violazioni dell’art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e del II protocollo Addizionale.

⁸² P. DEGANI, *Diritti umani e violenza contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale*, Venezia, 2000, p. 9.

⁸³ Rapporto finale della Commissione di esperti, UN Doc. S/1994/674 del 24 maggio 1994.

⁸⁴ Ivi, par. 102.

⁸⁵ Statuto del Tribunale penale internazionale per i crimini dell’ex-Jugoslavia, art. 5.

⁸⁶ Statuto del Tribunale per il Ruanda, art. 3.

⁸⁷ Tribunale penale per il Ruanda, sentenza Akayesu del 2 settembre 1998.

⁸⁸ P. DEGANI, *Diritti umani e violenza contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale*, cit., p. 10.

⁸⁹ Statuto della Corte Penale Internazionale (Roma, 17 luglio 1998), artt. 7 par. 1 lett. g e par.2 lett. f, art. 8 par.2 (xxii).

riconosciuti meritevoli di tutela della comunità internazionale”⁹⁰. Lo stupro sarebbe, dunque, inquadrabile come un crimine contro la persona, rientrando tra quegli atti previsti dal diritto internazionale e proibiti da disposizioni normative che sanzionano la violenza contro l’integrità fisica e la dignità della persona⁹¹. La problematica della violenza contro le donne durante i conflitti armati, come si dirà meglio in seguito, è stato oggetto di studio in numerose disposizioni delle Nazioni Unite e più in particolare nella Conferenza mondiale sulle donne svoltasi a Pechino nel 1995 e nella Risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 19 giugno 2008⁹², dove si è stabilito che qualsiasi atto di violenza sessuale contro i civili durante i conflitti armati è proibito.

Rientrano infine, tra le forme di violenze sessuali tutti gli abusi e molestie sessuali, lo sfruttamento sessuale e la prostituzione forzata⁹³. Per abuso sessuale s’intende qualsiasi atto fisico o sessuale esercitato su una persona che non è in grado di scegliere o di reagire e oltre a comprendere il rapporto sessuale, include tutti gli atti sessuali che la vittima è costretta a fare. La distinzione tra violenza sessuale e molestia a sfondo sessuale risiede “*nella coartazione dell’altrui volontà e nell’imposizione di un comportamento diretto ad appagare il proprio istinto sessuale, al quale la vittima non abbia la possibilità di sottrarsi, tipico della prima delle due fattispecie*”⁹⁴. Il reato di molestia sessuale è dunque integrato solo in presenza di espressioni volgari a sfondo sessuale ovvero di atti di corteggiamento invasivo diversi dall’abuso sessuale.

La schiavitù sessuale e la prostituzione forzata sono altre forme di violenza sessuale che colpiscono le donne costringendole a compiere o a subire atti sessuali per ottenere in cambio un compenso economico o materiale.

Inoltre, occorre ricordare che molte violenze sessuali sono spesso compiute dalle autorità pubbliche, come forze di polizia, guardie penitenziarie o *peacekeepers*, che abusano delle donne con la scusa di dare loro in cambio beni di prima necessità⁹⁵.

2.4. La violenza domestica e il femminicidio.

⁹⁰ P. DEGANI, *Diritti umani e violenza contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale*, cit., p. 70.

⁹¹ Si veda ad esempio l’art. 27 della IV Conferenza di Ginevra, relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra del 12 Agosto 1949. Tale articolo afferma che: le donne saranno specialmente protette contro qualsiasi offesa al loro onore e in particolare contro lo stupro, la coercizione alla prostituzione e qualsiasi offesa al loro pudore.

⁹² Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Women, Peace and Security*, SC Res 1820 (2008) del 19 giugno 2008.

⁹³ Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, *op. cit.*, 2003.

⁹⁴ Corte di Cassazione Penale, sentenza n. 38719 del 4 ottobre 2012, Sez. III della Corte di Cassazione Penale.

⁹⁵ Segretario Generale delle Nazioni Unite, *UNiTe to End Violence Against Women*, DPI/2546A, novembre 2009.

La forma di violenza più comune che le donne subiscono è quella domestica o “*intimate partner violence*”, generalmente attribuibile al compagno, ma anche ad altri membri della famiglia. Questo tipo di violenza è stato definito dal Consiglio d’Europa: come: “*l’espressione di tutti gli atti di violenza fisica – psicologica – sessuale che si verificano all’interno della famiglia o del nucleo familiare o tra l’attuale o il precedente coniuge o partner, indipendentemente dal fatto che l’autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima*”⁹⁶. La violenza domestica altro non è che la punta di un iceberg dell’esercizio di potere e di controllo dell’uomo sulla donna⁹⁷. Si tratta di un problema che chiama in causa considerazioni sanitarie, legali, economiche, educative, dello sviluppo e soprattutto dei diritti umani. Non esiste un unico fattore al quale ricondurre la violenza domestica, ma vi sono molteplici cause complesse e interconnesse di natura sociale e culturale. Tra i fattori culturali, citiamo per esempio, l’idea dell’inerente superiorità del maschio che pretende di avere il controllo della donna e della famiglia. Vi sono però anche fattori economici, giuridici e politici. Tra i primi salta subito all’occhio l’idea che la donna debba sempre dipendere economicamente dall’uomo; le donne, infatti, non solo mostrano tassi di occupazione minore, ma vengono pagate di meno degli uomini, hanno contratti part-time, si accontentano di svolgere lavori precari o in nero e in alcuni paesi come il Nepal o la Repubblica Democratica del Congo le donne non possono lavorare senza il consenso del marito⁹⁸. Nella maggior parte dei Paesi del Sud del mondo alle bambine è negata l’istruzione primaria perché devono occuparsi dei loro “doveri domestici” e riproduttivi, il che le obbliga a matrimoni forzati, gravidanze precoci, violenze e abusi sessuali. Ci riferiamo al Pakistan, all’India, al Nepal, al Malawi e alla maggior parte delle zone rurali dell’Africa, dell’Asia e del Medio Oriente⁹⁹. In alcuni paesi è vero anche il contrario, in Occidente ad esempio le donne hanno accesso a tutti i gradi d’istruzione e spesso ricoprono posizioni dirigenziali o apicali, però questa loro indipendenza economica e di successo lavorativo possono essere percepiti come una minaccia e stimolano un incremento della violenza maschile. Anche la situazione politica ed economica può essere determinate nella violenza domestica. In molti Paesi come l’America Latina, l’Africa, l’Asia, l’Europa Orientale e la Russia l’incremento della povertà, la disoccupazione, la disparità salariale, lo stress, l’abuso di alcol, hanno provocato

⁹⁶ Convenzione di Istanbul, art. 3 lett. b.

⁹⁷ E. GRACIA, *The Iceberg of Domestic Violence*, in *Unreported of Domestic Violence Against Women: towards an epidemiology of social silence, tolerance, and inhibition*, The Journal of Epidemiology and Community Health, 2004; 58:536-537 doi:10.1136/jech.2003.019604, p. 1.

⁹⁸ F. BANDA, *Project On A Mechanism To Address Laws That Discriminate Against Women*, Commissioned by: Office of the High Commissioner for Human Rights- Women’s Right and Gender Unit, marzo 2008, p. 111.

⁹⁹ PLAN, *Because I am a Girl. The State of The World’s Girl 2012, Learning For Life*, 2012, p. 9.

l'aumento di questo tipo di violenza¹⁰⁰. Altra causa della violenza domestica è spesso dovuta all'immagine della donna come oggetto di consumo sessuale e alla mercificazione del suo corpo imposta dalla società, in particolare dai mass media. Infine, anche le leggi nazionali presenti in alcuni Stati contribuiscono ad alimentare la violenza domestica. Ci riferiamo a quei paesi, come gli Stati Uniti, dove lo stupro coniugale non costituisce reato¹⁰¹ o all'Italia, dove prima della riforma del diritto di famiglia, era legittimato il "delitto d'onore", o ancora a tutte quelle leggi che acconsentono che le bambine si sposino già all'età di tredici/quattordici anni¹⁰², o dove i "crimini d'onore" vengono tollerati, come nel caso del Codice penale della Giordania, che commina sanzioni miti per chi commette questi reati¹⁰³. Uno studio condotto dall'Human Right Watch¹⁰⁴ mostra che i funzionari incaricati ad applicare la legge spesso si schierano accanto al responsabile dei maltrattamenti, infliggendogli pene irrisorie¹⁰⁵. Le conseguenze di questa forma di violenza sono gravi e molteplici: innanzitutto per lo stato di salute psicofisico della donna. Secondo, Radhika Coomaraswamy¹⁰⁶, Relatrice delle Nazioni Unite sulla violenza alle donne dal 1994 al 2003, questo tipo di violenza può essere paragonato alla tortura, di cui presenta tutte le caratteristiche: in primo luogo provoca dolore fisico e mentale; in secondo luogo viene inflitta intenzionalmente; in terzo luogo ha fini specifici; infine produce implicazioni ufficiali sia attive che passive¹⁰⁷. Dunque, la Coomaraswamy, sostiene che la violenza domestica, a seconda della gravità e delle conseguenze che ne possono derivare deve essere trattata dallo Stato come una forma di tortura o trattamento crudele, disumano e degradante. Gli Stati hanno l'obbligo della dovuta diligenza, nel prevenire, indagare e

¹⁰⁰ Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF), *Domestic Violence Against Women and Girls*, Innocenti Digest, No. 6, giugno 2000, p. 8.

¹⁰¹ Giuristi Democratici, *op. cit.* p. 16.

¹⁰² Il Codice civile del Guatemala, ad esempio, prevede all'art. 81 che le bambine possono sposarsi all'età di 14 anni, o la legge Siriana sullo status personale (No. 95/1953, modificata poi dalle leggi N. 34/1975 e N. 18/2003) stabilisce all'art. 18 che le bambine possono sposarsi all'età di 13 anni. In F. BENDA, *op. cit.* pp. 65-66.

¹⁰³ Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia, UNICEF, *op. cit.* p. 7.

¹⁰⁴ Human Right Watch, *Global Report on Women's Human Rights*, New York, 1995.

¹⁰⁵ Ivi, pp. 336-341.

¹⁰⁶ Nel Rapporto della Coomaraswamy si afferma che: *In this context, it is argued that, like torture, domestic violence commonly involves some form of physical and/or psychological suffering, including death in some cases. Secondly, domestic violence, like torture, is purposeful behaviour which is perpetrated intentionally. Men who beat women partners commonly exercise control over their impulses in other settings and their targets are often limited to their partners or children. Thirdly, domestic violence is generally committed for specific purposes including punishment, intimidation and the diminution of the woman's personality. Lastly, like torture, domestic violence occurs with at least the tacit involvement of the State if the State does not exercise due diligence and equal protection in preventing domestic abuse. This argument contends that, as such, domestic violence may be understood to constitute a form of torture*". In Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/85, E/CN.4/1996/53 del 5 febbraio 1996. Par. III lett. c.

¹⁰⁷ Nazioni Unite, *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, G.A. Res. 39/46 del 10 dicembre 1984, art. 1.

punire tutti gli atti di violenza contro le donne sia se commessi dallo Stato che da privati¹⁰⁸. Dunque la violenza domestica altro non è che un *continuum* di violenze che possono portare alla morte della donna. Solo negli anni Settanta si è avvertito il bisogno di coniare un termine appropriato che riguardasse l'uccisione delle donne. È stato coniato così il termine "femminicidio", che inizialmente riguardava solo l'uccisione della donna in caso di stupro, delitto d'onore o per dote¹⁰⁹. Oggi questo termine ricomprende "*any killing of women*"¹¹⁰. L'Organizzazione Mondiale della Sanità definisce così il termine femminicidio: "*Femicide is generally understood to involve intentional murder of women because they are women, but broader definitions include any killings of women or girls*"¹¹¹, e aggiunge che il femminicidio è l'esito fatale dei continui abusi, minacce, violenze subite dalle donne da parte del proprio compagno¹¹².

Oggi il femminicidio è un problema di rilevanza globale. Il 35% degli omicidi di donne è stato commesso da un membro della famiglia¹¹³. Oggi giorno decine e decine di donne sono aggredite, picchiate, stuprate e uccise dal proprio partner. Raramente la violenza domestica si ferma al singolo episodio; questa ha invece il più alto tasso di "*repeat victimization*" rispetto a tutti gli altri reati¹¹⁴. Il 60% degli omicidi delle donne avviene per causa di armi¹¹⁵. L'arma da fuoco ha un ruolo molto importante nella violenza perché non solo viene usata per uccidere, ma anche per minacciare e intimorire la donna. Gli *stalker*, per esempio, utilizzano l'arma non per ferire o uccidere, ma per spaventare la vittima¹¹⁶. Scenari ancora più inquietanti sono i delitti commessi per presunte stregonerie fatte da donne che prima di essere uccise sono anche picchiate, bruciate e lapidate¹¹⁷, ciò avviene soprattutto in Asia e in Africa¹¹⁸. La "caccia alle streghe" nasconde tuttavia un problema ancora più raccapricciante: infatti, le presunte streghe vengono uccise non perché praticano la

¹⁰⁸ Assemblea Generale, Risoluzione 48/104, 20 dicembre 1992, art. 4.

¹⁰⁹ S. BLOOM, *Violence against Women and Girls: A Compendium of Monitoring and Evaluation Indicators*. Chapel Hill, NC: MEASURE EVALUATION, in: www.cpc.unc.edu/measure/publications/ms-08-30/at_download/document.

¹¹⁰ D. E. H. RUSSELL, J. RADFORD, *Femicide: The Politics of Women Killing*, New York, 2002, pp. 3-21.

¹¹¹ Organizzazione mondiale della Sanità, *Understanding and Addressing Violence Against Women: Femicide*, 2012, p. 1.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ *Ivi*, p. 2.

¹¹⁴ Women's Aid, *Making Women and Children Safe*, National and International Statistics, 2013

¹¹⁵ Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden of Armed Violence Report*, 2008, p. 5. www.genevadeclaration.org.

¹¹⁶ J.R. MELOY, "*The Psychology of Stalking: Clinic and Forensic Perspective*", San Diego 1998, p.17

¹¹⁷ J. SCHNOEBELEN, *Witchcraft Allegations, Refugee Protection and Human Rights: A Review of the Evidence*. Research Paper N. 169, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, Geneva 2009, p. 9. <http://www.unhcr.org/4981ca712.html>.

¹¹⁸ Special Rapporteur on Violence against Women, Its Practices and Consequences on *Cultural Practices in the Family that are Violent toward Women*, UN E/CN.4/2002/83 del 31 gennaio 2002, par. 45-48.

stregoneria, ma per espantare loro gli organi che serviranno per traffici e vendita¹¹⁹. Anche malattie come l'HIV/AIDS sono causa di morte di molte donne che hanno subito violenza sessuale dal proprio partner. Il fenomeno del femminicidio è presente in quei Paesi, in quelle culture o società maschiliste e patriarcali, dove la violenza è esercitata per mantenere il controllo e il potere sulle donne e sulle ragazze. Secondo lo Small Arms Survey¹²⁰, i paesi con un alto tasso di omicidi generalmente hanno anche un alto tasso di femminicidi¹²¹ e spesso accade che lo Stato rimanga indifferente generando in questo modo un clima d'impunità. Si è osservato inoltre, che negli stati dove vi è un alto tasso di femminicidi, come ad esempio nel Salvador o in Colombia, soltanto il 3% dei femminicidi è commesso da un conoscente o dal partner corrente; nei paesi con un basso tasso di femminicidio, come Cipro, la Francia o il Portogallo, invece, nell'80 % dei casi le donne sono uccise dai propri partner o ex partner¹²². Questa cultura di violenza contribuisce alla "*feminization of poverty*"¹²³ la quale incoraggia la marginalizzazione delle donne nella società. Ne consegue che questo tipo di violenza non è solo un problema privato, ma è un fatto sociale, quindi un problema politico. È un fatto sociale perché la donna viene uccisa in quanto donna o perché non è la donna che l'uomo o la società vorrebbe che fosse. Ha un significato politico perché è adottato per "*indicare le violenza di stampo misogino o sessista degli uomini e delle istituzioni maschili sulle donne*"¹²⁴. Diana Russell, sostiene che dare un nome ad una ingiustizia occorre per pensare ad un movimento per combatterla¹²⁵. Negli anni Settanta venne a crearsi "*quella sorellanza tra donne, parenti delle vittime, femministe e donne impegnate politicamente, che ha consentito la nascita di un movimento di protesta, di sensibilizzazione*"¹²⁶ e di denuncia sui fatti di brutale violenza contro le donne, e che di conseguenza sono arrivate a rivendicare "*la rilevanza penale del femminicidio, come crimine individuale ma anche come crimine di Stato, quando la violenza assume dimensioni tali per cui è evidente che il Governo non riesce a garantire alle proprie consociate l'integrità psicofisica, il diritto di vivere sicure e con dignità nella comunità, nelle strade, in casa, a lavoro, e quando risulta*

¹¹⁹ A. KELLY, *Child Sacrifice and Ritual Murders Rise in Uganda as Famine Looms*, Guardian, 6 settembre 2009. www.guardian.co.uk/world/2009/sep/06/uganda-child-sacrifice-ritual-murder. Si veda anche la risoluzione del Consiglio Economico e Sociale on Preventing, Combating and Punishing Trafficking in Human Organs. ECOSOC Res. 2004/22, par. 1-4.

¹²⁰ Lo Small Arms Survey è un progetto di ricerca indipendente situato presso l'Istituto universitario di studi internazionali e di sviluppo a Ginevra. Fornisce le principali informazioni sulle armi e sulle violenze nel mondo: www.smallarmssurvey.org.

¹²¹ Small Arms Survey, *Femicide: A Global Problem*, Research Notes n. 14, February 2012, pp. 1-4.

¹²² A. ALVAZZI DEL FRATE, *When a Victim is a Women*, in Geneva Declaration Secretariat 2011, pp. 129-30.

¹²³ D. PEARCE, *The Feminization of Poverty: Women, Work and Welfare*, in Urban Social and Change Review, Vol.11 Nos. 1-2, 1979, pp. 28-36.

¹²⁴ D. E. H. RUSSELL, J. RADFORD, *Femicide: the Politics of Women Killing*, New York, 1992, pp. 3-21.

¹²⁵ Ivi, p. 10.

¹²⁶ B. SPINELLI, *Femminicidio, dalla denuncia sociale al riconoscimento giuridico internazionale*, Milano, 2008, p. 25.

macroscopica l'inefficienza delle istituzioni nel prevenire, perseguire, punire i crimini contro le donne"¹²⁷. Prima di approfondire gli aspetti giuridici del femminicidio è opportuno ricostruire le origini storiche di questo termine.

3. Le origini del termine femmicidio.

L'introduzione dei vocaboli femmicidio e femminicidio, così come la loro introduzione nel linguaggio prima nella comunità scientifica e poi nell'uso comune, non è frutto di un percorso lineare, ma difficoltoso e ambiguo¹²⁸. Esso non è stato introdotto come analogia del femminile di omicidio, difatti non tutte le uccisioni di donne possono considerarsi dei femminicidi e non tutti i femminicidi comportano la morte della donna, ma come sostiene Marcela Lagarde¹²⁹, è un neologismo con il quale si nomina ogni forma di discriminazione e violenza rivolta contro la donna, in "quanto donna". Il femminicidio è dunque la forma estrema di violenza di genere, che annulla l'identità e la personalità della donna. Dunque, il termine inglese "*Femicide*" o se si preferisce utilizzare quello castigliano "*Feminicide*", indica un insieme di comportamenti violenti nei confronti delle donne in quanto tali. Esse sono uccise per avere trasgredito al loro ruolo imposto dalla tradizione, per avere deciso liberamente della propria vita ed essersi sottratte al controllo e al potere del proprio partner. In questo caso la morte di una donna è la conseguenza di atteggiamenti o di pratiche sociali misogine¹³⁰, è l'ultimo atto di un *continuum* di violenza di carattere economico, psicologico o fisico, e cioè la forma estrema del terrorismo sessuale¹³¹. Il concetto di stupro ad esempio, deve essere visto come un atto di violenza sessuale, di aggressione e una pratica, dove l'uomo non trova piacere sessuale ma "*focuses on the man's desire for power, dominance and control*"¹³².

Il femminicidio è esistito fin dai tempi più antichi. Diana Russell, infatti, scrive che il concetto di femmicidio è nuovo, ma il fenomeno che esso descrive è vecchio come il patriarcato¹³³, è

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ B. SPINELLI, *Femminicidio*, cit., p. 29.

¹²⁹ M. LAGARDE Y LOS RIOS, *Feminicidio. Conferencia en la Universidad de Oviedo*, del 12 gennaio 2006 in: www.ciudademujeres.com/articulos/Feminicidio.

¹³⁰ RUSSELL, RADFORD, *Femicide: The Politics of Women Killing*, op. cit., p. 5.

¹³¹ J. CAPUTI, D. E. H. RUSSELL, *Femicide: Speaking the Unspeakable*, Ms, Sep; 1,2, Research Library Core, 1990, p. 34.

¹³² RUSSELL, RADFORD, *Femicide: The Politics of Women Killing*, cit., p. 3.

¹³³ *Ibidem*, p. 25.

l'espressione ultima della forza patriarcale¹³⁴; tutte le società patriarcali hanno usato e continuano a usarlo come forma di punizione e di controllo sociale sulle donne¹³⁵. Nel Sedicesimo e Diciassettesimo secolo molte furono le donne uccise perché accusate di stregoneria o le donne lesbiche perseguitate, bruciate vive, linciate per il solo sospetto di avere commesso adulterio. Il femminicidio è oggi la legalizzazione dello stupro del coniuge non punibile; è la morte delle donne costrette a praticare l'aborto clandestino, perché abortire in alcuni Stati non è legale¹³⁶ o perché in altri, come l'Italia, oltre l'80% dei ginecologi è obiettore di coscienza¹³⁷; sono le donne che muoiono per avere contratto il virus dell' HIV/AIDS dopo avere subito violenza sessuale o semplicemente perché il proprio partner non le ha informate di essere sieropositivi; è ancora la sterilizzazione forzata. Femminicidio è secondo Barbara Spinelli¹³⁸, *“la morte vivente di quelle donne che subiscono abusi in famiglia e non riescono più a riprendere una vita normale”*, sono le ragazze che muoiono di anoressia o le donne che muoiono a seguito di interventi chirurgici per corrispondere a un modello di bellezza dominante imposto dalla società¹³⁹. Esso è ancora nella complicità attiva e passiva dello Stato, incapace di tutelare i diritti delle donne e assicurare loro protezione. Per questo motivo si potrebbe parlare di *“violenza di Stato”*¹⁴⁰, cioè quando è lo Stato stesso a porre in essere norme discriminatorie contro le donne, ci riferiamo al caso del Sudan, dove l'art. 152 del Codice penale prevede che le donne che violano la moralità pubblica o che abbiano una tenuta indecente siano punite con quaranta colpi di frusta e con una multa. È il caso di Lubna al-Hussein¹⁴¹ arrestata il 3 luglio del 2009 per avere portato dei pantaloni. È violenza quando queste norme hanno come conseguenza l'eliminazione sistemica dei feti femminili¹⁴²; o ancora quando lo

¹³⁴ J. CAPUTI, *Advertising Femicide: Lethal Violence Against Women in Pornography and Gorenography* in *Femicide the Politics of Women Killing* di J.RADFORD e D.H.E RUSSELL op. cit., p. 203.

¹³⁵ RUSSELL, *Femicide is old as Patriarchy*, in D.E.H. RUSSELL, A. R. *Femicide in a Global Perspective*, New York, 2000, p. 26.

¹³⁶ L'interruzione della gravidanza su richiesta è vietata in: Andorra, Croazia, Finlandia, Cipro, Irlanda, Liechtenstein, Malta, San Marino, Polonia. In Germania e Regno Unito è illegale ma è possibile interrompere la gravidanza in alcuni specifici casi: malformazione del feto e pericolo della salute della madre. A Berlino è però possibile abortire a seguito di violenza sessuale. Infine è illegale in Africa e in Oceania. In: <http://www.iljournal.it/2013/in-quali-paesi-e-vietato-laborto/541373>.

¹³⁷ M. N. DE LUCA, 194, *Così sta morendo una legge in Italia, torna l'aborto clandestino*, 23 maggio 2013, in: http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/inchiesta-italiana/2013/05/23/news/aborti_obiettori_di_coscienza-59475182/.

¹³⁸ B. SPINELLI, *Femminicidio, dalla denuncia sociale al riconoscimento giuridico internazionale*, Milano, 2008.

¹³⁹ Ivi, p. 21.

¹⁴⁰ Giuristi Democratici, *Violenza sulle donne: parliamo di femminicidio. Spunti di riflessione per affrontare a livello globale il problema della violenza sulle donne con una prospettiva di genere*, in www.giuristidemocratici.it p. 15.

¹⁴¹ L. A. AL-HUSSEIN, *“40 coups de fout pour un pantalon”*, ed. Plon, Francia, novembre 2009, p. 19.

¹⁴² Ci riferiamo al caso della Cina, dove ogni anno vengono uccisi milioni di feti femmina. Questa sparizione è diretta conseguenza della legge della politica del figlio unico del 1979. Ma anche all'India, Pakistan, Bangladesh, Taiwan e Corea del Sud, in I. ATTANÉ, *Une Chine sans Femmes?*, Perrin, 2005, p. 17.

Stato non dispone norme adeguate per proteggere le sue cittadine. Infine si può parlare di femminicidio come violenza di Stato, quando questo accetta la violenza di matrice religiosa, in particolare in quei paesi dove le legislazioni accolgono le disposizioni della *Sharia* islamica, come ad esempio in Iran, dove è prevista la pena di morte per il reato del lesbismo. Per questo motivo, Marcela Lagarde¹⁴³ parla di femminicidio come “*violencia istitucional*”, cioè quando lo Stato viene meno al suo obbligo di garantire il diritto a una vita integra e sicura alle donne, quando non si attiva adeguatamente a ricercare e a punire i colpevoli di femminicidio, negando così alle donne l’accesso alla giustizia. L’impunità è un altro elemento del femminicidio, perché non tutti gli omicidi vengono portati di fronte la legge¹⁴⁴.

3.1. Il concetto di femmicidio.

La criminologa e scrittrice Diana Russell è stata la prima studiosa a ricostruire la storia del termine femmicidio, a dare allo stesso un significato politico e simbolico che va oltre il senso letterale del termine “femmicidio”. Per questo motivo, è stata definita: “la teorica del femmicidio”. Ella venne a conoscenza di questo termine nel 1974, quando una sua amica le disse che una donna di nome Carol Orlock¹⁴⁵ stava scrivendo un libro intitolato “*Femicide*”¹⁴⁶. La Russell rimase molto affascinata da questo neologismo che poteva essere un possibile sostituto del termine neutro omicidio¹⁴⁷. Il concetto di femmicidio si estende al di là della definizione giuridica di omicidio ed include quelle situazioni in cui la morte della donna rappresenta l’esito/la conseguenza di atteggiamenti o pratiche sociali misogine¹⁴⁸. Con questo termine, la Russell voleva persuadere il lettore a riconoscere il femmicidio come un problema urgente, sul quale interrogarsi, per accrescere la conoscenza del problema da parte della collettività e generare resistenza nei confronti di tale problema¹⁴⁹. Ha usato per la prima volta questo termine nel 1976, durante una sua testimonianza al

¹⁴³ M. LAGARDE Y DE LOS RIOS, *Feminicidio. Conferencia en la Universidad de Oviedo 12 enero de 2006*, Artículos de Ciudad de Mujeres: <http://www.ciudaddemujeres.com/articulos/Feminicidio>.

¹⁴⁴ Ivi.

¹⁴⁵ D. E. H. RUSSELL, *The Origin And The Importance of The Term Femicide*, dicembre 2011, in: http://www.dianarussell.com/origin_of_femicide.html.

¹⁴⁶ Il termine femmicidio in realtà non è stato inventato dalla Orlack. Nella lingua inglese si usò questo termine circa due secoli fa, esattamente nel 1801, nel testo di Corry “*In a Satirical View Of London At The Commencement of the Nineteenth Century*”, con il significato di “uccisione di una donna”. Il termine *femicide* apparve anche nel 1827, nella terza edizione di *The Confession Of An Unexecuted Femicide*, di William Mac Nash. Altra traccia del termine *femicdie* risulta nel *Law Lexicon* di Wharton del 1848, In B. SPINELLI, cit. p. 32.

¹⁴⁷ RUSSELL, *The Origin And The Importance of The Term Femicide*, cit., p. 1.

¹⁴⁸ RUSSELL e RADFORD, *Femide: The Politics of Women Killing*, cit., pp. 6-7.

¹⁴⁹ D.E.H RUSSELL e A.R HARMES, *Femicide in Global Perspective*, New York, 2001, p. 10.

Tribunale Internazionale dei Crimini contro le donne¹⁵⁰ quando ha definito il femmicidio come l'omicidio di una donna da parte di un uomo per motivi di odio, disprezzo, o per un senso di possesso sulla donna¹⁵¹, e ha aggiunto che il fenomeno era molto antico, ricordando le donne bruciate vive perché accusate di essere streghe, o quelle morte per delitti d'onore o le tantissime bambine morte per infanticidio. Nella sua prima opera, "*Femicide: The Politics of Women Killing*", la Russell ha rilevato, infatti, che il femmicidio era un problema politico ma che le società patriarcali e le istituzioni negavano¹⁵². Affinché ci fosse un cambiamento radicale nelle società era necessario prima di tutto, "*to name femicide*", definire in modo chiaro il significato del termine. Nel corso degli anni, la Russell è tornata ad occuparsi più volte del femmicidio: lo ha fatto nel 1990 insieme a Jane Caputi¹⁵³ e nel 1992 insieme a Jill Radford¹⁵⁴ quando ha definito il femmicidio come l'uccisione misogina di una donna da parte di un uomo¹⁵⁵. Nel 2001 nel libro "*Femicide in Global Perspective*", ha deciso di estendere il concetto di *femicide* "a tutte le forme di uccisioni sessiste"¹⁵⁶ e ha spiegato, che le uccisioni misogine si limitano a includere le uccisioni fatte per motivi di odio, mentre quelle sessiste comprendono anche quelle fatte da uomini per motivi di superiorità e di possesso nei confronti della donna¹⁵⁷. Alla fine però, la Russell ha deciso di dare un significato semplice al termine femmicidio, per renderlo di più facile comprensione. Nel 2011, Diana Russell e Roberta Harmes¹⁵⁸ hanno definito questo termine come "l'uccisione di femmine da parte di maschi, perché femmine". Sostituire i termini 'uomini' e 'donne' con le parole 'maschi' e 'femmine' significava includere nel femmicidio anche le ragazze e le bambine, e che gli omicidi possono essere compiuti anche da giovani ragazzi.

¹⁵⁰ La sua prima conferenza si ebbe tra il 4-8 marzo 1976. Obiettivo della conferenza era, come afferma Frances Doughty, quello di: "*make the public the full range of crimes, both violently brutal and sibtily discriminatory, committed against women of all cultures*". All'evento parteciparono circa duemila donne provenienti dai 40 paesi diversi. Queste, oltre a denunciare le violenze contro le donne, volevano creare insieme una mobilitazione internazionale per combattere questo crimine. La Russell che era fautrice della conferenza s'impegnò moltissimo a curarla nei minimi particolari, il problema però fu che diverse femministe radicali presero d'assalto il palco, spensero i microfoni e i relatori furono costretti a lasciare la scena. Alla fine del secondo giorni si sbarazzarono del programma, il terzo giorno la seduta fu interrotta a causa di minaccia di presenza di una bomba. Nella conferenza si usò il termine crimine in modo generico, riferendolo a tutte le forme di oppressione patriarcali e sessiste contro le donne. In RUSSELL, *The Origin And The Importance of The Term Femicide*, dicembre 2011, p. 1.

¹⁵¹ CAPUTI e RUSSELL, *op cit.* 1990, pp. 34-37.

¹⁵² D. E. H. RUSSELL e J. RADFORD, *Femicide: The politics of women killing*, 1992, p. 13.

¹⁵³ J. CAPUTI e D. E. H. RUSSELL, *Femicide: Speacking the Unspeakable*, cit., p. 34-37.

¹⁵⁴ D. E. H. RUSSELL e J. RADFORD, *Femicide: The politics of women killing*, cit.

¹⁵⁵ Ivi, p 3.

¹⁵⁶ B. SPINELLI, *op.cit.* 2008, p. 35.

¹⁵⁷ D. E. H. RUSSELL e A. R. HARMES, *Femicide in Global Perspective*, cit.

¹⁵⁸ Ivi, p. 14.

Oltre a definire il problema, secondo la Russell è importante anche distinguere le diverse forme di femmicidio perché facendolo si forniscono delle categorie di analisi alternative a quella della criminologia classica che, “*utilizzando per la classificazione termini ‘genderaraser’, di fatto annullano la possibilità di discernere i femmicidi da altri tipi di uccisioni di donne*”¹⁵⁹. Nelle sue opere, la studiosa offre una vasta illustrazione di forme di femmicidio: quello razzista, quello domestico, quello coniugale, quello lesbofobico, quello seriale e quello di massa¹⁶⁰. Sono incluse nelle condotte femmicide anche tutte quelle violenze sessuali, fisiche, psicologiche, socio-economiche e tutte quelle pratiche tradizionali lesive dell’integrità fisica e psichica della donna. Ogni qual volta queste forme di violenza hanno come esito la morte, diventano femmicidi¹⁶¹. Alla Russell va riconosciuto il merito di avere per prima individuato la natura politica, strutturale e genericamente connotata delle uccisioni delle donne da parte degli uomini *perché* donne¹⁶². La Russell è stata infatti, la prima ad indagare e a denunciare che le violenze contro le donne avvengono soprattutto in casa, per motivi sessisti e in ogni cultura¹⁶³ ed è stata la prima a spiegare la differenza tra omicidio e femmicidio. Entrambi i concetti terminano con *-cidio*, vale a dire uccisione, ma mentre il termine omicidio indica l’assassinio di donne e uomini in generale, il termine femmicidio indica l’uccisione delle donne ammazzate a causa del loro genere. Secondo la Russell introdurre un nuovo termine per le uccisioni sessiste/misogini era necessario affinché le femministe si organizzassero per combattere “*these heretofore neglected lethal forms of violence against women and girls*”¹⁶⁴.

3.2. Il concetto di femminicidio.

Marcele Lagarde, femminista, antropologa politica messicana, si è interessata molto all’opera di Diana Russell “*Femicide: The politics of women killing*”, tant’è che nel 2004 ha deciso di invitarla ad una sua conferenza, per affrontare il tema delle violenze contro le donne, per meglio spiegare la situazione politica di Ciudad Juarez. L’autrice, infatti, voleva trasformare l’idea della Russell sul femmicidio in una campagna politica per il suo paese. La Lagarde, ha finito dunque per adottare il termine “*femminicidio*”, per spiegare lo “*stato di violenza patriarcale impunita e di machismo*

¹⁵⁹ SPINELLI, 2008, *op. cit.*, p. 37.

¹⁶⁰ D. E. H. RUSSELL e J. RADFORD *Femicide: the Politics of Women Killing*, 1992, p. 15.

¹⁶¹ J. CAPUTI, *Sexist terrorism against women*, in D. E. H. e J. RADFORD, *Femicide the Politics of Women Killing*, 1992, p. 15.

¹⁶² B. SPINELLI, *op. cit.*, p. 37.

¹⁶³ Ivi, p. 38.

¹⁶⁴ RUSSELL, *Femicide The Power of a Name*, 5 ottobre 2011, in: www.dianarussell.com.

*diffuso come quello che caratterizzava il Messico in quel periodo*¹⁶⁵. A questo proposito Barbara Spinelli scrive, “[Marcela Lagarde] riconobbe alla Russell il merito e la maternità accademica di una categoria teorica, sviluppata nell’ambito degli studi di genere da un gruppo di criminologhe, delle quali le più conosciute, coloro che diedero impulso alla materia, furono Jill Radford e Diana Russell”¹⁶⁶.

Dunque, possiamo certamente dire che la Russell è considerata la “teorica del femmicidio” mentre Marcela Lagarde è “la teorica del femminicidio”. La Lagarde ha preferito tradurre il termine inglese “*femicide*” in femminicidio per diverse ragioni. Anzitutto, per evitare sovrapposizioni di significati e fraintendimenti, perché spiega che il termine castigliano *femicidio* è una voce omologa ad omicidio, ma significa uccisione di donne¹⁶⁷. In secondo luogo, constatando che i numerosi femminicidi commessi in Messico e nelle altre città latino americane, rimanevano impuniti, ha deciso di aggiungere al concetto di femminicidio anche il fattore impunità, ovvero rientravano nella categoria di femmicidio tutte quelle violenze che rimanevano impunte da parte dello Stato. Su questo la Russell era d’accordo, ma questo non doveva essere il fattore che categorizzasse il termine femmicidio¹⁶⁸. La Russell¹⁶⁹ ha affermato che nei paesi latino americani si era creata una sorta di competizione tra le femministe, tra chi cioè utilizzava il termine femmicidio e chi invece femminicidio. Ci si è allontanati dall’obiettivo della Russell, che era quello della lotta globale contro le violenze sulle donne.

Marcela Lagarde offre un’interpretazione più estensiva al termine femminicidio. Spiega, infatti, che mentre la Russell fa rientrare nella categoria del femmicidio i “crimini di odio contro le donne”, ed include inoltre il fattore misogino, dunque si può parlare di femmicidio solo quando c’è misogina. L’antropologa messicana invece, cerca di esporre la sua tesi in maniera più dettagliata, si domanda “*come si produce la misoginia?*”¹⁷⁰. Nel rispondere a tale domanda, l’autrice contestualizza innanzitutto le considerazioni della Radford¹⁷¹ e della Russell “fornendo una sistematica spiegazione strutturale alla violenza di genere”¹⁷². La Russell e le sue coautrici si limitano ad evidenziare come

¹⁶⁵ B. SPINELLI, *op. cit.*, p. 39.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ M. LAGARDE, *Por la vida y la libertad de las mujeres: fin al Femicidio*, in *Apuntes para la Agenda legislativa de PRD 2004*, Mes Directiva del GPPDR, Grupo Parlamentario del PDR Camera de Diputados, Congreso de la Unión, LIX Legislatura, Mexico, pp. 93-108.

¹⁶⁸ D. E. H. RUSSELL, *The Origin And the Importance of the Term Femicide*, dicembre 2011, in: www.dianarussell.com.

¹⁶⁹ *Ivi*.

¹⁷⁰ M. LAGARDE Y DE LOS RIOS, *Feminicidio. Conferencia en la Universidad de Oviedo*, *op. cit.* 2006.

¹⁷¹ RADFORD e RUSSELL, *Femicide, The Politics of Women Killing*, New York, 1992.

¹⁷² B. SPINELLI, *op. cit.* p. 40.

meccanismi di violenza e discriminazione contro le donne vengano sovente riprodotti da alcuni attori sociali altrimenti incaricati della loro protezione, e da ciò fanno discendere la necessità di trattare il femmicidio come un problema politico e sociale¹⁷³. Esse sostengono che è la società ad accettare la violenza contro le donne, considerandola come qualcosa di naturale. È la società che le ignora, le mette a tacere, le rende invisibili, le svalorizza e a loro volta le comunità (famiglie, quartiere, qualsiasi organizzazione sociale) minimizzano la violenza e adottano meccanismi violenti di relazione e comportamento con le donne¹⁷⁴. Marcela Lagarde scrive, infatti, che uno dei punti chiave del femminicidio è che la violenza contro le donne è illegale ma legittima¹⁷⁵ e che la Russell fa rientrare nel concetto di femmicidio comportamenti misogini/discriminatori che portano alla morte della donna, perché se non c'è morte non c'è femmicidio, per la Lagarde questo non è necessariamente vero. Perché il femminicidio oltre a comprendere gli omicidi di donne, comprende un insieme molto vasto di comportamenti violenti contro le donne, che non per forza portano alla loro morte. Si tratta di comportamenti che violano i diritti fondamentali della donna. Per la Lagarde, il femminicidio riguarda dunque, qualsiasi forma di discriminazione, fisica o psicologica, atta ad annullare la personalità, l'identità e la libertà di una donna. A seguito del suo incarico alla "Comision Especial de Femicidio"¹⁷⁶, Marcela Lagarde, parlando in riferimento della situazione messicana ha definito quel contesto affermando che si trattava di una violenza istituzionale perché lo Stato non è intervenuto per proteggere tutte quelle donne violentate, torturate, massacrate e uccise a Ciudad Juárez.

Una delle iniziative più importanti di Marcela Lagarde è stata quella di proporre l'adozione di leggi che potessero criminalizzare il femminicidio. Qualifica il femminicidio come una "violenza istituzionale" sia in tempo di guerra sia in tempo di pace e aggiunge che queste violenze, abusi, rapimenti, sparizioni di giovani ragazze e di donne si verificano soprattutto quando non vi è lo stato di diritto, quando il governo non è stabile, quando vi è un collasso istituzionale. La sua riflessione *"es en la inexistencia de un estado de derecho y en sus fracturas donde se reproducen la violencia sin límite y los asesinatos sin castigo y donde se favorece la impunidad. Ha señalado los casos de secuestros y desapariciones de niñas y mujeres en un cuadro de colapso institucional, hablando incluso de genocidio contra las mujeres cuando las condiciones históricas generan prácticas*

¹⁷³ Ivi, p. 41.

¹⁷⁴ M. LAGARDE, *Feminicidio. Conferencia en la Universidad de Oviedo*, cit.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

¹⁷⁶ La Commissione speciale sul femminicidio è stata istituita nel 2006. Il sito della commissione è consultabile su : http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/002_especiales/012_comision_de_feminicidio S.

sociales que permiten continuos atentados contra la integridad, el desarrollo, la salud, las libertades y la vida de las mujeres”¹⁷⁷.

La violenza femminicida è invece, la forma estrema di violenza di genere, delle violazioni dei suoi diritti in ambito politico e/o privato, caratterizzato da un insieme di condotte misogine, che implicano l’impunità sociale o dello Stato e pongono le donne e le bambine in situazioni di rischio che possono culminare nell’omicidio o in altre forme di morte violenta.

A partire dagli anni Novanta alcune studiose come Ellis D. E. Dekeseredy e J. Campbell hanno usato il termine femminicidio per indicare gli omicidi di donne, ma togliendo dalla loro definizione, l’espressione “perché donne”, eliminando dunque quel valore politico che tanto significava per la Russell¹⁷⁸. Così facendo queste studiose hanno innanzitutto screditato il termine ma soprattutto hanno annullato la distinzione reale tra femmicidio e omicidi di donne in generale. Tuttavia la Russell spera che coloro che in futuro condurranno ricerche su tale tema adottino il termine femmicidio secondo la sua definizione e non quella depoliticizzata. In questo, la Russell è stata pienamente soddisfatta, soprattutto, quando, dopo il successo della sua seconda antologia *“Femicide in Global Perspective”* sono stati in molti, in ambito accademico, ad utilizzare il concetto di “femicide” secondo la sua definizione, fin quando poi non si diffuse il concetto di femminicidio elaborato da Marcela Lagarde. L’utilizzo dei termini “femmicidio” e “femminicidio” ha però, generato qualche confusione poiché *“si utilizzano i due termini in accezioni non sempre coincidenti a quelle proposte dalla Russell e da Lagarde”*¹⁷⁹. La professoressa, Suley Souza de Almeida, ad esempio, spiega che il termine femmicidio *“designa il carattere sessista dei crimini coniugali, smaschera l’apparente neutralità dei termini omicidio e assassinio”*¹⁸⁰. La sociologa Julia Monarrez Fragoso¹⁸¹ spiega il concetto di femmicidio come una definizione “mista” che da una parte accoglie il concetto della Russell (ovvero: l’omicidio di donne perché donne), dall’altra parte adotta la definizione della Lagarde indicando che queste donne vengono uccise per motivi socio strutturali, spiegando inoltre che il femminicidio si verifica in quei contesti dove lo Stato è assente. Parla, infatti, di “femminicidio sessuale sistemico”¹⁸², inteso come l’assassinio di donne e bambine per il fatto di essere donne, il cui corpo è stato torturato, violato, ucciso e gettato via, da parte di uomini

¹⁷⁷ J. ALONSO, *Marcela Lagarde: una femminista contra el feminicidio* in Envio Digital Revista mensual de análisis de Nicaragua y Centroamerica N. 278, maggio 2005. <http://www.envio.org.ni/articulo/2888>.

¹⁷⁸ B. SPINELLI, *op. cit.*, p. 123.

¹⁷⁹ B. SPINELLI, *op. cit.*, p. 43.

¹⁸⁰ S. SOUZA DE ALMEIDA, *Femicidio: Algemas (In)Visíveis Do Público, privado, reinventar*, Rio de Janeiro 1998.

¹⁸¹ J. MONARREZ FRAGOSO, *Elementos de Analisis del Femicidio Sexual Sistemico en Ciudad Juarez para su visibilidad jurídica* in Femicidio, Justicia y Derecho, 2005, pp. 197-121.

¹⁸² *Ibidem*.

che abbiano agito con misoginia e sessismo, in un clima d'indifferenza e impunità. Quando si uccide lasciando dei segni ben precisi sul corpo della donna, lo si fa per “*evidenziare, la natura politica di quegli atti, attraverso la ritualizzazione che li accompagna, lo scenario codificato, nel quale vengono fatti ritrovare altri corpi, i tempi, l’attesa, di una giustizia che non arriva, rappresentano il canovaccio di una messa in scena di un crimine sistemico*”¹⁸³. La criminologa palestinese, Nadera Shaloub Kevrokian, invece, partendo dalla sua esperienza di analisi del *femicide* nel mondo arabo, in particolare palestinese, decide di includere anche tutte quelle situazioni in cui la donna vive sotto la continua minaccia di morte o di cosiddetta “morte in vita”. Essa propone una definizione allargata di *femicide* che è il processo diretto alla morte e alla creazione di una situazione in cui sia impossibile per la vittima di vivere. È ogni metodo sociale di egemonia maschile usato per distruggere i diritti, le potenzialità, le abilità delle donne e il potere di vivere in sicurezza. È una forma di abuso che degrada e subordina la donna. Conduce a uno stato di paura perenne di frustrazione, isolamento, esclusione e pregiudica la possibilità femminile di essere padrona della propria vita¹⁸⁴.

Un'altra studiosa che merita l'importanza di essere citata è la Carcedo¹⁸⁵, la quale sostiene che l'impunità intesa come mancanza di volontà da parte dello Stato o delle autorità politiche di affrontare il problema della violenza sulle donne, fa parte di quel *continuum* di violenza che le donne subiscono per il fatto di essere donne. Ad oggi non vi è un termine unico che si utilizza, nei paesi anglosassoni si utilizza il termine femmicidio, in quelli latini invece il termine femminicidio, anche se, in alcuni Stati come il Guatemala ed il Salvador si utilizzano entrambi i termini.

Dunque, mentre il concetto di femmicidio enfatizza il fattore misogino contro le donne e che provoca la loro morte, il femminicidio invece, vuole dare rilevanza al fatto che questo pregiudica il godimento dei diritti fondamentali delle donne, della loro autodeterminazione a vivere una vita libera dalla violenza. Secondo Patrizia Romito¹⁸⁶, il femminicidio si ha ogni qual volta la donna subisce violenza fisica, psicologica, economica, normativa, sociale, religiosa, in famiglia e fuori, quando non può esercitare i diritti fondamentali dell'uomo, perché donna, ovvero in ragione del suo genere.

3.3. Ginocidio e gendercidio.

¹⁸³ B. SPINELLI, *op. cit.*, 2008, p.21.

¹⁸⁴ N. S. KEVORKIAN, *Reexamining Femicide: Breaking the Silence and Crossing Scientific Borders* in “Signs” Chicago 2003, Volume 28, Iss. 2, p. 581.

¹⁸⁵ A. CARCEDO, M. SAGOT, *Femicidio en Costa Rica 1990-1995*, San Jose, 2000.

¹⁸⁶ P. ROMITO, *Un silenzio assordante. La violenza occulta su donne e minori*, Milano, 2005.

Un'ultima analisi riguarda la distinzione di “ginocidio”, “gendercidio” e “femminicidio”: concetti non coincidenti ma aventi alla base la medesima *ratio*, quella cioè “*della violenza contro le donne come lesione dei diritti umani fondamentali, e dunque dei crimini contro le donne come crimini contro l’umanità*”¹⁸⁷. Difatti, *gin-* deriva dal greco *gune* che significa donna, e *-cidio* dal latino *cide* che significa uccidere. Sono entrambi sinonimi di femmicidio.

Importantissimo è il contributo apportato da Mary Daly¹⁸⁸ e Jane Caputi¹⁸⁹, le prime a teorizzare il concetto ginocidio, che definiscono come “*l’intento fondamentale del patriarcato globale: pianificato, istituzionalizzato, fisico e psicologico sterminio di donne, uso deliberato di misure sistemiche (uccisioni, lesioni fisiche o psicologiche, condizioni invivibili, controllo di nascite che sono calcolate per determinare la distruzione delle donne come forza politica e culturale, lo sradicamento delle credenze e del linguaggio femminile ed infine lo sterminio della razza delle donne e di tutti gli elementi parte sulla natura*”¹⁹⁰. Andrea Dworkin ha definito così il ginocidio come: “*sistematiche mutilazioni, stupri e o uccisioni di donne da parte degli uomini [...] la violenza implacabile perpetuata dal genere maschile al genere femminile*”¹⁹¹. Non manca la trattazione della Russell che però preferisce comparare la nozione di ginocidio a quello di genocidio¹⁹² così come espressa dalla Convenzione delle Nazioni Unite per la prevenzione e repressione del crimine di genocidio approvata il 9 dicembre 1948 con risoluzione dell’Assemblea Generale ed entrata in vigore il 12 gennaio 1951. La Russell intende per ginocidio: “*qualsiasi dei seguenti atti commessi con l’intento di distruggere, del tutto o in parte, le donne come genere: -Causando un serio pregiudizio a livello fisico o psichico, attraverso stupri diffusi, abusi sessuali su minori, molestie sessuali, violenza fisica, abusi verbali, restrizione di libertà, ecc.; - Deliberatamente assoggettando le donne portandole ad una distruzione fisica parziale, affinché dipendano dall’uomo, introducendole nella vita sociale con la credenza che sia loro dovere crescere i figli e starare in casa; -imponendo loro misure di controllo delle nascite; -obbligandole con la forza a trasferire all’uomo i bambini di una*

¹⁸⁷ B. SPINELLI, *op. cit.*, p.46.

¹⁸⁸ M. DALY, *Gyn/ecology. The Metaethics of Radical Feminism*, Boston, 1990.

¹⁸⁹ J. CAPUTI, *The Age of Sex Crime*, Bowling Green, State University, Popular Press, Ohio, 1987.

¹⁹⁰ B. SPINELLI, *Femmicidio. Dalla denuncia sociale al riconoscimento giuridico*, 2008, p. 46.

¹⁹¹ *Ivi*, p. 47.

¹⁹² Nazioni Unite, *Convenzione per la prevenzione e repressione del crimine di genocidio*, Art. 2: “Per genocidio s’intende ciascuno degli atti seguenti, commessi con l’intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso come tale: a) uccisione dei membri del gruppo; b) lesioni gravi all’integrità fisica o mentale di membri del gruppo; c) il fatto di sottoporre deliberatamente il gruppo a condizioni di vita intese a provare la sua distruzione fisica, totale o parziale; d) misure miranti a impedire nascite all’interno del gruppo; e) trasferimento forzato di fanciulli da un gruppo all’altro.

*coppia divorziata forzato per le inferiori condizioni economiche della madre o perché essa è considerata inadeguata per motivi razzisti o connessi alle sue scelte sessuali”*¹⁹³.

Nel suo libro, la Russell¹⁹⁴ illustra chiaramente la differenza tra genocidio e femmicidio, sostenendo che per esserci genocidio è necessario non solo che si abbia una delle cinque categorie di condotte indicate come tipiche del genocidio, ma anche che queste siano finalizzate ad eliminare un numero significativo di donne perché donne, anche attraverso il femmicidio¹⁹⁵. I due termini, sono complementari ma non in competizione, in quanto per genocidio intendiamo la violenza sistemica nei confronti di un gruppo di donne con l’obiettivo di sterminarle, mentre per femmicidio s’intende la violenza finalizzata all’uccisione di una singola donna in quanto donna. Amatyra Sen¹⁹⁶ parla invece di “genocidio di genere”, riferendosi a tutte quelle donne morte a seguito di violenze particolarmente cruenti.

Per gendercidio, invece, s’intende l’uccisione di un gruppo di persone di uno specifico sesso. Questo termine fu coniato per la prima volta dalla femminista americana Mary Anne Warrennel che lo cita nel suo libro “*Gendercide: the Implications Of Sex Selections*” pubblicato nel 1985¹⁹⁷. L’autrice, oltre a descrivere il gendercidio come l’uccisione di un gruppo in base al sesso, mostra il parallelismo che vi è tra il genocidio e il gendercio. Ella afferma, che il gendercidio è il massacro intenzionale di una persona in base al suo sesso. Ma “*gendercide*” è un “*sex-neutral term*” dove le vittime possono essere sia uomini sia donne¹⁹⁸. Altri invece parlano di “*“hidden gendercide”, ‘gendercidio nascosto’, per il numero impressionante di donne demograficamente scomparse nel mondo, che è comparabile ad un Olocausto: ovvero, ogni quattro anni nel mondo muore ammazzato per motivi di genere un numero di donne equivalente alle vittime mietute nell’ Olocausto dai nazisti*”¹⁹⁹.

Ad oggi però, il numero dei gendercidi, concernenti il sesso femminile, sono di gran lunga più alti rispetto a quelli maschili. Basti pensare che in paesi come la Cina, l’India e anche l’Albania, gli aborti selettivi siano molto comuni. In questi paesi la nascita di femmine è sempre un grande

¹⁹³ Citato in B. SPINELLI, *op. cit.*, p. 47.

¹⁹⁴ RUSSELL, *Femicide in Global Perspective*, cit., p. 21-23.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ A. SEN, *More Than 100 Million Women are missing*”, Volume 37, n. 20, New York Review of Book, 20 dicembre 1990 in: <http://ucatlaser.ucsc.edu/gender/sen100m.html>.

¹⁹⁷ M. A. WARREN, *Gendercide: The Implications Of Sex Selections*, Canadian Journal of Philosophy, volume 17, num. 3, settembre 1987, pp. 683-692.

¹⁹⁸ M. A. WARRAN, *Gendercide: The Implications of Sex Selections*, New York, 1985, p. 10.

¹⁹⁹ Giuristi Democratici, *Femminicidio e violenza sulle donne*, cit., pp. 8-9.

problema, perché considerata un grande peso per la famiglia, visto il costo della dote, ma anche perché non porta avanti il cognome della famiglia.

È interessante notare come le condotte di genocidio, femmicidio e ginocidio siano state molto presenti durante la guerra civile in Jugoslavia e nei conflitti del Ruanda e Guatemala. In questi contesti particolari, le donne sono state usate come vero e proprio strumento bellico, subendo molteplici violenze fisiche e psicologiche causandone anche la morte. Sta di fatto che durante i processi al Tribunale Internazionale per l'ex-Jugoslavia, per la guerra civile in Bosnia Erzegovina oltre ad essere utilizzato il termine genocidio, si è utilizzato anche il termine femmicidio proprio per far presente che la maggior parte dei crimini contro l'umanità commessi in quegli anni sul territorio bosniaco, erano volti ad eliminare la popolazione croato-musulmana, ma vi era anche l'intento di esercitare violenza sulle donne, *perché* donne. Natalie Nenadic²⁰⁰ sostiene inoltre, che *“aver presentato un'accusa di femmicidio come se si trattasse di una condotta criminosa inclusa in quella già normante, può rappresentare per le donne quello che Norimberga rappresentò per i gruppi oppressi in ragione della razza, delle nazionalità, dell'origine etnica o della religione di appartenenza”*²⁰¹.

Molti dei crimini perpetrati durante la guerra in Bosnia rientrano principalmente nella categoria dei crimini di genocidio, anche se la Nenadic evidenzia che, quanto accaduto per mano dei Serbi, presenta caratteristiche nuove per cui si parla anche di ginocidio. Si riferisce agli stupri di massa, alle gravidanze forzate, agli aborti procurati, alla sterilizzazione, al filmare gli stupri e usarli come propaganda, alla c.d. “pornografia del genocidio”. Queste violenze sono certamente metodi di genocidio ma, alla base c'è la volontà di distruggere le donne. È vero che in tutti i genocidi della storia sono state uccise le donne, *“ma le atrocità sessuali costituiscono solo una parte, di un più ampio continuum globale e storico di crimini contro le donne. Il femmicidio contiene il genocidio, ma ha in sé qualcosa di più ampio”*²⁰². Nonostante il femmicidio sia sempre esistito, quello avvenuto nella Bosnia Erzegovina ed in Croazia, è il primo femmicidio ad essere compreso e documentato in quanto tale. Ciò è stato possibile sia per la forte attenzione mediatica sia perché fu proprio un gruppo di femministe a denunciarlo. È stato proprio in quegli anni che si è assistito ad un'evoluzione del diritto penale internazionale, ovvero si è sviluppata una giurisprudenza tesa a riconoscere le violenze sessuali come crimini contro l'umanità e di guerra.

²⁰⁰ N. NENDAIC, *Femicide: A Framework for Understand Genocide*, in D.BELL, R. KLEIN, *Radically speaking: feminism reclaimed*, Spinifex, 1996.

²⁰¹ *Ibidem*, p. 456-464.

²⁰² B. SPINELLI, *Femmicidio*, cit., p. 48.

4. Il dibattito su violenza di genere e diritti umani: una sintesi complessa.

Se è vero che le violazioni dei diritti umani sono commesse sia contro gli uomini sia contro le donne, il loro impatto però si differenzia a seconda del sesso della vittima. Le violenze contro le donne hanno particolari caratteristiche che ci permettono di classificarle come violenze di genere, *gender-based violence*. La violenza di genere è ancora oggi una violenza sessista e misogina ma anche “*classista, razzista, ideologica, religiosa, identitaria, economica e politica, in ogni caso è una violenza che si rivolge contro la donna per il solo fatto di essere donna*”²⁰³. Ciò che differenzia la violenza di genere dalle altre forme di aggressione è che il fattore di rischio è il semplice fatto di essere donna. La violenza nei confronti delle donne è l’esito della storica disegualianza tra l’uomo e la donna, della sua subordinazione all’uomo e dell’ineguale distribuzione del potere. La nascita del concetto di genere ha reso possibile “*mettere in discussione il fondamento naturale di molte costruzioni sociali ed istituzionali, in particolar modo ha consentito di descrivere le relazioni tra uomini e donne non in termini di differenza sessuale biologica ma come relazioni gerarchiche di potere imperniate su ruoli socialmente e politicamente costruiti*”²⁰⁴. Per questo motivo dagli anni Settanta i movimenti femministi hanno cominciato a denunciare le violenze contro le donne e a chiedere una garanzia dei loro diritti basilari a livello internazionale, perciò si sono battuti per avere il “*right to have right*”²⁰⁵. La donna non è più vista come un oggetto dell’uomo, come una sua proprietà, ma ha con una sua identità specifica. In questo contesto le Nazioni Unite hanno adottato Dichiarazioni e Convenzioni sull’inammissibilità di qualunque discriminazione fra gli esseri umani, fra cui quella per sesso, che impegnano gli Stati parti a garantire a uomini e donne la parità nel godimento dei diritti²⁰⁶. Certamente vi è il divieto di ogni forma di discriminazione²⁰⁷, di violenza e

²⁰³ Ivi, p. 24.

²⁰⁴ Ivi, p. 23.

²⁰⁵ C. LEFORT, *Los derechos del hombre y el estado benefactor*, Vuelta, giugno, 1987, p. 3.

²⁰⁶ Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 (UDHR) la Convenzione sulla eliminazione della discriminazione razziale (CERD), il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR), il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) e i suoi due Protocolli Aggiuntivi; la Convenzione sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) e il suo Protocollo Aggiuntivo; la Convenzione contro la tortura (CAT); la Convenzione sui diritti dell’infanzia (CRC).

²⁰⁷ Il divieto di non discriminazione è presente nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 (art.2); Nel Patto sui diritti civili e politici e nel Patto sui diritti economici sociali e culturali del 1967 (art.2); nella Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 (art. 2), Convenzione internazionale sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965 (art. 1); nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (art. 14) del 1952. Tra gli altri documenti in materia, si segnalano, inoltre: la Convenzione internazionale sulla soppressione e punizione del crimine di apartheid; nella Convenzione contro la discriminazione nell’educazione;

di trattamenti inumani e degradanti, ma nessuno di questi testi esplicita la violenza contro le donne. La violenza contro le donne compiuta dai privati era considerata ancora in quegli anni una materia non appartenente ai diritti umani, in quanto non compiuta dagli Stati. La Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne, che è il principale trattato internazionale dei diritti umani delle donne, non contiene norme esplicite sul dovere degli Stati di combattere e di eliminare la violenza contro le donne. Fu però all'inizio degli anni Novanta, che le violenze contro le donne assunsero una grande importanza a livello internazionale. Nel 1992 il Comitato CEDAW ha adottato la Raccomandazione Generale N. 19, affermando che gli Stati dovevano impegnarsi ad eliminare la violenza contro le donne, un anno dopo, nel 1993, l'Assemblea Generale ha promulgato la *Dichiarazione sull'eliminazione di ogni forma di violenza contro le donne*, stabilendo che la violenza contro le donne non è più un affare privato. Si tratta di una violazione della dignità e dell'integrità e fisica e psichica della donna. Nel 1994, è stata istituita la figura della Relatrice speciale sulla violenza contro le donne e negli anni successivi il tema di tale violenza diventa il fulcro centrale, tanto che nella Conferenza delle Nazioni Unite del 2000, l'eliminazione della violenza contro le donne è stata inserito tra gli obiettivi primari delle Nazioni Unite. In questo modo, le donne dimostrarono come le definizioni correnti di "diritti umani" mancano di dar conto del modo in cui le violazioni e gli abusi vengono a colpire le donne in maniera differente, a causa della loro appartenenza di genere²⁰⁸.

Anche a livello europeo, si prende posizione di tale fenomeno e si ha una forte assunzione di responsabilità. Si è venuta a creare una nuova cultura dei diritti umani dove la violenza sulle donne e bambine costituisce una violazione dei diritti fondamentali, un attacco all'inviolabilità della persona e quindi della sua libertà. In questi casi la violenza sessuale, come lo stupro, la gravidanza forzata e la tratta finalizzata allo sfruttamento sessuale divengono crimini contro l'umanità e quindi perseguibili dalla Corte penale internazionale. La violenza di genere è oggi considerata come *gross violation* dei diritti umani e lo Stato, la società civile e la comunità internazionale sono responsabili nel prevenire e punire gli atti violenza contro le donne. Lo Stato poi è il primo protagonista a dover garantire che alle donne e alle bambine vengano assicurati i diritti che spettano loro. Gli Stati, infatti, non sono solo tenuti a non violare direttamente i diritti umani delle donne ma anche a rispettare gli obblighi della *due diligence* per impedire le violazioni dei diritti fondamentali posti in

nella Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e discriminazione fondate sulla religione e o il credo.

²⁰⁸ C. BUNCH, *I Diritti umani delle donne, un'introduzione al concetto e alla storia del movimento per acquistare strumenti di lotta*, 1997, p. 2.

essere dai privati. E laddove gli Stati non riescono ad adempiere adeguatamente al rispetto dei diritti delle donne, gli organi di controllo dei trattati sui i diritti umani rappresentano un importante strumento di pressione sugli Stati e dunque un'importante mezzo per ricordare agli Stati le responsabilità assunte sottoscrivendo le Convenzioni ONU e quelle a livello regionale sulla tutela dei diritti delle donne.

Donne e bambine fanno parte della categoria di *vulnerable groups*²⁰⁹, per questo motivo richiedono una maggiore protezione; esse sono i soggetti più vulnerabili della popolazione, specie durante i conflitti armati²¹⁰. La vulnerabilità della donna non è dovuta alle sue caratteristiche fisiche, a meno che, non si tratti di una donna incinta, ma la sua vulnerabilità è la “*direct consequence of the discrimination they face throughout their lives*”²¹¹. Per eliminare la violenza contro le donne occorre prima di tutto sradicare i meccanismi sociali e di potere che rendono tollerabile la soggezione della donna ai ruoli tradizionali della famiglia patriarcale e le impediscono il pieno godimento dei diritti umani fondamentali. Tali diritti spettano a tutti gli esseri umani e sono inalienabili, indivisibili e universali. Questo nuovo approccio di considerare i diritti umani in un'ottica di genere rende le donne più consapevoli dei loro diritti.

²⁰⁹ Si tratta di gruppi che per varie ragioni sono deboli, vulnerabili o che sono state vittime di violazioni e che per questo motivo necessitano una speciale protezione per il godimento effettivo dei diritti umani. Fanno parte di questi gruppi le donne e le bambine, i bambini, persone con disabilità, rifugiati, richiedenti d'asilo, sfollati, minoranze, apolidi, indigeni, migranti, anziani, persone con l'HIV/AIDS, Rom/Gypsies/Siti, omosessuali, lesbiche e trans. La corte Europea dei diritti dell'uomo (corte di Strasburgo ha utilizzato questo concetto di gruppi vulnerabili in relazione ai Rom,

²¹⁰ Declaration on Protection on Women and Children in Armed Conflict si vedano anche gli art. 76-77 del Protocollo Addizionale alla Convenzione di Ginevra del 1977

²¹¹ J. GARDAM, e M. JERVIS *Women, Armed Conflict and International Law*, The Hague: Kluwer LawInternational, 2001, p. 449-456.

CAPITOLO II. IL RICONOSCIMENTO DEI DIRITTI DELLE DONNE IN AMBITO INTERNAZIONALE.

SOMMARIO: 1. Dai diritti umani universali ai diritti umani di “genere”. – 1.1. La Dichiarazione per l’eliminazione delle discriminazioni contro le donne. – 1.2. Lo sviluppo del divieto di discriminazione delle donne negli atti rilevanti della Nazioni Unite: La Conferenza di Città del Messico e la proclamazione del Decennio delle donne (1976-1985). – 1.3. La Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione contro la donna (CEDAW). (*Segue*) Il Comitato della Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione contro la donna. – 2. Strumenti internazionali in cui è contemplato il problema della violenza di genere. – 2.1 La Conferenza di Copenaghen del 1980. – 2.2. La Conferenza di Nairobi del 1985. – 2.3. La Raccomandazione Generale del Comitato CEDAW n.19 del 1992. – 2.4 La Conferenza di Vienna del 1993. – 2.5. La Conferenza del Cairo del 1994. – 2.6. La Conferenza di Pechino del 1995. – 2.7. La Conferenza di Pechino + 5 del 2000. – 2.8. Il Protocollo opzionale alla Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione contro la donna. – 3. La protezione delle donne contro la violenza di genere in ambito regionale. – 3.1. Europa. – 3.2. Sistema interamericano. – 3.3. Africa. – 3.4. Mondo Arabo. – 3.5. Asia. – 4. I principali meccanismi internazionali di promozione e monitoraggio del rispetto del divieto di discriminazione delle donne e del divieto di violenza di genere. (*Segue*) Il caso italiano.

1. Dai diritti umani universali ai diritti umani di “genere”.

Le espressioni “diritti umani”, “diritti dell’uomo” e “diritti della persona” indicano il medesimo concetto. Quando si parla di diritti dell’uomo è opportuno ricordare che per “uomo” s’intende l’essere umano nel senso più ampio e generico del termine. I diritti dell’uomo si riferiscono dunque, *“sia alla sfera fisica del corpo, sia a quella metafisica dello spirito ed è quindi preferibile riferirsi all’uomo in quanto persona, corpo e coscienza”*²¹². Questi diritti si caratterizzano per la loro universalità, inalienabilità e indivisibilità²¹³. Il concetto dell’universalità dei diritti umani presuppone che essi sono applicabili a ogni persona ed in modo uguale, mentre l’idea di inalienabilità stabilisce che non si può privare nessuno dei suoi diritti umani. Quest’idea riconosce, dunque, che i diritti umani prevalgono sulle pratiche sociali, religiose e tradizionali di ciascuno Stato.

²¹² C. ZANGHI, *La protezione internazionale dei diritti dell’uomo*, Torino, 2006, p. 2.

²¹³ Assemblea Generale, *Dichiarazione Universale dei diritti umani*, adottata il 10 dicembre 1948, Res. 217 A (III), Preambolo.

Si è detto, inoltre, che i diritti umani si caratterizzarono per essere indivisibili, vale a dire che non hanno alcuna gerarchia, perché essi sono strettamente collegati e interdipendenti.

Va ricordato, che il cammino che ha portato alla tutela internazionale degli individui e dei popoli e, dunque, al loro riconoscimento sulla scena internazionale è stato lungo e complesso²¹⁴. Non si è trattato, infatti, di “*un avanzare progressivo e costante nel corso del tempo, bensì di un percorso discontinuo, che ha conosciuto fasi di stallo, inciampi e momenti di accelerazione*”²¹⁵. È stato, a partire dal secondo dopo guerra, che gli individui sono diventati oggetto di protezione internazionale e dove si è iniziato a prendere coscienza dell’importanza del binomio pace-diritti umani. Per questo motivo, sono state adottate importanti dichiarazioni e convenzioni che costituiscono oggi la rete di protezione dei diritti umani a livello universale. Si tratta della Carta delle Nazioni Unite²¹⁶, della Dichiarazione Universale dei diritti dell’uomo²¹⁷ e dei due Patti internazionali delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici e su quelli economici, sociali e culturali²¹⁸.

Se si analizza la Carta delle Nazioni Unite, si può notare che i poteri degli organi delle Nazioni Unite sono assai blandi, riguardo alla protezione dei diritti umani a causa del cosiddetto “*limite del dominio riservato*”²¹⁹. Determinando così, il limite *rationae materiae* all’azione dell’Organizzazione in quelle materie che rientrano nella *domestic jurisdiction* dello Stato. Tuttavia, ciò che è accaduto nella prassi è che l’azione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha portato, progressivamente, all’erosione di questo limite, cosicché quest’organo ha, attualmente, il potere di occuparsi di casi di flagranti violazioni dei diritti umani perpetuate dagli Stati membri. Così, in un certo senso, l’Assemblea Generale si è spinta “*oltre la Carta, fino a travalicare a poco a poco il limite del dominio riservato*”²²⁰ fino a sviluppare, in tempi recenti, il concetto della “*responsibility to protect*”²²¹.

²¹⁴ A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Bari, 2010, p. 15.

²¹⁵ Ivi.

²¹⁶ La Carta delle Nazioni Unite è stata adottata a San Francisco il 26 giugno 1945.

²¹⁷ La Dichiarazione Universale dei diritti dell’uomo è stata adottata dall’Assemblea Generale con Risoluzione 217A (III) del 10 dicembre 1948.

²¹⁸ Si tratta del Patto internazionale sui diritti civili e politici e del Patto internazionali sui diritti economici, sociali e culturali sono stati adottati con Risoluzione 2200A (XXI) dell’Assemblea Generale, del 16 dicembre 1966.

²¹⁹ Carta delle Nazioni Unite, art. 2 par. 7.

²²⁰ A. CASSESE, *op. cit.*, p. 47.

²²¹ L’espressione “responsabilità di proteggere” (R2P) è stata presentata per la prima volta nel rapporto della Commissione sull’intervento e sulla sovranità dello Stato (ICISS), istituita dal governo canadese nel dicembre 2001. La questione riguarda i rimedi disponibili, tra i quali in particolare l’intervento militare, per evitare gravissime violazioni dei diritti umani commesse da uno Stato nei confronti dei propri cittadini o anche in situazioni in crisi di effettività di uno Stato. Nel suo rapporto l’ICISS ha rilevato che la sovranità dà non solo allo Stato il diritto di “controllare” i propri

Si sono, dunque, affermate gradualmente alcune importanti norme consuetudinarie, la più importante è quella che proibisce gravi, ripetute e sistematiche violazioni dei diritti umani, che vincolano tutti gli Stati indipendentemente dal fatto che essi abbiano ratificato o meno la Convenzione. Tra il *corpus* di norme consuetudinarie rientra anche quella che vieta la schiavitù, il genocidio, la discriminazione razziale, la tortura e la norma del diritto dei popoli all'autodeterminazione.

A seguito di una numerosa serie di risoluzioni dell'Assemblea Generale, di trattati internazionali e, anche, della giurisprudenza dei Tribunali penali internazionali dell'ex- Jugoslavia e del Ruanda sul tema della violenza sessuale e dello stupro nei confronti delle donne “*si sta cristallizzando un'altra norma consuetudinaria: quella che vieta la discriminazione di genere (gender discrimination) fondante sull'appartenenza al 'genere'*”²²².

Si è avvertito, infatti, nella comunità internazionale, il bisogno di differenziare la tutela dei diritti umani per genere²²³. Si è parlato, infatti, del fenomeno della moltiplicazione dei diritti attraverso il processo della specificazione dei diritti umani²²⁴. Non è più possibile guardare l'individuo come entità generica o soggetto astratto, occorre invece guardare alla specificità e alla concretezza del suo essere e del suo stare nella società.

La manifestazione più concreta del fenomeno della moltiplicazione dei diritti per specificità o per settorializzazione²²⁵ dei diritti umani si ha con quelli delle donne. La necessità di riferirsi ai diritti delle donne come diritti specifici, deriva oltre che dal riconoscimento del loro diritto

affari, ma gli conferisce una maggiore “responsabilità” per la protezione delle persone all'interno dei suoi confini. Il concetto di responsabilità, da luogo a una terna di compiti o doveri dei singoli Stati e della Comunità internazionale, ovvero: il dovere di prevenire (*responsibility to prevent*), il dovere di reagire (*responsibility to react*) e il dovere di ricostruire (*responsibility to rebuild*). L'R2P presuppone che, quando uno Stato non è in grado di proteggere il suo popolo, per mancanza di capacità o di volontà, allora la responsabilità sarà assunta dalla più ampia comunità internazionale. Esisterebbe, dunque, una responsabilità collettiva internazionale esercitabile da parte del Consiglio di Sicurezza che autorizza l'intervento militare come ultima risorsa, in caso di genocidio e altri e altri massacri di massa, pulizia etnica e di gravi violazioni dei diritti umani che i governi sovrani si sono dimostrati impotenti o riluttanti ad adempiere, in C. FOCARELLI, *La dottrina della “responsabilità di proteggere” e l'intervento umanitario*, Rivista di diritto internazionale, n. 2/2008, p.317-346.

²²² A. CASSESE, *op. cit.*, p. 49.

²²³ A. DEL VECCHIO, *La tutela dei diritti delle donne nelle Convenzioni internazionali*, in Atti del Convegno in memoria di Luigi Sico, (a cura di) T. VASSALLI DI DACHENHAUSEN, Napoli, 2011, p. 315.

²²⁴ P. DEGANI, *Diritti umani e violenza contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale*, Research Paper n. 2/2000, Centro studi di formazione sui diritti della persona e dei popoli, Padova, 2000, pp. 13-15.

²²⁵ A. CASSESE, *op. cit.*, p. 73.

all'uguaglianza, anche da altri tipi di considerazioni²²⁶. Va ricordato, infatti, che le donne hanno da sempre rivendicato l'uguaglianza dei diritti e delle possibilità rispetto uomini, in una società essenzialmente maschilista e dove da sempre le donne occupano un ruolo secondario e subordinato. Esempi di emancipazione si possono ritrovare già nel Rinascimento con Olympe de Gouges²²⁷, ma è soprattutto tra il Diciottesimo e Diciannovesimo secolo, che si è assistito, in alcuni paesi, ad una vera e propria lotta delle donne per il riconoscimento dei propri diritti. I cambiamenti più radicali ci sono stati soprattutto quando è stato concesso loro il diritto di voto. Dopo la Seconda Guerra mondiale, particolarmente rilevante è stata la produzione normativa rivolta alle donne da parte della comunità internazionale.

Dalla Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948, in ambito onusiano, fino alla Convenzione del Consiglio d'Europa, in ambito europeo, i *“diritti delle donne sono stati oggetto di un lento processo di espansione e definizione”*²²⁸. Le Nazioni Unite e le organizzazioni internazionali regionali hanno riservato al tema della protezione della donna, negli ultimi decenni, un numero cospicuo di raccomandazioni, dichiarazioni e di convenzioni settoriali, che *“non si limitano ad enunciare una lista di previsioni normative, ma impongono agli Stati anche l'adozione di una serie di misure di istituzioni e garanzia”*²²⁹. Non si tratta, quindi, solo di enunciare principi saldamente riconosciuti, quali l'uguaglianza fra uomo e donna e il divieto di discriminazione, dalle disposizioni di diritto internazionale²³⁰, ma si formulano diritti in quanto più possibile neutri, in

²²⁶ M. ROSSILLI, *I diritti delle donne sono diritti umani*, in: <http://w3.uniroma1.it/donneepolitica/documenti/Mariagrazia%20Rossilli%20-%20I%20diritti%20delle%20donne%20sono%20diritti%20umani.pdf>. Consultato Febbraio 2014, p. 1.

²²⁷ Al momento della rivoluzione francese Olympe de Gouges (1775-1793) pubblicò la Dichiarazione dei diritti delle donne e della cittadina nel 1791, come risposta all'esclusione delle donne nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Celebre è la sua frase *“la femme a le droit de monter sur l'échafud, elle doit également avoir celui de monter à la tribune”* in *Encyclopedia Universalis*, Corpus 7, p. 842.

²²⁸ M. ROSSILLI, *op. cit.*, p. 2.

²²⁹ P. DEGANI, *Nazioni Unite e “genere”: Il sistema di protezione internazionale dei diritti delle donne*, Research Paper 1/2001, Padova, 2001, p. 35.

²³⁰ La Carta delle Nazioni Unite è il primo strumento internazionale che stabilisce l'uguaglianza tra l'uomo e la donna, difatti, già nel Preambolo si afferma la fede nei diritti umani fondamentali, nella dignità e nel valore della persona, nell'uguaglianza dei diritti dell'uomo e della donna. Gli articoli 1 (3), 13 (b) e 55 (c) della Carta stabiliscono che i diritti della persona umana e le libertà fondamentali valgono per tutti senza alcuna discriminazione in base al sesso. Anche la Dichiarazione Universale del 1948 sancisce all'art. 1 che tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti e l'articolo 2 aggiunge che *“ad ogni individuo spettano tutti i diritti e le libertà enunciati nella presente Dichiarazione senza distinzione alcuna per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o ogni altro genere (...)”*. L'universalità dei diritti umani è altresì presente in altri strumenti giuridici delle Nazioni Unite, tra i quali il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e il Patto internazionale sui civili e politici (art. 2), la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti e il benessere del fanciullo (art. 2.1). Tali principi sono altresì presenti negli strumenti internazionali regionali, quali: la Convenzione americana sui diritti umani (art.1.1), la Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli (art.2) e la Convenzione europea sui diritti dell'uomo (art.14). È opportuno ricordare che l'obbligo di non discriminazione appartiene a quello zoccolo duro del Diritto Internazionale generale che costituisce lo *ius cogens*, che cioè obbliga tutti incondizionatamente, a non discriminare le persone, in questo caso, per ragioni di

modo tale che le violazioni dei diritti umani possono essere parimenti perseguite sia nel caso che la vittima sia donna o che sia un uomo. Il genere costituisce, infatti, un fattore significativo nelle decisioni dei governi di intervenire in quella che si definisce la sfera “privata”, allo scopo di perseguire le violazioni dei diritti umani.

Bisogna tenere presente che fino alla Dichiarazione di Vienna del 1993²³¹, le violazioni dei diritti che le donne subivano in ambito familiare, appartenevano alla sfera “privata”, dunque ciò limitava la responsabilità principale dei governi di proteggere le donne dalla violenza domestica. La divisione delle sfere della vita in “pubblico” e “privato”, trae origine dal desiderio di limitare la giurisdizione dei governi riguardo alle azioni che i cittadini svolgono nella sfera “privata”²³². L'intento che sta alla base di tale divisione è di tenere la famiglia lontana da ogni interferenza dello Stato. Di conseguenza, è proprio la retorica divisione tra il “pubblico” e il “privato”, con il primato sociale attribuito alla sfera “pubblica”, che costituiscono gravi impedimenti nella garanzia del rispetto dei diritti umani delle donne²³³.

Nella sfera “pubblica” invece l'interazione avviene tra quanti agiscono in nome dello Stato e il cittadino²³⁴. Il cittadino quando subisce quale violazione può invocare la protezione degli organismi dei diritti umani. Di conseguenza è lui che diventa il punto di riferimento di questi diritti. Nello stesso tempo, le donne hanno potuto appellarsi alla macchina internazionale dei diritti umani quando si sono trovate in situazioni simili. Riguardo alle violenze che hanno subito, specificamente legate al genere, esse hanno, invece, avuto scarsa visibilità e protezione da parte dei governi, perché ciò non è espressamente contemplato nella definizione di “abuso”.

L'effetto principale è che le violazioni dei diritti umani delle donne che avvengono nella sfera privata sono rese invisibili, nonché considerate come al di là della supervisione dello Stato.

Negli ultimi decenni si ha, però, maggiore consapevolezza della necessità di superare la dicotomia tra la sfera “pubblica” e quella “privata” e di attribuire agli Stati l'obbligo di intervenire anche quando le violazioni avvengono nella sfera privata da parte dei singoli o di gruppi di persone. Ci riferiamo, ad esempio, alla Raccomandazione del Comitato della Convenzione delle Nazioni Unite

sesto, razza, religione, motivi politici, o altri motivi, in N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, 2009, pp. 175-177.

²³¹ Assemblea Generale, *Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne*, UN Doc. A/RES/48/104 del 20 dicembre 1993.

²³² C. BUNCH, S. FROST, *Women's Rights as Human Rights* in *Rutledge International Encyclopedia of Women: Global Women's Issues and Knowledge*, Rutledge, 2000, p. 2.

²³³ Commissione dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/85*, in <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/c41d8f479a2e9757802566d6004c72ab>.

²³⁴ C. BUNCH, FROST, *op. cit.*, p. 2.

sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne, che stabilisce che gli Stati possono essere responsabili per gli atti compiuti da privati se mancano di agire con la dovuta diligenza nella prevenzione delle violazioni dei diritti o di investigare e punire atti di violenza per fornire il risarcimento²³⁵.

Con la proclamazione del Decennio delle Donne (1976-1985) e delle relative conferenze delle Nazioni Unite, i loro diritti iniziano ad entrare nel dibattito internazionale e s'inizia a dare sempre maggiore visibilità ai loro problemi, nonché a considerarle trasversalmente, anche, nelle questioni economiche, sociali, culturali, politiche e ambientali. Con la Dichiarazione di Vienna del 1993 e le Conferenze mondiali sulle donne di Pechino e di Pechino +5 si enuncia che i diritti delle donne e delle bambine sono un'inalienabile, integrale ed indivisibile parte dei diritti umani universali. A questo proposito Charlotte Bunch²³⁶, scrive che l'uso di questa terminologia è al contempo ordinaria e rivoluzionaria. È ordinaria perché si dichiara che le donne sono persone umane e che quindi godono di diritti umani, dall'altro lato è rivoluzionario perché parlare di diritti umani delle donne equivale a interrogarsi sul perché parlare di diritti umani in generale non basta più²³⁷. Si afferma dunque, che non è più sufficiente il divieto di discriminazione in base al sesso e il riconoscimento di eguaglianza dei diritti, ma occorre garantire propri diritti propri delle donne in quanto differenti nei loro corpi e nella loro soggettività; occorre quindi rileggere in una prospettiva di genere, i diritti umani e le libertà fondamentali²³⁸.

Si viene, così a rafforzare il concetto di “*gender mainstreaming*”²³⁹ e dove si dimostra che le definizioni correnti di “diritti umani” mancano di dar conto del modo in cui le violazioni e gli abusi vengono a colpire le donne in maniera differente, a causa della loro appartenenza di genere.

Questa nuova visione sfida la pretesa che i diritti umani delle donne possono essere limitati o sacrificati nel rispetto di pratiche religiose o di tradizioni culturali relative al ruolo femminile nelle società. Parlare di diritti umani delle donne è fondamentale per estendere e per pensare all'universalismo dei diritti umani, ma soprattutto permette alle donne di tutto il mondo di essere

²³⁵ Comitato della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione, *Raccomandazione Generale n. 19: Violence Against Women*, undicesima sessione, 1992, par. 9.

²³⁶ BUNCH e S. FROST, *Center for Women's Global Leadership Articles and Resources on Women's Human Rights*, in *l'Encyclopedia of Women's Studies*, 1997

²³⁷ Ivi, p. 3.

²³⁸ M. ROSSILLI, *op. cit.*, p. 2.

²³⁹ Il concetto di *gender mainstreaming*, in una prospettiva di genere, è il processo di valutazione delle implicazioni per uomini e donne di ogni azione pianificata, compresa la legislazione, le politiche o programmi, in tutti i settori e a tutti i livelli. Si tratta di una strategia che a partire della progettazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche e dei programmi in tutti gli ambiti politici, economici e sociali fa in modo che le donne e gli uomini possano beneficiare in ugual misura dell'uguaglianza e che la disuguaglianza non si perpetui. L'obiettivo finale è quello di raggiungere la parità tra i sessi. In: M. A. PEETERS, *Le Gender, une norme mondiale? Pour un discernement*, Paris, 2013, pp. 8-9.

considerate come dei veri e propri soggetti politici, oltre che rivendicare a livello nazionale e internazionale i loro diritti fondamentali.

Nel corso del presente capitolo sarà affrontata una rapida panoramica dei più significativi strumenti internazionali che garantiscono alle donne diritti al pari degli uomini, in particolare, tale analisi verterà, in un primo momento sulle disposizioni che garantiscono il principio di uguaglianza e il divieto di discriminazione. In un secondo momento, invece, si esaminerà l'evoluzione del divieto di violenza di genere e di come tale tema costituirà una violazione dei diritti umani, poiché i diritti umani delle donne e delle bambine saranno esplicitamente riconosciuti come un'inalienabile, integrale e indivisibile parte dei diritti umani.

Infine, la terza parte sarà dedicata ai principali strumenti regionali esistenti che proteggono le donne contro ogni forma di violenza di genere.

1.2. La Dichiarazione per l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne.

Fin dalla creazione delle Nazioni Unite, è prevalso l'approccio secondo cui, il migliore modo per tutelare i diritti umani "universali", è attraverso l'introduzione, nei trattati internazionali dei diritti umani, di norme che garantiscono il divieto di discriminazione e di parità tra i sessi. La Dichiarazione Universale dei diritti umani in combinazione con gli altri trattati internazionali sui diritti umani (come ad esempio il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e quello sui diritti politici e civili) prevede una serie completa di diritti cui tutte le persone, comprese le donne, hanno diritto.

Come si è visto in precedenza, la caratteristica dell'universalità dei diritti umani, non è sempre stata condivisa da tutti gli Stati e dunque non è sempre stata garantita a tutti gli individui, specie poi, alle donne.

Per questo motivo le Nazioni Unite e in particolare, la Commissione sullo Status della donna (CSW)²⁴⁰, hanno fin dall'inizio cercato di elaborare le garanzie generali di non discriminazione di

²⁴⁰ La Commissione sullo status delle donne è stata istituita con risoluzione 2/11 del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite nel 1946. Inizialmente come Sottocommissione della Commissione diritti umani (ECOSOC Res. 1/5 1946), poi divenuta nel corso dello stesso anno Commissione autonoma (ECOSOC Res. 2/11 (1946)). E' un organismo composto dai rappresentanti degli Stati, eletti dall'ECOSOC per un periodo di quattro anni e si riuniscono generalmente in una sessione annuale della durata di circa quattro settimane. Attualmente le funzioni della CSW riguardano la preparazione di raccomandazioni e rapporti all'ECOSOC in materia di promozione dei diritti delle donne, l'elaborazione di raccomandazioni su problemi urgenti in materia di uguaglianza tra uomini e donne, lo sviluppo di proposte per dare effetto a tali raccomandazioni, il ricevimento di comunicazioni circa violazioni ai diritti delle donne, la produzione di

tali strumenti attraverso una prospettiva di genere. I primi strumenti internazionali adottati dalle Nazioni Unite, a tutela delle donne, come la Convenzione sui diritti politici delle donne del 1952²⁴¹, la Convenzione sulla nazionalità delle donne coniugate del 1957²⁴² e la Convenzione sul consenso al matrimonio, l'età minima e la registrazione del matrimonio del 1962²⁴³, erano piuttosto frammentari in quanto non erano riusciti a far prevalere il principio di non discriminazione in modo effettivo²⁴⁴. Era necessario, dunque, elaborare strumenti più efficaci a tutela dei diritti delle donne. Per questo motivo l'Assemblea Generale ha adottato la Risoluzione 1921 (XVII) dove ha chiesto al Consiglio Economico e Sociale di invitare il CSW a preparare un progetto di dichiarazione che contemplasse il principio di non discriminazione nei confronti delle donne. Così, il 7 novembre del 1967, è stata adottata “la Dichiarazione sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne (DEDAW)”²⁴⁵. La Dichiarazione, che s'ispira alla *Dichiarazione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*²⁴⁶, afferma prima di tutto che la discriminazione contro le donne è fondamentalmente ingiusta e lesiva della dignità umana e che il principio di uguaglianza deve essere garantito in tutte le sue forme²⁴⁷. La Dichiarazione affronta i problemi della discriminazione in modo ampio e integrato, ma trattandosi di una dichiarazione, non impone agli Stati precisi vincoli giuridici. Si limita, infatti, a chiedere agli Stati di prendere tutte le misure necessarie per abolire quelle pratiche e quelle leggi già esistenti che discriminano le donne in base all'idea dell'inferiorità delle stesse²⁴⁸. Gli Stati, ad esempio, devono eliminare dai propri codici penali tutti quegli articoli che discriminano le donne e devono altresì prendere le misure necessarie per combattere la tratta delle donne e la prostituzione forzata in tutte le sue forme²⁴⁹. La Dichiarazione riconosce particolari aree in cui avviene la discriminazione contro le donne e quindi, è necessaria una maggiore tutela dei loro diritti: nella sfera pubblica, nella famiglia e nella vita socio economica.

raccomandazioni generali in materia, il sovrintendere all'implementazione degli strumenti prodotti dalle NU nell'ambito del decennio delle donne in: <https://www.un.org/womenwatch/daw/csw/>.

²⁴¹ Assemblea Generale, *Convenzione sui diritti politici delle donne*, risoluzione 640 (VII) del 20 dicembre 1952.

²⁴² Assemblea Generale, *Convenzione sulla nazionalità delle donne coniugate*, risoluzione 1040 (XI) del 29 gennaio 1957.

²⁴³ Assemblea Generale, *Convenzione sul consenso al matrimonio, l'età minima e la registrazione del matrimonio*, risoluzione 1763A(XVII) del 7 novembre 1962.

²⁴⁴ Comitato della Convenzione sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne, *Progress Achieved in the Implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: Report by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, A/CONF.177/7, par. 6-14.

²⁴⁵ Assemblea Generale, *Dichiarazione sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne (DEDAW)* è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 2263(XXII) il 7 novembre 1967.

²⁴⁶ Assemblea Generale, ris.1904 (XVIII) del 20 novembre 1963.

²⁴⁷ Assemblea Generale, *Dichiarazione sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne*, art. 1- 2 (a).

²⁴⁸ Ivi, artt. 2-3.

²⁴⁹ Ivi, artt. 7-8.

Si stabilisce, quindi, che il principio di uguaglianza e il divieto di discriminazione nei confronti delle donne, sono fondamentali non solo a garantire il rispetto dei loro diritti, ma inizia a prendere piede l'idea cui il rispetto dei loro diritti è necessario a garantire il pieno sviluppo e progresso delle donne.

1.2. Lo sviluppo del divieto di discriminazione delle donne negli atti rilevanti delle Nazioni Unite. La Conferenza di Città del Messico e la proclamazione del Decennio delle donne (1976-1985).

Il 1975, su proposta del CSW, è stato proclamato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, l'Anno Internazionale della Donna²⁵⁰. Con questa risoluzione, l'Assemblea Generale dichiarava di voler dedicare i suoi sforzi alla promozione dell'uguaglianza fra uomo e donna, di assicurare l'integrità della donna allo sviluppo e di intensificare il suo contributo per il rafforzamento della pace. Scopo principale dell'Anno Internazionale della donna era quello di costruire una società in cui le donne potessero partecipare in modo pieno alla vita economica, sociale e politica del loro paese. Difatti, il rafforzamento del ruolo delle donne nei processi di sviluppo è diventato il motore di una nuova strategia contro le discriminazioni. Si è, infatti, tenuto conto del “*nesso fondamentale tra la strutturale debolezza economica del soggetto femminile e la sua maggior esposizione al rischio di abusi di vario tipo, tra cui quelli di natura sessuale*”²⁵¹.

Per contrassegnare l'Anno Internazionale della Donna sono stati istituiti l'*International Research and Training Institute for the Advancement of Women* (Instraw)²⁵² e il Fondo di contribuzione volontaria da destinare a progetti in favore delle donne (UNIFEM)²⁵³. Inoltre è stato proposto di convocare una conferenza da tenersi a Città del Messico nel 1975²⁵⁴

²⁵⁰ Assemblea Generale, Res. 3010 (XXVII) del 18 dicembre 1972.

²⁵¹ P. DEGANI, *Donne, diritti umani e conflitti armati. La questione della violenza nell'agenda della comunità internazionale*, Research Paper n. 2/2000, Padova, p. 11.

²⁵² L'Istituto internazionale di Ricerca e Formazione sull'Avanzamento delle donne (INSTRAW) è stato istituito dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite nel 1976. L'INSTRAW si occupa della ricerca, della formazione e della diffusione di informazioni concernenti la condizione femminile e le sue funzioni principali consistono nella diffusione di progetti di ricerca e di studio che favoriscono l'effettiva integrazione e mobilitazione della donna nella società, in particolare in quei paesi che presentano problemi di sottosviluppo. Nel corso degli ultimi anni, l'Istituto incentrato il suo lavoro in quattro aree tematiche: genere, migrazione e sviluppo; genere, pace e sicurezza; *governance* femminile; integrazione della dimensione di genere nello sviluppo economico, in: <http://www.unfoundation.org/how-to-help/donate/instraw.html>.

²⁵³ Il Fondo di sviluppo delle Nazioni Unite per le donne (UNIFEM) era inizialmente un fondo di contribuzione volontaria istituito per il Decennio delle Nazioni Unite per la Donna e finalizzato ad accelerare il processo di implementazione degli obiettivi del Decennio soprattutto quelli riguardanti lo sviluppo. Nel 1981 l'Assemblea Generale

Ciò è avvenuto nel periodo tra il 19 giugno e il 2 luglio e ha visto per la prima volta, la partecipazione di moltissime donne provenienti da tutto il mondo. L'obiettivo della Conferenza, è stato quello di concentrare l'attenzione della comunità internazionale sull'esigenza di sviluppare obiettivi e strategie efficaci per il progresso femminile, fondamentali per la piena parità fra i sessi e l'eliminazione delle discriminazioni sessuali, l'integrazione e la piena partecipazione delle donne allo sviluppo e un maggiore contributo delle stesse al rafforzamento della pace mondiale. Con la definizione di questi obiettivi, la donna assumeva un ruolo molto importante: non soltanto era considerata *partner* paritaria a pieno titolo, ma soprattutto si affermava che, non ci poteva essere nessuno sviluppo senza la piena partecipazione delle donne. In quell'occasione è stata adottata la *Dichiarazione di Città del Messico sull'eguaglianza delle donne e il loro contributo per la pace e lo sviluppo*²⁵⁵. La Dichiarazione contiene trenta principi che non solo “*offrono la definizione completa del significato di eguaglianza tra uomini e donne, ma anche riconoscono lo Stato come l'attore fondamentale nella promozione attiva dell'integrazione della donna nella società*”²⁵⁶.

Di grande importanza è il principio secondo cui è fondamentale insegnare il rispetto dell'integrità fisica. Il corpo della donna, ma anche quello dell'uomo, è inviolabile e il suo rispetto è un elemento fondamentale della dignità umana²⁵⁷. Le donne sono, dunque, libere di decidere di se stesse e del loro coro.

La Dichiarazione ribadisce che il problema della disuguaglianza è strettamente legato al problema del sottosviluppo e colpisce maggiormente le donne; difatti sono proprio loro ad essere doppiamente penalizzate per il fatto di vivere in contesti di povertà e di essere donne. Per questo motivo è necessario che le donne partecipino alla vita sociale e politica del loro paese poiché esse sono fondamentali per contribuire allo sviluppo e al mantenimento della pace. Nella Dichiarazione è anche accennato il problema della violenza. Il paragrafo ventotto, infatti, si occupa di alcuni tipi di violenza come lo stupro, la prostituzione, le aggressioni fisiche, la crudeltà mentale e il matrimonio forzato e precoce.

con risoluzione A/Res/34/156 del 17 dicembre 1979 ha modificato il mandato istitutivo dell'UNIFEM, stabilendo che il Fondo avrebbe continuato a essere operativo anche oltre il Decennio delle NU per la donna. Infine, nel 1984, con risoluzione dell'A. G. A/Res/39/125 il Fondo è diventato un'istituzione permanente associata al Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) in : <http://www.unwomen.org/en/trust-funds/fund-for-gender-equality>.

²⁵⁴ Nazioni Unite, *Report of the World Conference of the International Women's Year, Mexico City*. UN Doc E/ Conf. 66/34 del 1976.

²⁵⁵ Nazioni Unite, *Declaration of Mexico on the Equality of Women and Their Contribution to Development and Peace*, UN Doc E/ Conf. 66/34 del 2 luglio 1975. La Dichiarazione è stata adottata con 89 voti favorevoli, 2 contrari (Stati Uniti e Israele) e 19 astensioni.

²⁵⁶ P. DEGANI *Diritti umani e violenza contro le donne*, cit., p. 18.

²⁵⁷ Nazioni Unite, *Declaration of Mexico on the Equality of Women and Their Contribution to Development and Peace*, par. 11.

Unitamente alla Dichiarazione sono stati adottati il Piano di Azione mondiale per la realizzazione degli obiettivi dell'Anno Internazionale della donna²⁵⁸ e la risoluzione che proclama il decennio 1976-1985 quale Decennio delle Nazioni Unite per la Donna²⁵⁹. Il Piano d'Azione presenta delle linee guida generali per gli Stati, al fine di perseguire i tre obiettivi chiave dell'Assemblea Generale, quelli cioè di eguaglianza, sviluppo e pace²⁶⁰ e individua quattordici obiettivi minimi da raggiungere entro il 1980 concentrati ad assicurare uguaglianza alle donne nell'accesso a risorse quali istruzione, opportunità di impiego, partecipazione politica, servizi sanitari, abitazione, nutrizione e pianificazione familiare. Il Piano d'Azione non fa però alcun riferimento esplicito al problema della violenza contro le donne, ma afferma che *“women of all countries of the world should proclaim their solidarity in support of the elimination of gross violations of human rights condemned by the United Nations and contrary to the principles involving acts against the moral and physical integrity of individuals or groups of individuals for political or ideological reason”*²⁶¹. Il Piano inoltre, richiede l'adozione di programmi educativi che insegnino il rispetto reciproco, alla soluzione dei conflitti familiari nel rispetto alla dignità, all'eguaglianza e alla sicurezza di ciascun membro²⁶². Parallelamente alla Conferenza di Città del Messico, si è tenuto il Forum delle organizzazioni non governative, detto la “Tribuna”. Durante il dibattito è emerso che l'uguaglianza delle donne poteva essere realizzata soltanto se accompagnata da progetti politici a vasto raggio d'azione, orientati a rimuovere situazioni collegate al sottosviluppo come il colonialismo, la discriminazione razziale e i conflitti armati. I problemi concernenti lo sviluppo, erano, in quegli anni, temi di grande dibattito all'interno della comunità internazionale, tanto che cominciava a delinearsi l'idea di un “nuovo ordine economico internazionale”²⁶³, che tendeva ad un'eguaglianza sostanziale tra i Paesi ricchi e i Paesi poveri attraverso forme di cooperazione che assicurassero lo sviluppo dei Paesi economicamente arretrati.

La creazione di questo nuovo ordine economico era, infatti, la condizione base per il raggiungimento dell'eguaglianza. Tuttavia, nel corso della Conferenza di Città del Messico, erano

²⁵⁸ Nazioni Unite, *The World Plan of Action for the Implementation of the Objectives of the International Women's Year*, UN E/Conf. 66/34 del 2 luglio 1975.

²⁵⁹ La proclamazione del Decennio delle donne è avvenuta con la risoluzione dell'Assemblea Generale, Ris. 3520 (XXX) del 10 dicembre 1974. Si vedano anche le risoluzioni 3490 (XXX), 3505 (XXX), 3518 e 3519 (XXX), 3521, 3522, 3523, 3524 (XXX) e 3416 (XXX) del dicembre 1975.

²⁶⁰ Questi obiettivi saranno riproposti in tutti i summit internazionali sulle donne.

²⁶¹ Nazioni Unite, *The World Plan of Action For The Implementation of The Objectives of The International Women's Year*, E / Conf. 66/34, par. 51.

²⁶² Ivi, par. 124 e 131.

²⁶³ Con questa espressione s'intende far riferimento ad un tipo di relazioni economiche incentrate sui principi della giustizia economica e sociale tra i diversi paesi del mondo, in P. DEGANI, *Diritti umani e violenza contro le donne*, cit., p. 20.

numerose le voci che si discostavano da questa tesi, sostenendo invece che l'eguaglianza delle donne poteva essere raggiunta soltanto attraverso politiche *ad hoc*. Anche il tema della pace era strettamente legato allo sviluppo e al ruolo della donna. Questa, infatti, avrebbe rivestito un ruolo di massima importanza nei processi di distensione internazionale. L'idea della pace è a sua volta collegata, alla questione della giustizia, intesa come negazione della violenza in tutte le sue espressioni. La pace inoltre, non può consistere soltanto nell'assenza di un conflitto armato ma implica invece un processo di progresso, giustizia e rispetto reciproco tra i popoli²⁶⁴. Ogni individuo ha il diritto inalienabile ad una vita di pace indipendentemente dal sesso, razza, cultura o lingua²⁶⁵. In linea con questo discorso, si riafferma l'importanza della cooperazione internazionale per la conquista di alcuni principi fondamentali come l'autodeterminazione dei popoli, il divieto di ingerenza negli affari degli altri Stati e il divieto dell'uso della forza e della minaccia alla pace.

Con la proclamazione del Decennio delle Nazioni Unite per le Donne, il dibattito internazionale, dunque, si focalizzava sull'importanza del trinomio di uguaglianza, sviluppo e pace. Si trattava di temi collegati tra loro e presenti nei dibattiti femministi fin dagli anni Sessanta. L'uguaglianza riproponeva il problema della discriminazione delle donne in tutto il mondo e quindi, della necessità di promuovere il progresso femminile. Lo sviluppo non veniva più considerato solo come condizione necessaria di progresso delle donne, ma era fondamentale, anche, una loro piena e completa partecipazione. Infine, la pace che era strettamente collegata allo sviluppo, era intesa come la condizione fondamentale per garantire la giustizia economica e sociale, l'eguaglianza, e il godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali all'interno di tutte le società²⁶⁶.

Il Decennio delle Nazioni Unite per le Donne era, dunque, consacrato alla realizzazione dei diritti delle donne a livello nazionale, regionale e internazionale. Per rendere questa più efficace, l'Assemblea Generale decideva di convocare delle conferenze a medio termine per verificare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti durante il Decennio.

Infine, nella logica del Decennio, era fondamentale adottare uno strumento obbligatorio che avrebbe anzitutto riconfermato, sul piano internazionale, le previsioni stabilite negli strumenti di carattere generale sui diritti umani e anche alcune norme settoriali allo scopo di proteggere maggiormente i diritti delle donne.

²⁶⁴ Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la cultura (UNESCO), *XVIII sessione della Conferenza Generale dell'Unesco*, Rec. 11/1 del 23 novembre 1974.

²⁶⁵ Assemblea Generale, *Dichiarazione sulla preparazione di società che vivono in pace*, Ris. 33/73 del 15 dicembre 1978.

²⁶⁶ P. DEGANI, *Donne, diritti umani e conflitti armati*, cit., p. 11.

1.3. La Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne del 1979 (CEDAW).

Tra gli strumenti esistenti riguardo ai diritti delle donne, la più rilevante è la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW)²⁶⁷. L'adozione di tale Convenzione è stata un processo lungo e faticoso, iniziato durante la prima Conferenza mondiale sulle donne. Ci vollero, infatti, quattro anni prima che la Commissione sullo *status* della donna elaborasse una convenzione giuridicamente vincolante che vietava le discriminazioni contro le donne in tutto il mondo. Nel 1979, alla vigilia della seconda Conferenza mondiale sul decennio delle donne, l'Assemblea Generale ha approvato la Convenzione CEDAW e nel 1981, raggiunto il numero di ratifiche necessarie, la CEDAW è stata consacrata a Carta mondiale per i diritti delle donne. L'adozione della CEDAW ha segnato un momento decisivo nel percorso dei diritti umani delle donne. Non soltanto ha rappresentato e rappresenta ancora oggi, *“la norma pattizia fondamentale in materia di diritti umani delle donne in quanto unico strumento giuridico internazionale che sviluppa, rispetto a una condizione femminile, una prospettiva globale in relazione al fenomeno della discriminazione, che a seguito di questo trattato diviene oggetto di una specifica norma di tutela”*²⁶⁸. La Convenzione ha permesso di rinnovare *“les dispositifs législatifs et juridiques pour l'élimination des inégalités entre le sexes tant en droit qu'en fait”*²⁶⁹. La CEDAW è caratterizzata da un impianto concettuale di stampo prevalentemente emancipatorio, in quanto non si limita a un linguaggio passivo di divieto di discriminazione, ma impone agli Stati un “dovere di fare”, ovvero, essa impegna gli Stati membri ad eliminarle le discriminazioni e a promuovere l'uguaglianza attraverso misure positive. Gli Stati hanno il dovere di adottare tutte le misure necessarie tendenti a proibire ogni discriminazione contro la donna e hanno altresì il dovere di proteggerle e punire i colpevoli. Secondo Schöpp-Schilling²⁷⁰, la Convenzione è un trattato innovativo sui diritti umani²⁷¹; tale innovazione la si può riscontrare nei primi cinque articoli, i quali

²⁶⁷ Assemblea Generale, *Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazioni contro le donne (CEDAW)*, è stata adottata con risoluzione 34/180 del 18 dicembre 1979 ed è entrata in vigore nel 1981.

²⁶⁸ P. DEGANI, *Nazioni Unite e “genere”*, cit., p. 49.

²⁶⁹ M. J. JASPARD, *Les violences contre les femmes*, Paris, 2005, p. 6.

²⁷⁰ H. B. SCHÖPP-SCHILLING, *the Nature and Scope of the Convention* in H. B. SCHÖPP-SCHILLING, C. FLINTERMAN, *The circle of Empowerment: Twenty-five years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against women*, New York, 2007.

²⁷¹ Ivi, p. 10.

definiscono lo scopo della Convenzione e gli obblighi generali in capo agli Stati. Innanzitutto, a differenza degli altri trattati sui diritti umani, che affrontano il principio di non discriminazione basata sul sesso in modo generale, la Convenzione offre una definizione dettagliata del significato di discriminazione contro le donne. Questa comprende ogni distinzione o limitazione basata sul sesso, che abbia l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, culturale, civile, o in qualsiasi altro campo²⁷². Viene così contemplata la discriminazione diretta e indiretta, quella intenzionale e quella non voluta, e quella contemplate dalle leggi e pratiche sociali e tradizionali in tutti gli aspetti della vita pubblica e privata²⁷³. La Convenzione riconosce dunque, anche le discriminazioni contro le donne che avvengono al di fuori della sfera pubblica, obbligando così gli Stati ad eliminare tutti quei comportamenti discriminatori che avvengono all'interno della famiglia. Soltanto eliminando le discriminazioni contro le donne, potrà essere assicurato il pieno sviluppo e la crescita del benessere sociale, soprattutto nelle aree più povere del mondo e nelle zone rurali²⁷⁴. Ciò che rende importante la Convenzione, è che questa non soltanto vieta la discriminazione di genere, ma proibisce esplicitamente la discriminazione contro le donne, perché è irrispettosa del loro status ed ha un impatto negativo nel godimento dei loro diritti e delle libertà fondamentali²⁷⁵. Per questo motivo gli Stati devono prima di tutto iscrivere nelle loro costituzioni nazionali o in ogni altra disposizione normativa adeguata, il principio di uguaglianza tra uomo e donna e devono altresì assicurarsi che tale principio venga osservato e rispettato²⁷⁶. In secondo luogo gli Stati devono astenersi da qualsiasi atto o pratica discriminatoria nei confronti delle donne e devono agire in maniera da indurre le autorità e gli enti pubblici a conformarsi a tale obbligo. La Convenzione dunque, non si limita al rapporto verticale tra Stato e individuo, ma sancisce anche il rispetto del principio dell'uguaglianza e della non discriminazione, che devono essere rispettate da tutti: persone, organizzazione e imprese²⁷⁷. In terzo luogo, gli Stati devono prendere tutte le misure necessarie per modificare o abrogare ogni legge, disposizione penale,

²⁷² Assemblea Generale, *Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazioni contro le donne* (di seguito CEDAW) art. 1.

²⁷³ D. SIMONOVIC, *International framework On Violence Against Women With Focus On The CEDAW*, UN Women, EGM/PVAWG/EP. 7, Bangkok, settembre 2012, p. 3.

²⁷⁴ CEDAW, art. 3.

²⁷⁵ C. CHINKIN, M. A. FREEMAN, *Introduction*, in M. A. FREEMAN, C. CHINKINA, B. RUDOLF, *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: A Commentary*, Oxford, 2012, pp. 3-33.

²⁷⁶ CEDAW, art. 2 (a).

²⁷⁷ Ivi, art. 2 (e).

regolamento o consuetudine che costituisca discriminazione nei confronti delle donne e devono, altresì, garantire il pieno esercizio dei diritti riconosciuti dalla Convenzione²⁷⁸.

È opportuno che gli articoli 2²⁷⁹ e 24²⁸⁰ vengano letti congiuntamente, per capire meglio lo spirito della Convenzione²⁸¹. Nel portare avanti gli obiettivi della Convenzione, gli Stati sono autorizzati ad adottare delle misure temporanee, le cosiddette "azioni positive", da mantenere in vigore fino a che non si sarà ottenuta una piena uguaglianza fra donne e uomini²⁸². Si tratta di misure che mirano ad accelerare *de facto* la parità dei sessi. Ci riferiamo ad esempio, alle campagne di alfabetizzazione delle donne e delle ragazze, alla loro formazione professionale e alla partecipazione politica²⁸³.

L'innovazione più importante della Convenzione, è contemplata dall'articolo 5²⁸⁴. Con tale disposizione, i redattori della Convenzione stabiliscono che gli Stati hanno il dovere di eliminare la discriminazione *de jure* e *de facto*. Dunque, non soltanto a livello legislativo, ma è necessario che gli Stati eliminino anche quei comportamenti culturali, sociali e tradizionali che si basano sull'inferiorità della donna. L'ex Alto Commissario per i diritti umani, Mary Robinson, ha affermato che per raggiungere tale obiettivo è fondamentale educare gli individui ai diritti umani; non soltanto insegnando a conoscere i diritti umani, ma anche educarli per promuoverli²⁸⁵. In questo modo non solo si è più consapevoli dei propri diritti ma si è anche in grado di difenderli²⁸⁶.

²⁷⁸ Ivi, artt. 2 (f) e (e) e 24.

²⁷⁹ L'art. 2 della CEDAW, stabilisce che: "Gli Stati Parti condannano la discriminazione contro le donne in tutte le sue forme, convengono di perseguire con ogni mezzo appropriato e senza indugio una politica volta ad eliminare la discriminazione contro le donne e, a tal fine, si impegnano a: a) iscrivere il principio dell'uguaglianza dell'uomo e della donna nella loro costituzione nazionale o in altra disposizione legislativa appropriata, se non lo hanno ancora fatto, e assicurare, mediante la legge ed altri mezzi appropriati, la realizzazione pratica di tale principio; b) adottare appropriate misure legislative e di altro tipo, comprese delle sanzioni ove opportuno, che vietino ogni discriminazione contro le donne; c) instaurare una protezione giuridica dei diritti della donna in misura pari all'uomo e assicurare, attraverso i tribunali nazionali competenti ed altre istituzioni pubbliche, l'effettiva protezione delle donne da ogni atto discriminatorio; d) astenersi dal compiere qualsiasi atto o pratica discriminatoria contro le donne e assicurare che le autorità e le istituzioni pubbliche agiscano in conformità a tale obbligo; e) prendere ogni misura appropriata per eliminare la discriminazione contro le donne da parte di qualsivoglia persona, organizzazione o impresa; f) prendere ogni misura appropriata, comprese disposizioni legislative, per modificare o abrogare leggi, regolamenti, consuetudini e pratiche esistenti che costituiscono una discriminazione contro le donne; g) abrogare tutte le disposizioni penali nazionali che costituiscono discriminazione contro le donne".

²⁸⁰ L'art. 24, impone che "Gli Stati Parti s'impegnano ad adottare ogni misura necessaria a livello nazionale mirata a conseguire la piena realizzazione dei diritti riconosciuti nella presente Convenzione".

²⁸¹ Comitato della Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazioni contro le donne (di seguito Comitato CEDAW), Raccomandazione Generale n. 28 del 19 ottobre 2010, CEDAW/C/2010/47/G.C2 par. 7.

²⁸² CEDAW, art. 4.1.

²⁸³ Assemblea Generale, A/CONF.177.7 del 21 giugno 1995, par. 45 lett. b.

²⁸⁴ CEDAW, art. 5.1: Gli Stati prendono ogni misura adeguata: a) al fine di modificare gli schemi ed i modelli di comportamento socioculturale degli uomini e delle donne e di giungere ad una eliminazione dei pregiudizi e delle pratiche consuetudinarie o di altro genere, che siano basate sulla convinzione dell'inferiorità o della superiorità dell'uno o dell'altro sesso o sull'idea di ruoli stereotipati degli uomini e delle donne.

²⁸⁵ M. ROBINSON, Lettera aperta alle educatrici e agli educatori, in F. LOTTI e N. GIANDOMENICO, *Insegnare i Diritti Umani*, in: <http://www.onuitalia.it/scuola/insegnaredduu/inse02.htm>.

²⁸⁶ *Ibidem*.

Infine, la Convenzione è innovativa perché è l'unico trattato internazionale che prevede norme riguardanti la pianificazione familiare²⁸⁷. Agli Stati si chiede di garantire uguale accesso, a donne e uomini, ai servizi sanitari, alla pianificazione familiare e di prendere misure positive per eliminare ogni forma di tratta e sfruttamento sessuale.

La CEDAW è dunque uno strumento internazionale a tutela dei diritti delle donne ed è “*universal in reach, comprehensive in scope and legally binding in character*”²⁸⁸.

Pur essendo indubbiamente innovativa, in quanto, prima Carta internazionale sui diritti delle donne, la CEDAW presenta numerosi profili lacunosi in un'ottica di avanzamento dei diritti umani delle donne. Infatti, essa non ha impedito il protrarsi delle discriminazioni contro le donne, per cui la violenza contro di esse rimane ancora oggi un problema importante in molti paesi del mondo.

Un primo problema considerevole riguarda lo stato delle ratifiche e delle riserve presenti nella Convenzione.

La ratifica universale è ancora oggi un obiettivo da raggiungere. Si pensi che paesi importanti come gli Stati Uniti, non hanno ancora ratificato la Convenzione.

Riguardo, invece, le riserve si può osservare che queste sono più numerose di qualsiasi altro trattato internazionale sui diritti umani²⁸⁹.

Alcune riserve pongono limiti agli obblighi contratti con la Convenzione, altre invece, riguardano disposizioni fondamentali della Convenzione, tanto da apparire in contraddizione con l'oggetto e scopo del trattato. Le riserve più preoccupanti sono quelle presentate dai Paesi Islamici e riguardano gli articoli: 2, 9, 15 e 16²⁹⁰. Il problema principale delle riserve di questi Stati è che si riferiscono direttamente o indirettamente alla Legge Islamica come base per la riserva²⁹¹. Essi, infatti, se ne distaccano per quelle norme che sono contraddittorie ai principi della *Sharia Islamica*. Il Comitato della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne ha più volte chiesto agli Stati di eliminare tali riserve e ha aggiunto che nessuna motivazione culturale e religiosa o legge e politica nazionale è ammissibile quando la riserva è contraria con lo scopo e oggetto della Convenzione.

²⁸⁷ CEDAW, artt. 12 e 16.

²⁸⁸ R. COOK, *Reservation To The Convention On The Elimination Of All Discrimination Against Women*, Virginia Journal of International Law, Vol. 30, 1990, p. 643-716.

²⁸⁹ Le riserve poste alla CEDAW sono circa novanta e provengono sia dagli Stati sottosviluppati che da quelli sviluppati in: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reservations.htm>.

²⁹⁰ Gli articoli 2 e 16 ad esempio, rappresentano norme centrali (in inglese core provision) della Convenzione.

²⁹¹ M. A. FREEMAN, C. CHINKIN e B. RUDOLF, *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, cit., p. 30-31.

Il problema principale resta il fatto che la disposizione che regola la materia della riserva non stabilisce i criteri e le procedure sull'incompatibilità ma si limita a stabilire che le riserve non possono essere incompatibili con lo scopo e l'oggetto del trattato²⁹². Inoltre, tale disposizione non specifica su quali disposizioni è inammissibile la riserva.

Un altro problema riguarda il lavoro del Comitato CEDAW. Secondo l'articolo 20 il Comitato si riunisce per un periodo di due settimane al massimo ogni anno, per esaminare i rapporti degli Stati parte. Questo fa sì che il Comitato ha sempre molti rapporti da esaminare in un periodo limitato di tempo²⁹³. Inoltre, il Comitato non ha una sede specifica per i suoi incontri e questo a scapito dei finanziamenti o risorse di altro tipo²⁹⁴.

La CEDAW garantisce gli stessi diritti a uomini e donne, ma questo paradigma dell'uguaglianza come parità non riesce a riconoscere che "*equality is not freedom to be treated without regard to sex but freedom from systematic subordination because of sex*"²⁹⁵. Come conseguenza di questo difetto concettuale presente nella Convenzione "*women do not receive special protection against harms specific to their experience as women*"²⁹⁶.

(Segue) il Comitato sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (Comitato CEDW).

Per monitorare le violazioni dei diritti fondamentali delle donne, la Convenzione prevede pertanto all'art. 17 la costituzione di un Comitato composto da 23 esperti indipendenti sul modello dei Comitati istituiti da altre Convenzioni internazionali sui diritti umani. La novità principale del Comitato è che i membri che lo compongono non sono solo avvocati, come invece accade nella maggior parte degli organi sui diritti umani, ma rivestono diverse professioni. Vi sono, infatti, medici, psicologi, diplomatici, politici, ecc. Questa diversità di professioni ha contribuito favorevolmente al lavoro del Comitato, rendendolo sempre più qualificato. Le sue funzioni principali consistono nell'esaminare i rapporti periodici predisposti dagli Stati sulle misure di ordine

²⁹² CEDAW, art. 28 par. 2.

²⁹³ A. C. BYRNES, *The "Other" Human Rights Treaty Body: The Work of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, 14 Yale J. INT'L L., 1989, p. 27.

²⁹⁴ Ivi, p. 59-60.

²⁹⁵ H. CHARLESWORTH et al., *Feminist Approaches to International Law*, 85 AM. J. INT'L L. 1991, p. 632.

²⁹⁶ M. ETIENNE, *Addressing Gender-Based Violence in an International Context*, Research Paper No. 05-03, Illinois Public Law and Legal Theory Research Papers Series, febbraio 2005, p. 148.

legislativo, giudiziario o di altro genere e sui progressi realizzati, indicando inoltre i fattori e le difficoltà che influiscono nell'applicazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione. Le informazioni possono essere date anche dalle Agenzie specializzate dell'ONU che partecipano alle attività della CEDAW, così come dalle organizzazioni non governative²⁹⁷. Per facilitare gli Stati nella stesura dei rapporti iniziali e periodici, il Comitato ha adottato nel 1983, le *General Guidelines*²⁹⁸. Gli Stati devono redigere i rapporti in due parti distinte: la prima dovrà contenere le informazioni generali sulla condizione delle donne, con particolare attenzione alle situazioni sociali, politiche, economiche e legali in cui sono coinvolte; la seconda parte deve contenere un'analisi dettagliata degli sviluppi verificatisi nei quattro anni di riferimento e degli ostacoli che si frappongono ad una piena applicazione della Convenzione. Devono essere indicati anche i limiti o le restrizioni imposte dalla legge o dalle consuetudini al godimento dei diritti. Si richiede infine l'utilizzo di dati empirici e statistici. Anche i rapporti periodici devono seguire le stesse linee guida dei rapporti iniziali e devono tenere conto delle osservazioni formulate dal Comitato. I rapporti sono esaminati dal Comitato ed è presente anche un rappresentante dello Stato in questione, che può presentare un'ulteriore relazione integrativa. I membri del Comitato inoltre possono chiedere chiarimenti o approfondimenti al rappresentante in questione.

Dal 1990, i rapporti periodici sono analizzati da un gruppo di lavoro "pre-sessione", composto da cinque rappresentanti del Comitato, che elabora una lista di domande da inviare al rappresentante del paese interessato. L'esame dei rapporti periodici cerca di sviluppare un dialogo costruttivo con gli Stati, in un'atmosfera che favorisce il libero scambio d'idee, informazioni e proposte. Il Comitato incoraggia, inoltre, gli Stati a prendere misure positive al fine di eliminare la discriminazione contro le donne, preferendo concentrare il dibattito sulla reale condizione delle donne nella società, piuttosto che focalizzarsi sulle norme a garanzia dell'uguaglianza giuridica e formale che esistono

²⁹⁷ L'art. 22 della CEDAW prevede la possibilità per il Comitato di cooperare con numerose agenzie specializzate del sistema delle Nazioni Unite, tali agenzie possono fornire informazioni sulla condizione femminile e sull'implementazione della CEDAW. Attualmente le Agenzie che collaborano con il Comitato sono: Organizzazione internazionale del Lavoro (ILO), l'Organizzazione mondiale per la Sanità (OMS), l'Organizzazione per l'alimentazione e l'Agricoltura (FAO), il Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF), Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP), in: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/CEDAWIndex.aspx>.

²⁹⁸ Le linee guida generali, *General Guidelines Regarding the Forms and the Content of Reports Received from States Parties Under Article 18 of the Convention*, (CEDAW/C/7 del 1983) sono una serie di direttive allo scopo di agevolare gli Stati e i membri del comitato nella stesura e nell'esame dei rapporti iniziali e periodici.

solo sulla carta²⁹⁹. Questa procedura di monitoraggio del Comitato presenta, tuttavia, due limiti importanti: il primo riguarda l'impossibilità del Comitato di sanzionare gli Stati che hanno commesso una violazione di una disposizione della Convenzione, il secondo riguarda i rapporti periodici che sono spesso presentati con grande ritardo e in modo inadeguato e incompleto. Un'altra importante funzione del Comitato, prevista dall'articolo 21, consiste nell'elaborare le *General Recommendations*. Si tratta di raccomandazioni rivolte a tutti gli Stati membri e propongono misure specifiche da adottare per raggiungere gli obblighi previsti dalla Convenzione. Queste hanno rilevanza soltanto sotto il profilo politico e morale, poiché il Comitato non è provvisto di meccanismi sanzionatori che impongono agli Stati il recepimento dei contenuti di queste raccomandazioni. Le Raccomandazioni sono comunque importanti, poiché impegnano gli Stati a rendicontare delle misure prese in merito alle questioni oggetto di attenzione nella Raccomandazione generale. Tra le Raccomandazioni più importanti occorre menzionare la Raccomandazione Generale n. 12 del 1989³⁰⁰ sulla violenza contro le donne, la n. 14 sulle mutilazioni genitali femminili del 1990³⁰¹ e la Raccomandazione Generale n. 19 del 1992³⁰², che per la prima volta tratta in modo specifico della violenza nei confronti delle donne. Seppure il tema non è affrontato esplicitamente nella Convenzione, la Raccomandazione chiarisce che tale tipo di violenza va certamente considerata come forma di discriminazione contro le donne che dunque rientra pienamente nell'ambito di intervento della CEDAW³⁰³.

Infine, è opportuno menzionare un altro strumento di controllo e garanzia dell'effettività dei diritti formulati dalla CEDAW. Si tratta della c.d. *clausola compromissoria* contemplata all'articolo 29. Questa prevede la possibilità di risolvere una controversia concernente l'interpretazione e l'applicazione del trattato, su base negoziale o arbitrale. Qualora le parti in causa non dovessero trovare un accordo, sarà possibile adire la Corte internazionale di giustizia. Anche in questa

²⁹⁹ Nazioni Unite, *The Convention at Work Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, kit informativo UNICEF e UNIFEM, New York, 1995 in: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedawreport-a5638-RulesOfProcedure.htm>.

³⁰⁰ Comitato CEDAW, Raccomandazione Generale n. 12, *Violenza contro le donne*, ottava sessione, 1989. La Raccomandazione Generale dispone agli articoli 2, 5, 11, 12 e 16 l'obbligo per gli Stati di proteggere le donne da ogni tipo di violenza specificando che le violenze possono avvenire in ambito familiare, sul posto di lavoro e in altre aree della società. È ribadito altresì l'importanza di adottare le misure necessarie nelle proprie legislazioni al fine di eliminare queste violenze, in: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom12>.

³⁰¹ Comitato CEDAW, Raccomandazione Generale, n. 14, *Mutilazioni genitali femminili*, nona sessione, 1990. Il Comitato chiede agli Stati di adottare tutte le misure necessarie per eliminare tale pratica perché dannosa per la salute delle donne, in: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom14>.

³⁰² Comitato CEDAW, Raccomandazione Generale n. 19, *Violenza contro le donne*, undicesima sessione 1992, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom19>.

³⁰³ Vedi *infra* par. 2.3.

procedura è possibile però apporre la propria riserva. Dal 22 dicembre 2000, il Comitato CEDAW ha assunto una nuova funzione, quella di esaminare le denunce di violazione presentate dalle donne (singolarmente o in gruppi) in base ad un nuovo strumento: il Protocollo facoltativo della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne³⁰⁴.

2. Strumenti internazionali in cui è contemplato il problema della violenza di genere.

2.1. La Conferenza di Copenaghen del 1980.

La seconda Conferenza mondiale sulle donne si è svolta dal 14 al 31 luglio del 1980 a Copenaghen ed è stata convocata con la risoluzione dell'Assemblea Generale 33/85 nel 1978³⁰⁵. Questa ha costituito l'occasione per riesaminare il Piano di azione mondiale del 1975, verificare lo stato di attuazione delle iniziative stabilite durante la Conferenza di Città del Messico e suggerire nuovi programmi da adottare per la seconda decade del Decennio della Donna.

La Conferenza ha rappresentato, inoltre, l'occasione per la ratifica della CEDAW da parte di cinquantuno paesi tra cui anche l'Italia³⁰⁶. La valutazione sugli esiti conseguiti dopo l'incontro di Città del Messico del 1975 non sono stati però soddisfacenti. La difficoltà principale è stata la mancanza di una chiara volontà politica da parte dei governi, di adottare misure efficienti per l'avanzamento della condizione femminile. A ciò, si è aggiunto la mancanza di un coinvolgimento maschile nel migliorare il ruolo delle donne nella società, in particolare nel campo educativo, lavorativo e sanitario; inoltre il mancato riconoscimento del valore dei contributi femminili alla società, la mancanza di attenzione in fase di pianificazione alle particolari esigenze delle donne, un'esiguità di donne nelle posizioni elevate ai fini del processo decisionale, l'insufficienza dei servizi necessari a supportare il ruolo delle donne nella vita nazionale (cooperative, centri per l'assistenza quotidiana e facilitazioni creditizie) e l'insufficienza delle risorse finanziarie a favore dell'avanzamento della condizione femminile. Per affrontare questi problemi durante la Conferenza di Copenaghen, è stato adottato il Programma d'Azione mondiale per la Seconda metà del Decennio

³⁰⁴ Vedi *infra* par. 2.7.

³⁰⁵ La Conferenza di Copenaghen è stata convocata con Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 33/85 del 15 dicembre 1978. Alla Conferenza parteciparono 145 Paesi con circa 2000 delegati, UN Doc A/Conf. 94/35 in: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Copenhagen/Copenhagen%20Full%20Optimized.pdf>.

³⁰⁶ L'Italia ha ratificato la CEDAW il 10 giugno 1985.

delle Nazioni Unite per la donna³⁰⁷, durante il quale sono state individuate tre aree nelle quali erano necessarie delle azioni specifiche, ovvero: garantire l'accesso paritario all'istruzione, alle opportunità lavorative e ai servizi di assistenza sanitaria. Nel Programma, inoltre, è apparso rilevante *“l'invito rivolto ai governi a promuovere politiche coerenti con un'idea di eguaglianza intesa non semplicemente come una condizione riconducibile all'elemento della forma nei testi giuridici, bensì come una dimensione a cui le istituzioni dovrebbero guardare elaborando programmi specifici e prevedendo quote di bilancio adeguate a sostenere l'adozione di misure ad hoc”*³⁰⁸. Dunque, il principio di uguaglianza non deve essere garantito soltanto nelle disposizioni legislative, ma deve essere inteso come eguaglianza *de facto* in ogni situazione. Tutti i cittadini hanno, infatti, pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali³⁰⁹.

Il Programma d'azione di Copenaghen ha, infatti, chiesto, agli Stati di adottare misure nazionali più energiche per garantire alle donne miglioramenti dei loro diritti quali quelli all'eredità, alla custodia dei figli e alla nazionalità³¹⁰. Il Programma ha, inoltre, adottato importanti risoluzioni riguardanti la pianificazione familiare³¹¹, le donne disabili³¹², le migranti³¹³, le anziane³¹⁴ e le donne vittime di violenza domestica³¹⁵. Quest'ultima risoluzione è molto importante perché per la prima volta si è parlato in modo esplicito della violenza contro le donne, in particolare quella esercitata in abito familiare. Nella risoluzione non è presente una definizione chiara di violenza domestica, ma si stabilisce che questa è un'offesa alla dignità dell'essere umano oltre che un grave problema per la salute fisica e mentale di tutti i membri della famiglia e della società³¹⁶.

Le cause di questa forma di violenza sono collegate a diversi fattori, come ad esempio, i problemi finanziari, il lavoro precario, il consumo di droghe o alcol, ma soprattutto sono collegate ai comportamenti stereotipati nei confronti delle donne³¹⁷. La violenza domestica inizia così ad essere percepita come un problema che richiede una risoluzione urgente. È necessario che gli Stati membri

³⁰⁷ Il *Programma d'Azione mondiale per la II metà del Decennio delle Nazioni Unite per la donna* è stato adottato dalla Conferenza con 94 voti favorevoli, 4 contrari (Australia, Canada, Israele e Stati Uniti) e 22 astensioni. UN Doc. A/Conf.94/35. Il Programma è stato approvato dall'Assemblea Generale nello stesso anno.

³⁰⁸ P. DEGANI, *Nazioni Unite e “genere”*, cit., p. 27.

³⁰⁹ Costituzione della Repubblica italiana, art. 3.

³¹⁰ *Programma d'Azione mondiale per la II metà del Decennio delle Nazioni Unite per la donna*, UN Doc. A/Conf. 94/38, par. 8.

³¹¹ Ivi, *Family Planning*, risoluzione n. 1, p. 60.

³¹² Ivi, *Improving the Situation of Disabled Women of All Ages*, risoluzione n. 2, p. 61.

³¹³ Ivi, *Migrant Women*, risoluzione n. 3, p. 63.

³¹⁴ Ivi, *Elderly Women and Economic Security*, risoluzione n. 4, p. 66.

³¹⁵ Ivi, *Battered women and Violence in the Family*, risoluzione n. 5, Preambolo, p. 67.

³¹⁶ Ivi, Preambolo.

³¹⁷ *Ibidem*.

istituiscano dei tribunali civili composti da personale esperto e da donne³¹⁸ e che prendano tutte le misure necessarie per prevenire la violenza domestica e proteggere le vittime; istituendo ad esempio centri di assistenza per donne e bambini e centri di riabilitazione per i perpetratori di tale violenza³¹⁹. Al Segretario Generale e alle altre organizzazioni del sistema onusiano, in particolar modo alla Commissione sullo *status* della donna è richiesto, invece, di preparare studi approfonditi sui diversi tipi di violenza fisica, sessuale o altri tipi di abuso esistenti sia a livello familiare che istituzionale³²⁰.

La violenza in ambito familiare, il maltrattamento delle donne, lo stupro e la prostituzione erano già stati oggetto di osservazione da parte del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) nel 1982³²¹. L'ECOSOC, con la ris.1982/22, oltre ad affermare che la violenza nei confronti delle donne è intollerabile e costituisce un'offesa alla dignità umana, aggiungeva che essa era inaccettabile nei paesi civilizzati³²². La risoluzione dell'ECOSOC affermava in più la sua preoccupazione per i gravi danni fisici e mentali che comportava la violenza nei confronti delle donne e dei bambini che ne erano vittime³²³.

Infine, nel Programma d'Azione di Copenaghen, tra le misure legislative che gli Stati devono accogliere nelle proprie disposizioni, è richiesto loro di adottare tutte quelle che riguardano la prevenzione della violenza domestica e sessuale, oltre a garantire alle vittime ad avere un adeguato procedimento giudiziario³²⁴.

2.2. La Conferenza di Nairobi del 1985.

L'abuso sulle donne e il bisogno di creare delle legislazioni nazionali più adeguate al fine di reprimere tali atti, sono stati temi ampiamente dibattuti durante la Terza Conferenza Internazionale sulle donne che si è svolta a Nairobi nel 1985³²⁵. L'obiettivo di questa Conferenza è stato quello di

³¹⁸ Ivi, par. 3, p. 68.

³¹⁹ Ivi, par. 4, p. 68.

³²⁰ Ivi, par. 2 p. 68.

³²¹ Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, *Abuse against women and children*, ECOSOC Res. 1982/22, del 4 maggio 1982, in: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/767/02/IMG/NR076702.pdf?OpenElement>.

³²² Ivi, Preambolo.

³²³ C. CHINKIN, *op. cit.*, p. 445.

³²⁴ *Programma d'Azione mondiale per la II metà del Decennio delle Nazioni Unite per la donna, Legislative Measures*, UN Doc. A/Conf. 94/38, p. 20 par. 65.

³²⁵ La terza Conferenza mondiale sulle donne si è svolta a Nairobi tra il 15 e il 15 luglio 1985 ed è stata adottata con la risoluzione dell'Assemblea Generale 40/108 del 13 dicembre 1985. Si veda il *Report of the world Conference to Review And Appraise The Achievements Of The United Nations Decade for Women: Equality, Development And Peace*, A/Conf.116/28/Rev.1. La Conferenza di Nairobi è stata preceduta da quattro incontri preparatori che si sono tenuti a Tokyo, ad Arusha, all'Avana e a Bagdad. La Conferenza ha visto la partecipazione di moltissime donne provenienti dai paesi del Terzo Mondo.

verificare i risultati raggiunti fino a quel momento e di approvare le strategie d'attuazione per il progresso delle donne fino all'anno 2000. I lavori della Conferenza si sono svolti in una sessione plenaria affiancata da due comitati. Nella sessione plenaria si è svolto il dibattito generale sui progressi compiuti fino a quel momento e sulle difficoltà incontrate sia a livello nazionale, regionale e internazionale nel raggiungere gli obiettivi del Decennio. Nel primo comitato invece, sono state affrontate le questioni riguardanti le donne coinvolte nei conflitti armati, le rifugiate, quelle sottoposte al regime di apartheid e quelle appartenenti alla minoranza palestinese. I lavori della Conferenza sono terminati con l'adozione, da parte dell'Assemblea Generale, di un documento intitolato: *“Strategie future d'azione per il progresso delle donne e misure concrete per superare gli ostacoli alla realizzazione entro l'Anno Duemila degli scopi e degli obiettivi del decennio delle Nazioni Unite per la donna: uguaglianza, sviluppo, pace (FLS)”*³²⁶. Queste Strategie sono molto importanti, in quanto, *“costituiscono per la prima volta un nesso tra pace, sviluppo e eguaglianza, lavoro, salute e istruzione”*³²⁷.

L'uguaglianza è considerata tanto un obiettivo che un mezzo, che permette agli individui un godimento pieno dei loro diritti, soprattutto per le donne, che da sempre si sono viste negare i loro diritti a causa delle discriminazioni³²⁸. Lo sviluppo è intenso come progresso totale e si può avere solo con l'avanzamento della condizione femminile³²⁹. Il tema della pace, secondo la logica della Conferenza di Nairobi, non significa soltanto assenza di conflitti interni e internazionali, ma anche godimento della giustizia economica e sociale, dell'eguaglianza, di tutti i diritti e delle libertà fondamentali³³⁰. Collegare la questione della pace con il tema della violenza è stato innovativo; il documento riconosce, infatti, che i due argomenti non possono essere separati. Affermare questo, significa *“espandere la prospettiva della pace, da un lato interessando il profilo culturale che è proprio di alcune pratiche strutturalmente violente, dall'altro oltrepassando il limite delle relazioni fra stati, o fra parti opposte all'interno di uno stesso stato, fino alla ricerca di soluzioni politiche*

³²⁶ Assemblea Generale, *Nairobi Forward-looking strategies for the Advancement of Women*, A/RES/48/108. Nel Documento si enunciano i concetti di eguaglianza, sviluppo e pace: “L'eguaglianza è considerata tanto un obiettivo quanto un mezzo che permette agli individui un godimento pieno dei loro diritti e il raggiungimento delle aspettative personali. Per le donne, in particolare, eguaglianza significa dare concretezza a quei diritti che sono stati loro negati con le discriminazioni. Lo sviluppo è inteso come sviluppo totale che richiede una dimensione morale per potere rispondere effettivamente ai bisogni e ai diritti dell'individuo e potere garantire un utilizzo delle conoscenze scientifiche e tecnologiche al servizio di un assetto sociale ed economico in grado di preservare l'ambiente e tutte le forme di vita sul nostro paese. La pace include non solo l'assenza di guerra, violenza e ostilità, a livello nazionale e internazionale, ma anche il godimento della giustizia economica e sociale, dell'eguaglianza, dell'intera gamma dei diritti umani e delle libertà fondamentali all'interno della società in: P. DEGANI, *Diritti umani e violenza contro le donne*, cit., p. 31.

³²⁷ P. DEGANI *Diritti umani e violenza contro le donne*, cit., p. 32.

³²⁸ Ivi, par. 51-59.

³²⁹ Ivi, par. 107-124.

³³⁰ Ivi, par. 239-258.

alternative ai conflitti”³³¹. Nondimeno, anche sul piano simbolico e valoriale, la presenza di militari sul territorio e l’uso della forza, tenderebbe a riprodurre la violenza a carico delle donne, “legittimando” l’uomo a utilizzare la forza quando vuole riaffermare il proprio potere sulla donna³³². Le strategie adottate a Nairobi rappresentano, infatti, il primo documento a livello intergovernativo nel quale il concetto di violenza è definito in modo approfondito. Difatti, il Capitolo IV “*Area of Special Concern*”³³³ affronta in modo dettagliato il problema della violenza contro le donne. Essa non soltanto è considerata in tutte le sue molteplici manifestazioni, ma vi è un pieno riconoscimento del suo carattere universale. Ogni giorno le donne subiscono violenze di ogni tipo, che impediscono il raggiungimento della pace e tutti gli altri obiettivi fissati dal Decennio³³⁴.

Nella Premessa alle Strategie è offerta una panoramica generale sulla condizione femminile nel mondo e si afferma che gli obiettivi del Decennio precedente non sono stati raggiunti, soprattutto a causa della crisi economica mondiale di quegli anni, che ha comportato un impoverimento delle popolazioni nelle aree in via di sviluppo, penalizzando soprattutto le donne³³⁵.

Il Documento di Nairobi guarda alla nuova capacità di autodeterminazione della donna, per ripensare a una riorganizzazione dei rapporti sociali. Si è ormai consapevoli che il problema della violenza nasce da tutte quelle pratiche tradizionali e culturali, che ritengono la donna inferiore e subordinata all’uomo. Per questo motivo il Rapporto finale della Conferenza chiede ai governi, di dare assistenza immediata alle vittime di violenza e di fare opera di sensibilizzazione su tutti i cittadini, facendo capire loro che la violenza contro le donne è inaccettabile. Occorre dunque, adottare misure legislative efficaci per prevenire e reprimere la violenza contro le donne: sopprimere per esempio le immagini e le rappresentazioni degradanti della donna nella società, promuovere programmi educativi rivolti ai criminali³³⁶, insegnando loro a non risolvere le dispute familiari con la violenza. Durante i lavori della Conferenza sono state prese, anche, in considerazione alcune tematiche, quali l’immagine della donna nei media, l’alimentazione, la pianificazione familiare, la prostituzione, che non erano contemplate nell’agenda delle delegate al Forum internazionale ufficiale.

³³¹ P. DEGANI, *Diritti umani e violenza contro le donne: Recenti sviluppi in materia di diritto internazionale*, Padova, 2000, p. 38.

³³² *Ibidem*.

³³³ Rapporto finale della Conferenza di Copenaghen, *CAP IV Area of Special Concern*, UN DOC. A/Conf.116/28 Rev. 1 para. 277-304.

³³⁴ Ivi, par. 258.

³³⁵ Strategie di Nairobi (FLS), A/ Conf. 116/28/Rev. 1, par. 93-106.

³³⁶ Ivi, par. 288.

Il Documento di Nairobi riconosce che le donne e i bambini sono i soggetti più vulnerabili perché più esposti al rischio di povertà come conseguenze legate alle carestie³³⁷, all'apartheid³³⁸, ai conflitti armati³³⁹, alla prostituzione e alla tratta³⁴⁰, alla violenza familiare e all'emarginazione. Particolare attenzione è data alle donne anziane³⁴¹, alle bambine³⁴², alle donne maltrattate³⁴³ alle minoranze³⁴⁴ e alle donne e bambini rifugiati³⁴⁵ e alle migranti³⁴⁶. L'attenzione delle donne come gruppo vulnerabile coincideva con l'idea che *“lo status sociale e la posizione inferiore della donna avessero a che fare con la sfera pubblica dello Stato e dell'economia formale”*³⁴⁷. Il cosiddetto approccio *Women in Development* (WID) prevedeva che le donne non avrebbero potuto trarre alcun beneficio dalla crescita economica fino quando non si fosse orientato l'intero processo al miglioramento della loro condizione, eliminando le discriminazioni di genere e promuovendo un approccio basato sulla strategia di *mainstreaming*, ovvero di integrare le donne nelle dinamiche dello sviluppo economico, politico e sociale³⁴⁸. Ciò ha significato garantire alle donne maggiore accesso ai servizi e più opportunità occupazionali.

Il Documento, infine, fissa per l'anno Duemila alcuni obiettivi fondamentali che gli Stati devono raggiungere, tra cui l'attuazione di leggi che garantiscono la parità fra i sessi, l'aumento della speranza di vita femminile, la riduzione della mortalità materna e l'eliminazione dell'analfabetismo femminile. Le Strategie di Nairobi segnano la fine del Decennio delle Nazioni Unite sulle donne e nel contempo *“formalizzano un impegno molto più forte da parte delle Nazioni Unite nei riguardi della condizione femminile, impegno che si tradurrà anche in una riorganizzazione della Commissione sulla condizione della donna (CSW) e in un suo rafforzamento”*³⁴⁹. Difatti, tra la fine degli anni Settanta e la prima metà degli anni Ottanta, grazie al contributo della CSW sono state adottate due importanti dichiarazioni: nel 1974 la *“Dichiarazione sulla protezione delle donne e dei bambini nelle emergenze e nei conflitti armati”*³⁵⁰ e nel 1982, la *“Dichiarazione sulla*

³³⁷ Ivi, *Women in areas affected by droughts*, par. 283.

³³⁸ Ivi, *Women and Children under Apartheid*, par. 259.

³³⁹ Ivi, *Women affected in armed conflict, foreign intervention and threats to peace*, par. 261-262.

³⁴⁰ Ivi *Women victims of trafficking and involuntary prostitution*, par. 290-291.

³⁴¹ Ivi, *Elderly Women*, par. 286.

³⁴² Ivi, *Young Women*, par. 287.

³⁴³ Ivi, *Abused Women*, par. 288.

³⁴⁴ Ivi, *Minority and “indigenous” women*, par. 302-303.

³⁴⁵ Ivi, *Refugee and displaced women and children*, par. 298-299.

³⁴⁶ Ivi, *Migrant*, par. 300-301.

³⁴⁷ M. ZUPI, *I temi della 56 sessione della Commissione Onu sulla donna*, n.49, febbraio 2012, a cura di Cespi, p. 28.

³⁴⁸ Ivi.

³⁴⁹ P. DEGANI *Donne, diritti umani e conflitti armati*, cit., p. 14.

³⁵⁰ Assemblea Generale, Res. 3318(XXX) del 14 dicembre 1974.

partecipazione delle donne alla promozione della pace e della cooperazione internazionale”³⁵¹. Con l’adozione da parte delle Nazioni Unite, dell’“*The Harmful Traditional Practice Agenda*”³⁵² nel 1980, la violenza contro le donne inizia invece, ad essere associata alla società, perché intesa come problema strutturale di ineguaglianza inerente alle relazioni di genere³⁵³. La violenza di genere entra così all’interno del diritto internazionale dei diritti umani, dove lo Stato è il principale responsabile³⁵⁴. Infatti, lo Stato, che non ha agito con la dovuta diligenza, è imputabile per la violazione dei diritti umani commessi anche da attori non statali³⁵⁵.

Nel 1985 invece, l’Assemblea Generale ha adottato la prima risoluzione sulla la violenza domestica³⁵⁶, dove si è riconosciuto che questa ha gravi conseguenze fisiche e psichiche su tutti i membri della famiglia e che il problema della violenza domestica deve essere esaminato seguendo un approccio di “*crime prevention and criminal justice*”³⁵⁷. Dunque, la violenza nei confronti delle donne è stata inizialmente percepita come violenza fatta da privati per un comportamento deviante dell’individuo, a causa dell’abuso di droghe o alcol, piuttosto che condotte dalle istituzioni statali o religiose.

Un'altra tappa importante si è verificata nel 1986, quando in seno alle Nazioni Unite si è organizzato uno studio sulla violenza contro le donne nel contesto familiare, dove si è sottolineato la sua natura endemica e si è mostrato come le forme di violenza condotte nei confronti delle donne, spesso sono state tollerate, condonate e accettate dalla comunità e dallo Stato³⁵⁸. Inoltre si è affermato che la violenza domestica è un problema complesso e multifattoriale e che, la causa principale è da ricercarsi nei comportamenti stereotipati nei confronti delle donne, dove l’uomo può fare ciò che vuole della propria compagna³⁵⁹. Nel 1990, Charlotte Bunch³⁶⁰ in un suo articolo sosteneva che il sessismo uccide le donne prima della nascita, durante l’infanzia fino all’età adulta e che questa

³⁵¹ Assemblea Generale, Res. 37/63 del 3 dicembre 1982.

³⁵² Nazioni Unite, *The Harmful Traditional Practice Agenda*, A/HRC/4/34, par. 32-34.

³⁵³ Relatore Speciale sulla violenza contro le donne, *15 Years of the United Nations Special Rapporteur on violence against women(1994-2009)- A critical Review*, 2008, p. 33 in: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/15YearReviewofVAWMandate.pdf>.

³⁵⁴ C. CHINKIN, *op. cit.* 2012, p. 446.

³⁵⁵ R. J. COOK, *State Responsibility for Violations of Women’s Rights*, in *Harvard Human Right Journal*, vol. 7, 1997, pp. 125-177.

³⁵⁶ Si tratta della risoluzione 40/36 del 29 novembre 1985, UN Doc. A/RES/40/36.

³⁵⁷ Ivi, Preambolo.

³⁵⁸ Nazioni Unite, *Violence Against Women In The Family*, UN, 1989, UN Sales No E.89.IV.5, par. 33.

³⁵⁹ *Ibidem*.

³⁶⁰ C. BUNCH, *Women’s Right as Human Rights: Toward a Re-Vision of Human Rights*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 12, 4 novembre 1990.

forma di violenza sessista è radicata nelle relazioni strutturali di potere e dominazione³⁶¹. La violenza contro le donne assume in questi anni una rilevanza centrale, confermata anche nel lavoro del Comitato CEDAW, che tra il 1989 e il 1992 ha adottato due risoluzioni importanti sul tema della violenza di genere: nella Raccomandazione n. 12 il tema della violenza è trattato in termini molto sintetici, mentre in quella n. 19 tale argomento è affrontato in modo dettagliato. Particolare attenzione è data alla violenza di genere nei conflitti armati, intensa come una forma di discriminazione che inibisce profondamente il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali delle donne. Su tale tema, l'impegno della comunità internazionale e delle ONG, sarà negli anni Novanta, estremamente intenso, “*quasi a monopolizzare l'attività politica e giurisdizionale degli organismi delle N.U. sulle donne*”³⁶².

2.3 La Raccomandazione Generale n. 19 del Comitato CEDAW.

Si è detto che tra le attività del Comitato CEDAW vi è quella di elaborare le *General Recommendations*³⁶³. Sebbene la Convenzione CEDAW non menzioni esplicitamente la violenza contro le donne, il Comitato ha più volte affermato che questa è una forma di discriminazione ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione e quindi, è oggetto di sua competenza. Nella sua decima sessione ha affermato che dal 1992 le sue Raccomandazioni sarebbero state più ampie e dettagliate offrendo così agli Stati, orientamenti chiari sull'applicazione della Convenzione in situazioni specifiche. In questa sede, la Raccomandazione Generale n. 19 del 1992³⁶⁴ è la più importante. Questa è considerata come lo strumento che ha portato il tema della violenza contro le donne nel dominio del diritto internazionale dei diritti umani³⁶⁵. Oltre ad offrire commenti e raccomandazioni di grande rilevanza³⁶⁶, la Raccomandazione affronta il problema della violenza contro le donne all'interno in un paradigma egualitario³⁶⁷; infatti, afferma che è una grave forma di discriminazione che impedisce alle donne il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali sulla base di parità con gli uomini³⁶⁸. Tra i principali diritti citiamo il diritto alla vita, il diritto a non essere sottoposte a

³⁶¹ Ivi, p. 486.

³⁶² P. DEGANI, *Donne, diritti umani e conflitti armati*, cit., p. 15.

³⁶³ Si veda l'articolo 21 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne.

³⁶⁴ Comitato CEDAW, Raccomandazione Generale n. 19, *Violence Against Women*, undicesima sessione, 1992, UN GAOR DOC. N. A/47/38.

³⁶⁵ C. CHINKIN *Violence Against Women*, cit., p. 2012, p. 447.

³⁶⁶ T. VAN BOVEN, *Study Concerning the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedom*, 1996 UN, Doc E/CN.4/SUB.2/1993.

³⁶⁷ J. FITZPATRICK, *The Use of International Human Right Norms to Combat Violence Against Women*, in R.J. COOK *Human Rights of Women: National and International Perspective*, 1994, p. 532-535.

³⁶⁸ Comitato CEDAW, Raccomandazione Generale n. 19 par. 1.

tortura né a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, il diritto ad una pari protezione ai sensi delle norme umanitarie in tempo di conflitto armato interno o internazionale, il diritto alla libertà e alla sicurezza della propria persona, il diritto ad una pari protezione da parte della legge, il diritto alla parità nella famiglia, il diritto al più alto livello possibile di salute fisica e mentale e il diritto a condizioni di lavoro giuste e favorevoli³⁶⁹. Questo tipo di violenza sessista è affrontata dalla Raccomandazione del Comitato seguendo un “*holistic way that encompasses all its diverse forms and sites*”³⁷⁰. Vi rientrano le azioni che procurano sofferenze o danni fisici e mentali, nonché la minaccia di tali azioni, la coercizione e la privazione della libertà. Inoltre, la Raccomandazione si applica non soltanto alla violenza domestica, ma anche a quella esercitata da autorità pubbliche, enti e organizzazioni³⁷¹. Per quanto riguarda le violenze commesse dalle autorità pubbliche, come quelle commesse durante i conflitti armati³⁷² o quelle che avvengono all’interno delle carceri, la Raccomandazione afferma che, questi atti di violenza violano gli obblighi dello Stato previsti dai principi generali di diritto internazionale in materia di diritti umani e da altre Convenzioni. Per questo motivo lo Stato deve punire i responsabili che commettono tali crimini, soprattutto se ricoprono cariche pubbliche (forze dell’ordine, militari, polizia, forze di sicurezza, polizia penitenziaria e diplomatici). Per quanto riguarda invece la violenza commessa all’interno della famiglia, la Raccomandazione riconosce che questa è una delle più insidiose forme di violenza contro le donne. E’ diffusa in tutte le società e colpisce specialmente donne e bambine che sono le più soggette a violenze fisiche, sessuali, mentali e socio-economiche. Sebbene spetta agli Stati distinguere tra violenza domestica e violenza commessa da un estraneo, il Comitato ha stabilito che rientrano nella violenza domestica, oltre alle violenze sessuali anche i matrimoni forzati, le morti per dote insufficiente, le aggressioni con l’acido e le mutilazioni genitali femminili³⁷³. Con il passare degli anni, il Comitato ha incluso nella violenza domestica anche: lo stupro coniugale, gli omicidi in nome dell’onore, il rapimento della sposa³⁷⁴, il matrimonio precoce, l’incesto, l’infanticidio, l’aborto selettivo, la poligamia e le punizioni corporali³⁷⁵. La Raccomandazione tratta anche del tema della

³⁶⁹ *Ibidem*, par. 7.

³⁷⁰ C. CHINKIN, *op. cit.*, p. 444.

³⁷¹ Comitato CEDAW, Raccomandazione Generale, N. 19, par. 8-9.

³⁷² *Ivi*, par. 16.

³⁷³ *Ivi*, par. 11.

³⁷⁴ L’usanza in cui i giovani uomini celibi rapiscono la sposa che hanno scelto e le fanno pressione per accettare il matrimonio. Durante il sequestro la giovane donna subisce violenze di ogni tipo, in E. INTRA, *Kirghizistan: rapimento della sposa: tradizione o reato?*, <http://www.lastampa.it/2011/05/27/blogs/voci-globali/kirghizistan-rapimento-della-sposa-tradizione-o-reato-zsP8jT8U5apLEzhWnHf4zH/pagina.html>.

³⁷⁵ Si vedano ad esempio: CEDAW/C/ISR/CO/3 (2005) par. 42; CEDAW/C/PHI/CO/6 (2006) par. 523-4; CEDAW/C/CHN/CO/6 (2006) par. 31; CEDAW/C/SCG/CO/1 (2007) par. 21; CEDAW/C/PAK/CO/3 (2007) par. 23,

violenza dedica che avviene all'interno della comunità, includendo oltre la violenza fisica e psicologica anche quella sessuale³⁷⁶. Particolare attenzione è rivolta alle ragazze provenienti dalle comunità rurali perché sono più a rischio a subire stupri e aggressioni sessuali³⁷⁷. Questa tesi sarà confermata successivamente da un'inchiesta del Comitato sul Messico³⁷⁸ dove è emerso che le donne assassinate e violentate erano soprattutto quelle che provenivano da ambienti poveri³⁷⁹. Il Comitato ha rilevato inoltre, che le inadeguate indagini e la non punizione dei criminali, hanno generato un clima d'impunità³⁸⁰. Il grande numero di rapimenti, stupri, sparizioni, mutilazioni e uccisioni avvenuti in Messico sono stati categorizzati in seguito, con il termine 'femicide'- "*the gender-based murder of women*"³⁸¹.

La Raccomandazione comprende, tra le forme di violenza che avvengono all'interno della comunità, anche quelle pratiche tradizionali che ledono l'integrità fisica e psichica della donna e le violenze che avvengono sul posto di lavoro, specie quello domestico³⁸². Le violenze sessuali sul posto di lavoro costituiscono, infatti, una violazione della dignità della donna e devono perciò essere eliminate.

Si ricorda che l'articolo 11 della CEDAW, prevede espressamente tale ipotesi, e che sarà poi ripresa nella Dichiarazione di Pechino di cui si dirà in seguito³⁸³.

Attraverso la Raccomandazione n. 19, il Comitato afferma che la prevenzione e l'eliminazione della violenza di genere sono obblighi che incombono su tutti gli Stati³⁸⁴. Questi, oltre ad eliminare i pregiudizi e le pratiche consuetudinarie attraverso programmi d'informazione e d'istruzione rivolti al pubblico³⁸⁵, devono agire con la debita diligenza³⁸⁶. Per conformarsi al principio di *due*

CEDAW/C/IND/CO/CO/5 (2007) par. 18; CEDAW/C/KGZ/CO/3 (2008) par. 22; CEDAW/C/UK/CO/6 (2008) par. 280 e CEDAW/C/ECU/CO/7 (2008) par.21.

³⁷⁶ Comitato CEDAW, Raccomandazione Generale N. 19, par. 12 e 14.

³⁷⁷ Ivi, par. 21.

³⁷⁸ Comitato CEDAW, *Report on Mexico produced by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under article 8 of the Optional Protocol to the Convention, and reply from the Government of Mexico*, CEDAW/C/2005/OP8/Mexico del 27 gennaio 2005; si veda anche CO Mexico, CEDAW/C/MEX/CO/6 (2006) par. 597-8.

³⁷⁹ Comitato CEDAW, *Report on Mexico*, par. 38.

³⁸⁰ Ivi, par. 66 e 261.

³⁸¹ Si veda: CO Mexico, CEDAW/C/MEX/CO/6 (2006) par. 596; Mexico Inquiry par.74 e il Rapporto del Segretario Generale *In -Depth Study of All Forms of Violence Against Women*, cit. par. 127.

³⁸² Comitato CEDAW, Raccomandazione Generale, N. 19 par. 18.

³⁸³ Vedi *infra* par. 2.6.

³⁸⁴ Comitato CEDAW, Raccomandazione Generale, N. 19, par. 24 (a).

³⁸⁵ Ivi, par. 24 (f) e (t) (ii).

³⁸⁶ Comitato CEDAW, Raccomandazione Generale, N. 19 par. 24. L'obbligo di *due diligence* si è sviluppato attorno al caso *Velasquez Rodríguez v. Honduras* del 29 luglio 1988. In quest'occasione la Corte interamericana dei diritti dell'uomo ha affermato la responsabilità dello Stato per le violazioni dei diritti umani commesse da attori non statali, in: D. SIMONOVIC, *International Framework on Violence Against Women*, cit., p. 5.

*diligence*³⁸⁷, il Comitato ha dichiarato che gli Stati hanno l'obbligo di rispettare i diritti delle donne, di proteggerle dalle forme di violenza e di promuovere programmi di breve e lungo periodo per eliminare la violenza di genere³⁸⁸. Questo principio richiede tolleranza zero³⁸⁹ e gli Stati devono promuovere delle campagne per sensibilizzare l'opinione pubblica a far conoscere loro che la violenza di genere che è socialmente e moralmente inaccettabile³⁹⁰.

Più specificatamente, per quanto riguarda il rispetto e la garanzia dei loro diritti, gli Stati devono assicurarsi che le donne siano libere dalla violenza, che le leggi vigenti nel proprio paese non siano discriminatorie e che vi siano disposizioni efficaci che combattano la violenza contro di esse. Per questo motivo occorre che gli Stati adottino al più presto disposizioni riguardanti il reato di violenza domestica e che siano introdotti nei codici penali degli Stati, i reati di stupro, violenza sessuale e delitto d'onore³⁹¹. La violenza di genere non è più un fatto legittimo e naturale.

Riguardo invece alla protezione delle donne, è necessario innanzitutto garantire alle vittime di violenza assistenza di ogni tipo, attraverso l'istituzione di organi specializzati e competenti quali: *family violence courts*³⁹², *domestic violence and sex crimes units*³⁹³, *victim-friendly*³⁹⁴ e incrementando il numero di donne nei sistemi giudiziari.

Infine, gli Stati devono adottare necessariamente piani nazionali di medio e lungo periodo per combattere la violenza di genere in tutte le sue forme. Il Comitato ad esempio, ha proposto di adottare programmi educativi e di sensibilizzazione rivolti a tutti coloro che ricoprono una carica pubblica, in particolare giudici, parlamentari, insegnanti e funzionari³⁹⁵. È necessaria, anche, la compilazione di statistiche e di ricerche sulla portata, le cause e gli effetti della violenza e sull'efficacia delle misure per prevenire ed affrontare la violenza³⁹⁶.

Tuttavia la Raccomandazione era carente nello specificare entro quanto tempo tali misure devono essere attuate. Questa lacuna è stata superata in seguito, quando il Comitato nelle sue comunicazioni

³⁸⁷ Si ricorda che il principio della *due diligence* è presente in altri strumenti internazionali come la Dichiarazione di Vienna (art. 4) e la Convenzione di Balém do Pará. Anche il Segretario Generale delle Nazioni Unite e il Relatore Speciale sulla violenza contro le donne invitano gli Stati a conformarsi a tale obbligo, in Rapporto del Relatore Speciale sulla violenza contro le donne, *Standard of Due Diligence*, 2006, UN Doc E/CN.4/2006/6 e Rapporto del Segretario Generale, *In-Depth Study of All Form of Violence against Women*, cit., par. 254-60.

³⁸⁸ Questa tipologia di *respect, protect, promote and fulfill*, è stata elaborata nella comunicazione del Comitato *Ms AT v Hungary* CEDAW Communication No 2/2003 (2005), Raccomandazione II(a).

³⁸⁹ Comitato CEDAW, CO Iraq, A/55/38, 23rd Session (2000) par.190; CO Republic of Congo, A/58/38, 28th Session (2003) par. 307; CO Benin, CEDAW/C/BEN/CO/1-3 (2005) par. 24.

³⁹⁰ Comitato CEDAW, CO Romania, A/55/38, 23rd Session (2000) par. 307.

³⁹¹ Ivi, par. 24 (r).

³⁹² Comitato CEDAW, Co Canada, A/58/39, 28th Session (2003) par. 345.

³⁹³ Comitato CEDAW, Co Ecuador, CEDAW/C/ECU/CO/7 (2008) par. 20.

³⁹⁴ Comitato CEDAW, Co Zimbabwe, A/53/38/, 18th Session (1998) par. 137.

³⁹⁵ Comitato CEDAW, Ms AT v. Hungary Recommendation II (c).

³⁹⁶ Comitato CEDAW, Raccomandazione Generale, N. 19 par. 24 (c).

successive³⁹⁷, ha chiesto agli Stati di agire immediatamente, adottando le misure necessarie per eliminare la violenza contro le donne³⁹⁸.

La Raccomandazione prevede altresì delle raccomandazioni specifiche³⁹⁹ rivolte agli Stati: ci riferiamo ad esempio alla stesura di rapporti che gli Stati devono inviare al Comitato sulle misure intraprese per contrastare il fenomeno della violenza e alle misure che gli Stati devono prendere per eliminare la visione della donna come oggetto sessuale alimentando così la violenza di genere.

La definizione di violenza contro le donne presente nella Raccomandazione è stata ripresa, seppur definita più specificamente, dalla Dichiarazione sull'eliminazione di ogni forma di violenza contro le donne del 1993⁴⁰⁰.

2.4. La Conferenza di Vienna.

Gli anni Novanta hanno segnato la nascita di un nuovo *ethos* nella promozione dei diritti delle donne e nella loro istituzionalizzazione a livello internazionale. È stato in questi anni, che la violenza di genere ha assunto un'importanza significativa nel dibattito internazionale, poiché si è riconosciuto l'esplicito legame tra la violenza contro le donne e la violazione dei diritti umani.

La Seconda Conferenza sui diritti umani di Vienna⁴⁰¹, proposta sotto l'egida delle Nazioni Unite, ha rappresentato l'occasione per discutere ampiamente del tema della violenza di genere. Si è parlato, infatti, di abusi in famiglia, di violenza all'integrità fisica, di abusi di carattere socio economico e di partecipazione politica e persecuzione. Alla fine sono state adottate una serie di raccomandazioni che sono state incluse nella Dichiarazione di Vienna e nel Piano d'Azione⁴⁰².

Benché la Conferenza di Vienna fosse incentrata sul dibattito dei diritti umani in generale, i movimenti di donne che vi parteciparono, l'hanno trasformata in una conferenza incentrata sui diritti delle donne. Nonostante, il tema della violenza contro le donne fosse stato affrontato nelle

³⁹⁷ Si vedano ad esempio: CO Slovenia, A/58/38, 29th Session 2003 par. 207; CO Cook Island, CEDAW/C/COK/CO/1, 2007, par.25; Mexico, CEDAW/C/MEX/CO/6 2006 par. 596; CO Marocco A/58/38 29th Session (2003) par.169; CO Benin, CEDAW/C/NEN/CO/1-3 2005 par.23; CO DPR Korea, CEDAW/C/PRK/CO/1 2005 par. 38; CO FYROM Macedonia, CEDAW/C/MKD/CO/3 2006 par.24.

³⁹⁸ Questa tipologia di *respect, protect, promote and fulfill*, è stata elaborata nella comunicazione del Comitato *Ms AT v Hungary* CEDAW Communication No 2/2003 (2005), Raccomandazione II(a).

³⁹⁹ Comitato CEDAW, Raccomandazione Generale, N. 19, par. 24.

⁴⁰⁰ Vedi, *infra* par. 2.4.

⁴⁰¹ La Conferenza mondiale sui diritti umani, si svolse a Vienna tra il 14-25 giugno 1993. A/Conf./157/23.

⁴⁰² La Dichiarazione di Vienna e il suo Programma di azione sono stati adottati dall'Assemblea Generale nel corso della sua sessione plenaria con risoluzione A/Res/48/104 del 20 dicembre 1993. Il Rapporto finale è disponibile su A/CONF. 157/24 del 13 ottobre 1993.

Conferenza mondiali di Copenaghen del 1980 e di Nairobi del 1985 mancava ancora il riconoscimento formale che la violenza contro le donne, è una violazione dei diritti umani. Come si è detto precedentemente, le due Conferenze avevano trattato la violenza domestica, le mutilazioni genitali femminili e gli altri tipi di violenze come problemi distinti⁴⁰³. Con la Conferenza di Vienna il tema della violenza contro le donne è diventato una prerogativa dell'attività delle Nazioni Unite. Per la prima volta nella storia si è affermato esplicitamente che i diritti umani delle donne e delle bambine sono un'inalienabile, integrale e indivisibile parte dei diritti umani universali⁴⁰⁴. Attraverso l'appello all'universalità dei diritti umani, le donne richiedono il riconoscimento della loro umanità, che di conseguenza porta alla necessità di adottare una prospettiva di genere in tutte le definizioni e in tutte le strutture per la promozione e la protezione dei loro diritti umani. La caratteristica dell'inalienabilità dei diritti umani delle donne presuppone che nel caso di conflitto tra i diritti umani della donna e le pratiche culturali e religiose, devono prevalere i diritti umani delle stesse. Infine, l'indivisibilità dei diritti umani, permette alle donne di partecipare attivamente in tutti gli ambiti della vita: civili, politici, sociali, economici e culturali.

Durante la Conferenza si ribadisce ulteriormente, che la violenza contro le donne non è il risultato di atti individuali e spontanei di cattiva condotta, ma che è profondamente radicata nelle relazioni strutturali d'ineguaglianza che esistono tra l'uomo e la donna. La violenza nei confronti delle donne quindi è una grave e sistematica violazione dei diritti umani che impedisce il pieno godimento dei loro diritti e libertà fondamentali. Per questo motivo si richiede nuovamente agli Stati di intensificare i loro sforzi nell'eliminazione della violenza contro le donne e garantire loro il principio d'uguaglianza. Gli Stati non devono soltanto eliminare tutte quelle leggi discriminatorie nei confronti delle donne, ma devono anche fare in modo che le donne partecipino ai processi decisionali nella vita politica, civile, economica, sociale e culturale, sia a livello nazionale che internazionale. La Dichiarazione ha sottolineato che le donne rivestono un ruolo di primaria importanza nella crescita del benessere e dello sviluppo della propria società, per questo motivo è importante assicurare una piena integrazione e la loro partecipazione, sia come agenti che come beneficiarie, nel processo di sviluppo. La Dichiarazione pone l'accento sull'importanza di eliminare la violenza anche durante i conflitti armati, in quanto in questi contesti, le donne subiscono gravi violenze come lo stupro di massa, la schiavitù sessuale, la gravidanza forzata e sono le principali

⁴⁰³ S. L. WELDON, *Inclusion Solidarity and Social Movements: The Global Movements: the Global Movement Against Gender Violence*, American Political Science Association (APSA), Vol. 4/No. 1, marzo 2006, p. 60.

⁴⁰⁴ *Dichiarazione di Vienna e Programma d'azione*, A/CONF. 157/24 del 13 ottobre 1993, parte I par. 18.

vittime di pulizia etnica e di genocidio⁴⁰⁵. Queste forme di violenza rappresentano la violazione dei diritti fondamentali, dei principi del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani, per questo motivo occorre dare una risposta efficace, non soltanto condannando tali pratiche ma soprattutto punendo chi commette tali crimini. La violenza contro le donne pone quindi agli Stati un problema di responsabilità, in quanto essi devono lavorare per eliminare tale violenza sia nella vita pubblica sia in quella privata, impegnandosi per lo sradicamento di tutte le discriminazioni. È necessario che gli Stati cooperino con le Nazioni Unite e con le altre organizzazioni che si occupano dei diritti umani per offrire informazioni *de jure* e *de facto* sulla condizione della donna nei propri paesi, attraverso i rapporti che invieranno agli organi competenti⁴⁰⁶. La Conferenza invita, inoltre, gli Stati a ratificare la CEDAW e a chiedere al Comitato sulla condizione della donna e al Comitato CEDAW, di lavorare per introdurre un diritto di petizione che tutte le donne possono presentare, tramite un Protocollo aggiuntivo alla Convenzione CEDAW⁴⁰⁷.

L'Assemblea Generale, facendo seguito a una precisa raccomandazione contenuta nel Documento di Vienna⁴⁰⁸, ha adottato, con la risoluzione 48/104 del 20 dicembre 1993, la "*Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne*"(DEVAW)⁴⁰⁹. Tale documento, oltre a rappresentare una sorta di completamento della Convenzione (CEDAW), raffigura "*sicuramente il documento più avanzato prodotto in sede internazionale su questa materia*"⁴¹⁰. La Dichiarazione non si limita a indicare i diritti di cui sono beneficiare le donne⁴¹¹, ma offre, anche un quadro specifico sia in termini di definizione di violenza contro le donne, sia in termini di obblighi e di responsabilità per gli Stati. Questa, infatti, non solo presenta un ampio catalogo di forme di violenze⁴¹² che possono avvenire in famiglia, all'interno della comunità o condonate dallo Stato⁴¹³,

⁴⁰⁵ Ivi, si veda i par. 28 e 30.

⁴⁰⁶ Ivi, par. 42.

⁴⁰⁷ Ivi, par. 40 e 41.

⁴⁰⁸ *Vienna Declaration*, Parte II Uguaglianza, dignità e tolleranza, par. 38.

⁴⁰⁹ Assemblea Generale, *Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne*, adottata con res. A.G. A/Res./48/104.

⁴¹⁰ P. DEGANI, *Nazioni unite e "genere"*, cit., p. 60.

⁴¹¹ Questi diritti includono inter alia: il diritto alla vita, all'eguaglianza, alla sicurezza della persona, ad un eguale protezione dinanzi la legge, il diritto di non subire alcuna forma di discriminazione, il diritto al più alto standard raggiungibile di salute fisica e mentale, il diritto a condizioni di lavoro giuste e favorevoli e infine il diritto di non subire torture e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti, in *Dichiarazione di Vienna*, art. 3.

⁴¹² La Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne (in seguito DEDAW) riconosce qualsiasi violenza fisica, sessuale e psicologica. Questa classificazione sarà la base dei successivi lavori del Relatore Speciale sulla violenza contro le donne e del Segretario Generale delle Nazioni Unite. Si veda a questo proposito: il *Preliminary Report* del Relatore Speciale sulla violenza contro le donne del 1994, UN Doc. E/CN.4/1995/42 par. 117-313; e il Rapporto del Segretario Generale dell'ONU, *In-Depth Study On All Forms Of Violence Against Women*, 2006, UN Doc. A/61/122/Add.1 p. 13.

ma definisce anche la violenza contro le donne come la conseguenza di un danno o di una sofferenza alla salute psicofisica di tutte le donne⁴¹⁴. Manca però in questa Dichiarazione “*una considerazione specifica del diritto delle donne a non subire violenza come diritto umano autonomo*”⁴¹⁵. La Dichiarazione cerca però di superare tale limite, elencando una serie di misure che gli Stati devono prendere per eliminare *gender-based violence* senza più ritardare⁴¹⁶. Più specificatamente, la DEDAW, riprendendo in parte la Raccomandazione n. 19 del Comitato CEDAW afferma l’obbligo per gli Stati di conformarsi al principio di dovuta diligenza nel prevenire ed eliminare la violenza contro le donne e nel proteggere le vittime, per la violazione dei loro diritti commessi da attori non statali o privati⁴¹⁷. La Dichiarazione, inoltre, invita gli Stati ad adottare misure positive attraverso riforme strutturali sia nel campo normativo che in quello sociale. Gli Stati oltre a ratificare i principali trattati sui diritti umani e prevedere la loro conversione in legge, devono anche provvedere alla creazione di meccanismi speciali. Questi devono elaborare piani di azione nazionali per proteggere le vittime di violenza, sviluppare misure legali, politiche, amministrative e culturali per proteggere le donne, coinvolgere organizzazioni e associazioni di donne, promuovere programmi educativi volti alla parità dei sessi ed infine, devono provvedere alla raccolta di dati sul fenomeno della violenza di genere nei propri paesi.

Infine, come conseguenza alla Dichiarazione del 1993, la Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite, ha istituito la figura di un Relatore speciale per la violenza contro le donne⁴¹⁸. Compito del Relatore è di raccogliere informazioni presso i governi, ONG, comitati e agenzie specializzate dell’ONU, formulare raccomandazioni inerenti alla violenza contro le donne e prendere misure specifiche e funzionali per l’eliminazione del problema, nonché di prevedere un indennizzo alle vittime.

La DEVAW è un prodotto di tanti anni di lavoro, iniziati con l’adozione della CEDAW, proseguiti poi con le Raccomandazioni Generali del Comitato CEDAW⁴¹⁹. Nonostante le importanti novità per la tutela delle donne e per l’affermazione dei loro diritti, la Dichiarazione di Vienna rimane uno

⁴¹³ DEDAW, art. 2.

⁴¹⁴ Ivi, art. 1.

⁴¹⁵ P. DEGANI, *Nazioni Unite e “genere”*, cit., p. 62.

⁴¹⁶ Ivi, art. 4.

⁴¹⁷ Segretario Generale, *In-Depth Study On All Forms Of Violence Against Women*, cit., p. 26

⁴¹⁸ Il Relatore Speciale sulla violenza contro le donne è stato istituito dalla Commissione sui diritti umani delle Nazioni Unite con risoluzione 94/45 del 4 marzo 1994. La prima Relatrice speciale nominata è stata Radhika Coomaraswamy. Dal 2009 a ricoprire tale carica è Rashida Manjoo, succeduta a Yakin Ertuk, in: <http://www.ohchr.org/EN/issues/Women/SRWomen/Pages/SRWomenindex.aspx>.

⁴¹⁹ Comitato CEDAW, Raccomandazioni Generali n. 12 del 1989 e n. 19 del 1992.

strumento uno strumento giuridico non vincolante, quindi gli Stati restano liberi di conformarsi. Tuttavia trattandosi di una dichiarazione di principi, questa svolge un ruolo importantissimo ai fini dello sviluppo del diritto internazionale, non solo rispetto alla formazione e trasformazione del diritto internazionale generale, ma anche rispetto alla creazione di nuove norme pattizie, capaci di influenzare fortemente il diritto internazionale generale⁴²⁰. La DEVAW, inoltre, non ha affrontato adeguatamente il rapporto tra violenza contro le donne e le altre forme di disuguaglianza.

2.5. Conferenza del Cairo.

Si è detto che il tema della violenza contro le donne è strettamente collegato al tema dello sviluppo e della popolazione, più precisamente al tema della riproduzione. Nella Conferenza internazionale su popolazione e sviluppo (ICPD)⁴²¹ si pone l'accento sull'importanza di assicurare alle donne una piena emancipazione e promozione dei loro diritti per un migliore accesso all'educazione, alla salute e alla formazione professionale. Il miglioramento delle condizioni delle donne, è fondamentale per far sì che si sia uno sviluppo duraturo e per raggiungere tale obiettivo, è necessario eliminare le violenze contro di esse. Secondo la logica della Conferenza del Cairo, la violenza contro le donne si manifesta soprattutto quando queste non sono libere di decidere del loro corpo, di quanti figli vogliono avere, quando non hanno accesso ai mezzi moderni di contraccezione, e alle deplorevoli pratiche ginecologiche che subiscono. Nel Programma d'azione ventennale⁴²², adottato dalla ICPD, vi è una parte interamente dedicata ai diritti riproduttivi. Si tratta del settimo capitolo del documento finale, intitolato "*Reproductive rights and reproductive health*"⁴²³ il quale afferma che la salute riproduttiva è uno stato completo di benessere fisico, mentale e sociale su tutti gli aspetti relativi all'apparato riproduttivo⁴²⁴. La salute riproduttiva implica che le donne sono libere di decidere della propria vita sessuale, che siano informate e che abbiano accesso ai metodi di pianificazione familiare, inclusi i metodi di regolazione di fertilità e che abbiano diritto di accesso ai servizi sanitari ginecologici⁴²⁵. Garantire alle donne la salute e i diritti riproduttivi, è il primo passo per risolvere tutti i problemi collegati alla mortalità materna, di cui sono vittime tantissime donne. Le donne

⁴²⁰ B. CONFORTI, G. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, ottava ed, Verona 2010, p. 417 ss.

⁴²¹ La Conferenza Internazionale su popolazione e sviluppo, nota anche come Conferenza del Cairo, si è svolta tra il 5 e il 13 settembre 1994, A/Conf.171/13.

⁴²² Assemblea Generale, *Programma d'Azione della Conferenza internazionale su popolazione e sviluppo*, A/Conf.171/13/Rev.1, par. 1- 16.29.

⁴²³ Ivi, cap. VII, par. 7.1-7.33.

⁴²⁴ Ivi, par. 7.2.

⁴²⁵ Ivi, capitolo 7 par. 7.2.

devono essere il soggetto e non l'oggetto della salute riproduttiva⁴²⁶. La Conferenza riconosce infine, alcuni principali diritti che devono essere garantiti a uomini e donne quali: il diritto di decidere liberamente sul numero, il momento e le nascite dei propri figli, di avere i mezzi e le informazioni necessarie per esercitare tale diritto, il diritto di ottenere migliori standard di salute sessuale e riproduttiva, il diritto di prendere decisioni relative alla riproduzione senza essere oggetto di discriminazioni, coercizioni o violenze⁴²⁷. Il rispetto dell'integrità del corpo umano altrui è fondamentale, per questo motivo gli Stati devono promuovere programmi di educazione sessuale e di parità nelle relazioni tra sessi, in quanto questi, se insegnati durante gli anni della formazione, incoraggiano e favoriscono l'instaurarsi di unioni armoniose e rispettose fra uomini e donne⁴²⁸. La Conferenza riserva particolare protezione alle donne vittime di gravidanze indesiderate ma senza incoraggiarne l'aborto⁴²⁹. Indubbiamente, la tutela della salute, dei diritti riproduttivi e dei progressi ostetrici, hanno eliminato la prima forma di violenza contro le donne, cioè la riproduzione forzata⁴³⁰.

2.6. Conferenza di Pechino.

Tra le iniziative più importanti nel corso della prima metà degli anni Novanta, vi è stata la convocazione della IV Conferenza mondiale sulle donne che si è svolta a Pechino nel 1995⁴³¹.

In questa sede, i diritti delle donne sono entrati a pieno titolo nell'agenda mondiale come un necessario mezzo di sviluppo per il benessere dell'umanità intera. Il Forum cinese è, infatti, il punto di arrivo "provvisorio" di un percorso iniziato nel 1975, con la prima Conferenza mondiale sulle donne e continuato con un intenso lavoro fatto di dibattiti, analisi e ricerche dentro e fuori le istituzioni nazionali e internazionali. In questa sede, i documenti prodotti dalla Conferenza costituiscono, secondo molti, un grande traguardo e speranza sull'avanzamento delle donne su scala internazionale⁴³². Durante la Conferenza, non soltanto sono stati dibattuti con maggiore attenzione

⁴²⁶ P. DEGANI, *Diritti umani e violenza contro le donne*, cit., p. 64.

⁴²⁷ Assemblea Generale, *Programma d'azione della Conferenza internazionale su popolazione e sviluppo*, A/Conf.171/13/Rev.1, par. 7.3.

⁴²⁸ Ivi, par. 7.34.

⁴²⁹ Ivi, par. 8.25.

⁴³⁰ M. JASPARD, *op. cit.*, p. 10.

⁴³¹ La IV Conferenza mondiale sulle donne delle Nazioni Unite si è svolta a Pechino dal 4 al 15 settembre del 1995, UN Doc. A/Conf.177/20. La Conferenza di Pechino ha avuto una fase preparatoria, attraverso cinque conferenze regionali intergovernative, durante le quali si analizzavano i problemi e le condizioni delle donne sulla base delle strategie adottate a Nairobi. Queste conferenze preparatorie sono molto importanti poiché hanno contribuito al Programma di Pechino adottando un piano d'azione che riflette le preoccupazioni e i problemi delle donne e hanno elaborato anche nuovi settori strategici in vista di iniziative future. È stato utile anche il contributo di altre organizzazioni non governative e non e del Women's Indicators and Statistics Database (WISTAT), in: P. DEGANI, *Diritti umani e violenza contro le donne*, cit., p. 51.

⁴³² M. FORTI, *Minima Universalis*, Pechino, ottobre 1995 in: www.dirittiumani.donne.aidos.

temi quali: povertà, educazione, ineguale accesso alle risorse e al potere, salute e violenza, ma le donne divengono importanti soggetti politici⁴³³. È a Pechino, che si è deciso di guardare con “occhi da donna” e che sono entrate le parole “punto di vista di genere”, “*empowerment*”⁴³⁴ e “*mainstreaming*”⁴³⁵ nel dibattito tra i governi. Utilizzare un linguaggio incentrato sulla prospettiva di genere, significava ribadire ulteriormente ciò che si già si era affermato alla Conferenza di Vienna, ovvero che i diritti delle donne e delle bambine sono parte inalienabile, integrante e indivisibile dei diritti umani. Si era, dunque, sempre più consapevoli che era necessario fare delle politiche che tenessero conto dell’impatto che avevano sulle donne.

Sebbene il principio di eguaglianza sia fondamentale, bisogna riconoscere che le donne sono diverse nei loro corpi e nella loro soggettività e occorre, dunque, fare delle attente analisi per verificare l’impatto che le politiche possono avere sulle donne. L’*empowerment*, invece, è necessario per realizzare uno sviluppo più equo, una politica più democratica e una società più solidale. Per *gender mainstreaming*, s’intende che bisogna sfruttare al meglio le risorse umane femminili, al fine di avere una crescita economica.

Questo linguaggio lo si è riscontrato nei due documenti adottati durante la Conferenza: *La Dichiarazione di Pechino e la Piattaforma d’azione*⁴³⁶. Questi costituiscono uno spartiacque nelle politiche delle donne sul piano istituzionale. Nella *Dichiarazione* di Pechino, si afferma che nonostante vi siano stati dei progressi sul miglioramento delle condizioni delle donne, le disuguaglianze continuano a permanere e manca inoltre un’analisi coerente dei meccanismi strutturali che perpetuano povertà e discriminazioni⁴³⁷. Per questo motivo occorre prendere misure urgenti in uno spirito di determinazione, cooperazione, speranza e solidarietà. Si tratta d’iniziative strategiche che devono essere prese da tutti, non solo dai Governi e dalla comunità internazionale ma anche dalla società civile comprese le ONG del settore privato. Ed è proprio in questi due documenti che si riscontrano i progressi della tutela e della promozione dei diritti delle donne. Mentre la Convenzione su ogni forma di discriminazione contro le donne, definisce in modo generale e vago i diritti delle donne, la Piattaforma di Pechino, traccia le linee guida per attribuire

⁴³³ *Ibidem*.

⁴³⁴ Il termine *empowerment* è stato elaborato dalle femministe del sud del mondo e significa attribuire potere e responsabilità alle donne. Potere e responsabilità significano prima di tutto che le donne devono avere l’accesso al potere decisionale della società e dell’economia, ma anche che accrescano la propria autostima, le proprie abilità e competenza e che imparino ad autovalorizzarsi, in *Glossario di Pechino*: <http://www.dirittiumani.donne.aidos.it/>.

⁴³⁵ Per *mainstreaming* s’intende l’inserimento di una prospettiva di genere, dal punto di vista delle donne, in ogni scelta politica, programmazione o azione di governo, in *Glossario di Pechino*: <http://www.dirittiumani.donne.aidos.it/>.

⁴³⁶ La *Piattaforma* riconosce per la prima volta anche la violenza che avviene sul posto di lavoro e nelle istituzioni scolastiche. Si veda il par. 113 (b).

⁴³⁷ M. FORTI, *Leggere la crisi con occhi da donna*, ottobre, 2005, in: <http://www.dirittiumani.donne.aidos.it/>.

maggiore potere alle donne, rendendole più partecipative a tutte le sfere della vita pubblica e privata, per mezzo di una piena e completa partecipazione ai processi decisionali di natura sociale, culturale e politica⁴³⁸. Il Documento definisce inoltre in modo chiaro, gli obiettivi e le azioni da intraprendere. Esso delinea una serie di obiettivi strategici che gli Stati, le organizzazioni internazionali e la società civile devono perseguire per realizzare le finalità della conferenza e che devono essere intraprese soprattutto nelle c.d. “aree critiche”, in quanto costituiscono il maggiore ostacolo per il progresso della condizione femminile⁴³⁹. La violenza contro le donne è, infatti, un “*area of critical concern*”⁴⁴⁰ e rimane ancora un problema socialmente rilevante, di natura endemica e che necessita essere trattato con la massima urgenza, poiché costituisce il maggiore ostacolo al raggiungimento degli obiettivi dell’uguaglianza, sviluppo e pace. La Piattaforma, riprende la definizione di violenza presente nella Dichiarazione di Vienna del 1993, utilizzando un linguaggio che “*it delves into the private sphere*”⁴⁴¹. La violenza domestica su donne e bambini è riconosciuta in tutte le sue forme, dallo stupro coniugale alle mutilazioni genitali femminili, dai matrimoni forzati alle morti per dote insufficiente, includendo anche le violenze extra coniugali e quelle derivanti dallo sfruttamento⁴⁴². La Piattaforma, come la DEDAW, riconosce la violenza che avviene all’interno della comunità e quella condotta dallo Stato⁴⁴³, quella che avviene in situazioni di conflitti armati, in particolare l’omicidio, lo stupro sistematico, la schiavitù sessuale, gravidanza forzata⁴⁴⁴. Gli atti di violenza contro le donne includono anche gli aborti selettivi, l’infanticidio, la sterilizzazione forzata e l’uso coercitivo di mezzi anticoncezionali⁴⁴⁵. Queste forme di violenza oltre a costituire una violazione dei diritti umani fondamentali, generano paura e insicurezza e costituiscono delle barriere permanenti alla mobilità delle donne e limitano il loro accesso alle risorse e alle attività vitali. Questa paura della violenza, è ancora più presente quando lo Stato è incapace di proteggere le vittime e punire i colpevoli. Per questo motivo occorrono degli interventi di tipo strutturale più concreti, dato che le iniziative usate fino a quel momento si sono rivelate fallimentari. Nonostante la Piattaforma ribadisca l’importanza di implementare più efficacemente le Strategie di Nairobi,

⁴³⁸ *Piattaforma d’azione di Pechino*, par. 1.

⁴³⁹ La Piattaforma di Pechino individua dodici aree critiche: 1. Donne e povertà; 2. Istruzione e formazione delle donne; 3. Donne e salute; 4. La violenza contro le donne; 5. Donne e conflitti armati; 6. Donne ed economia; 7. Donne, potere e processi decisionali; 8. Meccanismi istituzionali per favorire il progresso delle donne; 9. Diritti fondamentali delle donne; 10. Donne e media; 11. Donne e ambiente; 12. Le bambine.

⁴⁴⁰ *Piattaforma di Pechino*, par. 114.

⁴⁴¹ E. LARSON, *United Nations Fourth World Conference on Women: Action For Equality Development and Peace*, Beijing, settembre 1995, p. 700.

⁴⁴² *Piattaforma di Pechino*, par. 113 (a)

⁴⁴³ Ivi, par. 113 (b) e (c).

⁴⁴⁴ Ivi, par. 114.

⁴⁴⁵ Ivi, par. 115.

propone anche la scelta di un approccio olistico e multidisciplinare, soprattutto per quando riguarda l'educazione. Si è ormai consapevoli che la violenza contro le donne esiste come conseguenza dei rapporti storicamente ineguali tra uomo e donna, che hanno condotto alla dominazione sulle donne e alla loro discriminazione. Per questo motivo è fondamentale prima di tutto educare le persone fin dalla loro infanzia, al rispetto reciproco e a risolvere i conflitti familiari senza ricorrere alla violenza. La Conferenza riprende gli obiettivi già stabiliti nelle precedenti Conferenze mondiali sulle donne e dichiara di voler rafforzare ulteriormente i suoi sforzi per il raggiungimento di una piena parità fra i sessi ed eliminare tutti gli ostacoli che impediscono lo sradicamento della violenza di genere. A questo proposito la Piattaforma d'azione adottata a Pechino, che costituisce il documento politico più rilevante, contiene una serie di obiettivi strategici che gli Stati, le organizzazioni internazionali e la società civile devono perseguire per realizzare le finalità della conferenza. Concentrandoci sul tema della violenza di genere, di particolare rilevanza sono gli obiettivi strategici adottati per eliminare tale fenomeno. Si tratta di obiettivi che richiedono l'adozione di misure concrete ed efficienti che devono essere prese con la massima urgenza. Si è ormai consapevoli che le principali funzioni di *advocacy* e di rispetto dei diritti umani consistono nel fare indagini, nel denunciare, nel documentare tutti gli atti di violenza che subiscono gli individui ma soprattutto nel punire i colpevoli. Ed è su questi punti che prendono forma gli obiettivi strategici presenti nella Piattaforma. Questa, individua tre obiettivi per eliminare e prevenire la violenza contro le donne, ovvero: l'adozione di misure integrate per prevenire ed eliminare la violenza, lo studio delle cause e delle conseguenze della violenza nonché l'efficacia delle misure di prevenzione riguardo alle donne coinvolte nella tratta e nella prostituzione forzata⁴⁴⁶. Quanto al primo obiettivo occorre che gli Stati innanzitutto facciano indagini giuste e puniscano i colpevoli agendo immediatamente⁴⁴⁷. I Governi non possono quindi sottrarsi a quest'obbligo, invocando abitudini, tradizioni o argomentazioni religiose. La punizione dei colpevoli può contribuire ad evitare il ripetersi di tali atti di violenza, ma soprattutto può ridare alle donne la fiducia verso le istituzioni. Oltre alla punizione dei colpevoli è necessario che le vittime di violenza siano risarcite adeguatamente, siano informate dei propri diritti e abbiano accesso a tutti i servizi di assistenza sanitaria, psicologica e legale. Per eliminare la violenza contro le donne, è importante il coinvolgimento di tutta la società civile, delle organizzazioni di donne, delle Nazioni Unite e delle sue Agenzie ma soprattutto dei sistemi educativi che devono insegnare il rispetto della dignità umana e della parità di genere, coinvolgendo

⁴⁴⁶ Ivi, par. 124-130.

⁴⁴⁷ Ivi, Obiettivo Strategico D.1: *Adottare misure concrete per prevenire ed eliminare la violenza contro le donne*, par. 124-128.

specialmente gli uomini⁴⁴⁸. Particolare attenzione è dedicata alle donne più vulnerabili per le quali devono essere prese misure speciale⁴⁴⁹: alle disabili ad esempio, deve essere garantito loro l'accesso a tutte le informazioni sulla violenza⁴⁵⁰, mentre i Governi devono dar vita a servizi linguisticamente e culturalmente accessibili per le donne migranti⁴⁵¹, fornendo assistenza, sostegno e terapie psicologiche⁴⁵². Il secondo obiettivo riguarda lo studio delle cause e delle conseguenze che derivano dalla violenza e lo studio dell'efficacia delle misure di prevenzione⁴⁵³. Per raggiungere quest'obiettivo è importante promuovere la ricerca, la raccolta dati e la compilazione di statistiche per ciò che concerne la violenza contro le donne ed in particolare quella domestica. Tali informazioni devono essere diffuse e rese disponibili al pubblico. Inoltre bisogna evitare che i mezzi di comunicazione diffondano immagini negative della donna, in particolare nelle pubblicità commerciali. Secondo la Piattaforma di Pechino i principali fattori che ostacolano la violenza contro le donne sono: la mancanza di statistiche che attestino l'estensione, la natura e i costi della violenza; la diffusione di normative ancora visibilmente discriminatorie; la mancanza di protezione per le donne e le bambine che subiscono atti di violenza; l'impunità garantita a coloro i quali si rendono responsabili di atti di violenza; il diniego persistente verso la necessità di dare preminenza alla questione della violenza nel contesto delle politiche pubbliche; la condizione sociale d'inferiorità della donna; la povertà a livello economico delle donne che si traduce in un inferiorità di status sociale ed in una scarsa partecipazione politica cui fa seguito un ridimensionamento verso il basso nelle potenzialità di esercizio dei propri diritti nonché nell'accesso alle risorse. Infine, l'ultimo obiettivo riguarda specificamente le donne e le bambine coinvolte nella tratta e nella prostituzione⁴⁵⁴. Si tratta di un fenomeno ampiamente diffuso che richiede un intervento di massima urgenza. Il Documento di Pechino, oltre alla tratta e alla prostituzione forzata comprende anche altre forme di violenza come il turismo sessuale, i lavori e i matrimoni forzati e altre forme di commercializzazione sessuale. I Governi devono prendere tutte le misure possibili per eliminare tali fenomeni, ad esempio attraverso il rafforzamento delle leggi nazionali in vigore e punendo i

⁴⁴⁸ Ivi, par. 120.

⁴⁴⁹ Secondo la *Piattaforma* vi sono donne che sono più vulnerabili alla violenza. Queste sono: le donne che appartengono alle minoranze, rifugiate, emigrate, donne povere, disabili, anziane, bambine, donne rinchiusi in centri di detenzione o che vivono in una situazione di conflitto armato.

⁴⁵⁰ Piattaforma di Pechino, par. 124 lett. m.

⁴⁵¹ Ivi, par. 125 lett. b.

⁴⁵² Ivi, par. 126 c.

⁴⁵³ Ivi, Obiettivo Strategico D.2: *Studiare le cause e le conseguenze della violenza contro le donne e l'efficacia delle misure di prevenzione*, par. 129.

⁴⁵⁴ Piattaforma di Pechino, Obiettivo Strategico D.3: *Eliminare la tratta delle donne e assistere le vittime legale alla prostituzione e alla tratta*, p. 130.

colpevoli. È necessario altresì proteggere, dare assistenza di ogni tipo alle donne e bambine vittime di tratta e provvedere al loro reinserimento nella società.

Nonostante la Piattaforma costituisca un vero e proprio referendum sui diritti umani delle donne, bisogna guardarne i risultati in modo critico. Gli obiettivi e le attese fissate a Pechino, come si vedrà nella Conferenza mondiale sulle donne tenutasi a New York nel 2000, sono stati ampiamente disattesi dalla maggior parte dei governi. Prima di analizzare i progressi e le difficoltà incontrate per l'attuazione della Piattaforma di Pechino, è opportuno soffermarci brevemente sul ruolo svolto dalla Commissione sulla condizione della donna nel valutare l'implementazione della Piattaforma in base al mandato definito nella parte finale della stessa. La CSW ha elaborato delle "conclusioni concordate"⁴⁵⁵ fornendo agli Stati delle indicazioni concrete da adottare per realizzare al meglio gli obiettivi previsti dalla Piattaforma di Pechino. La CSW propone, infatti, diversi obiettivi che gli Stati, le Nazioni Unite e le organizzazioni internazionali devono adottare al fine di accelerare i tempi per l'attuazione degli obiettivi strategici disciplinati dalla parte IV punto D. della Piattaforma d'Azione di Pechino. In particolare, occorre innanzitutto utilizzare un approccio integrato e olistico⁴⁵⁶, che consiste nel formulare piani, progetti e strategie multidisciplinari per eliminare la violenza di genere, prevedendo però delle procedure nazionali di meccanismi di monitoraggio. Per raggiungere tale obiettivo occorre la piena cooperazione, degli Stati e delle organizzazioni governative al fine di promuovere un approccio integrato e globale. La CSW ribadisce l'importanza del ruolo svolto dai mezzi di comunicazione e del loro coinvolgimento nell' adottare misure contro la proiezione di violenze contro donne e bambini. La Commissione in secondo luogo, chiede agli Stati di fornire adeguate risorse per combattere la violenza contro le donne, istituendo centri di accoglienza e di rifugio per le vittime di violenza, finanziando la formazione del personale dell'amministrazione della giustizia e degli organi dell'ordine pubblico e inserendo nei propri bilanci nazionali adeguate risorse al fine di eliminare la violenza⁴⁵⁷. In terzo luogo, la Commissione, chiede agli Stati di cooperare con le altre organizzazioni riguardo a particolari forme di violenza (prostituzione, tratta, sfruttamento sessuale e pornografia)⁴⁵⁸ e a prendere misure giuridiche e sociali

⁴⁵⁵ Tra il 1996 e il 2000, la CSW ha esaminato ogni anno alcune delle aree critiche della Piattaforma, proponendo ai governi un insieme d'indicazioni operative sulla sua applicazione in Risoluzione Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, E/CN.6/1998/12- E/1998/27.

⁴⁵⁶ Risoluzione Consiglio economico e sociale E/CN.6/1998/12- E/1998/27, *Violence Against Women*, parte A, *An Integrated Holistic Approaches*, p. 9.

⁴⁵⁷ Ivi, parte B, *Provision of Resources to Combat Violence Against Women*, p. 10.

⁴⁵⁸ Ivi, parte C, *Creation of Linkage and Cooperation With Regard to Particular Forms of Violence Against Women*, p. 10.

adeguate ribadendo l'importanza di punire penalmente chi commette atti di violenza⁴⁵⁹. Essa pone l'accento sull'importanza della raccolta di dati su questo fenomeno, chiedendo altresì agli Stati di adottare definizioni comuni sulle forme di violenza⁴⁶⁰ e di promuovere campagne di sensibilizzazione.

Parallelamente alla violenza contro le donne, la Conferenza di Pechino ha affrontato anche la violenza durante i conflitti armati affermando che l'impatto delle violazioni dei diritti umani è avvertito maggiormente dalla popolazione femminile costretta dagli spostamenti forzati a subire tortura o altri trattamenti inumani e degradanti. Il Programma d'Azione di Pechino afferma che gli stupri sistemici condotti sulle donne sono delle pratiche aberranti e dunque, è necessario che queste siano sospese immediatamente e che gli autori di tali crimini siano condannati⁴⁶¹. Bisogna tenere presente che all'inizio degli anni Novanta erano accaduti due dei più gravi genocidi della storia, quello avvenuto in Ex-Jugoslavia e quello avvenuto nella Regione dei Grandi Laghi in Africa. Le atroci violenze subite dalle donne durante quei conflitti etnici, hanno fatto sì che la Conferenza di Pechino individuasse degli obiettivi per trovare delle soluzioni. Essa ha, infatti, individuato sei obiettivi strategici, ovvero l'incremento della partecipazione delle donne nelle sedi decisionali preposte alla soluzione dei conflitti⁴⁶², la riduzione delle spese militari e il controllo degli armamenti⁴⁶³ a favore di scopi riguardanti lo sviluppo e la pace, la promozione di forme non violente di risoluzione dei conflitti e la riduzione delle violazioni dei diritti umani nelle situazioni di conflitto⁴⁶⁴. Il quarto, il quinto e il sesto obiettivo riguardano il contributo delle donne alla cultura della pace⁴⁶⁵ e la possibilità che le donne rifugiate, le profughe e le donne che vivono in territori non autonomi ricevano protezione e assistenza⁴⁶⁶. La Conferenza di Pechino riconosce, infatti, che sebbene le donne siano le prime vittime di violenza durante i conflitti armati, queste svolgono un ruolo importantissimo durante la detenzione e contribuiscono notevolmente a promuovere la cultura per la pace⁴⁶⁷.

2.7. Pechino +5.

⁴⁵⁹ Ivi, parte D, *Legal Measures* p. 11.

⁴⁶⁰ Ivi, parte E, *Research and Gender-disaggregated Data Collection*, p. 11.

⁴⁶¹ Piattaforma d'Azione di Pechino, par. 131.

⁴⁶² Ivi, par. 142

⁴⁶³ Ivi, par. 143.

⁴⁶⁴ Ivi, par. 144.

⁴⁶⁵ Ivi, par. 146.

⁴⁶⁶ Ivi, par. 146-149.

⁴⁶⁷ Ivi, par. 139.

Il 2000 è stato un anno molto importante per l'agenda politica delle Nazioni Unite, in quanto sono state adottate iniziative significative a tutela delle donne. Prima fra tutte, l'approvazione all'unanimità della Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite⁴⁶⁸, che tra gli obiettivi prefissati da raggiungere entro il 2015, aveva quello della promozione della parità dei i sessi e dell'*empowerment* delle donne⁴⁶⁹, dell'istruzione primaria universale⁴⁷⁰ e della riduzione della mortalità materna⁴⁷¹. In secondo luogo, l'adozione della prima risoluzione del Consiglio di Sicurezza, che menziona esplicitamente l'impatto della guerra sulle donne ed il contributo delle stesse nella risoluzione dei conflitti per una pace durevole: si tratta della Risoluzione n. 1325 (2000) su "Donne Pace e Sicurezza"⁴⁷². La risoluzione del Consiglio di Sicurezza fissa quattro obiettivi primari, vale a dire quello riconoscere il ruolo delle donne nella prevenzione dei conflitti e della loro partecipazione nei processi del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale; l'adozione di una "prospettiva di genere"; la formazione del personale, in particolare dei *peacekeepers*, sui diritti delle donne e l'assicurarsi che venga data attenzione ai bisogni primari delle donne e delle bambine durante i conflitti armati. Tale risoluzione, che sarà poi il fondamento di risoluzioni successive dal contenuto più specifico⁴⁷³, delinea un vero e proprio sistema di obiettivi a garanzia della prevenzione, della partecipazione e della protezione delle donne nei contesti di un conflitto armato. Infine, tra il 5 e il 9 giugno del 2000 si è tenuta a New York la Conferenza di "Donne 2000 Uguaglianza di genere, sviluppo e pace per il XXI secolo" nota anche come Conferenza di Pechino +5⁴⁷⁴.

In questa Conferenza, l'idea che la violenza contro le donne è una questione di diritti umani è stata riproposta nuovamente⁴⁷⁵. L'obiettivo principale di Pechino + 5 è stato quello di formulare strategie concrete e comuni per attuare e rilanciare le Strategie di Nairobi del 1985 e la Piattaforma d'azione di Pechino del 1995. Tale obiettivo, ha però incontrato notevoli difficoltà per diversi motivi. Prima fra tutti l'impatto della globalizzazione, che accentuando il divario e le tensioni tra i paesi ricchi e poveri, aveva peggiorato le condizioni di vita delle donne. In secondo luogo, il riesplodere dei

⁴⁶⁸ Assemblea Generale, *United Nations Millennium Declaration*, A/RES/55/2 del 18 settembre 2000.

⁴⁶⁹ Assemblea Generale, *Millennium Development Goals*, Obiettivo 3.

⁴⁷⁰ Ivi, Obiettivo 2.

⁴⁷¹ Ivi, Obiettivo 5.

⁴⁷² Consiglio di Sicurezza, Res. 1325(2000) del 31 ottobre 2000.

⁴⁷³ Ci riferiamo ad esempio alla risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1820 del 2008 sulla violenza sessuale in situazione di conflitto armato e alla Risoluzione 1888 del 2009 sulla creazione di un Rappresentante e di un Segretario generale concernente la violenza sessuale durante i conflitti armati.

⁴⁷⁴ Assemblea Generale, *Women 2000: Gender, Equality development and peace for the twenty-first century* nota informalmente come Pechino +5, ventitreesima sessione speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

⁴⁷⁵ Assemblea Generale, *Further Actions And Initiatives To Implement The Beijing Declaration And Platform For Action*, 2000, UN Doc A/RES/S-23/3.

conflitti etnici e dei fondamentalismi religiosi che, oltre ad avere immediate ripercussioni sulle donne, avevano rimesso fortemente in discussione i loro diritti riproduttivi e sessuali. Infine, la crisi economica globale e i conflitti armati, che avevano interessato nel frattempo numerosi paesi, determinarono un peggioramento gravissimo nella vita delle donne, rendendole più povere e bersaglio di un'esplosione di violenza senza pari che nella tratta e nello "stupro etnico" trovava la sua espressione commerciale e globale. Anche durante la Conferenza di Pechino + 5, la violenza nei confronti delle donne è riproposta come quella condizione che, annullando il godimento dei diritti umani e le libertà fondamentali, rappresenta il maggiore ostacolo per l'eguaglianza la pace e lo sviluppo. Durante la Conferenza sono stati adottati due documenti: la *Dichiarazione Politica* e l'*Accordo "Ulteriori azioni e iniziative per attuare la Dichiarazione e la Piattaforma di Pechino"*⁴⁷⁶ i quali sottolineano i progressi raggiunti e gli ostacoli ancora presenti a seguito dell'adozione degli Accordi del 1995. Per quanto riguarda il tema della violenza contro le donne, si è riconosciuto che gli Stati hanno adempiuto solo in parte ai loro obblighi di dovuta diligenza, avviando però riforme e meccanismi quali commissioni interministeriali, linee-guida, protocolli, programmi nazionali per la lotta alla violenza di genere. Altri ancora, hanno introdotto o modificato le proprie legislazioni per tutelare le donne e le bambine da ogni forma di violenza e per perseguire i responsabili; ci riferiamo ad esempio all'introduzione nei codici penali degli Stati del reato di violenza domestica, di stupro e di violenza sessuale⁴⁷⁷. Sono stati anche compiuti alcuni progressi per quanto riguarda l'obbligo di protezione delle vittime di violenza; infatti vi è stato un incremento del numero dei centri di assistenza, dei servizi legali e sanitari, dei servizi di assistenza telefonica, delle unità di polizia appositamente addestrate e degli studi sulle radici e sulle conseguenze della violenza contro le donne⁴⁷⁸. Sono state messe a punto forme efficaci di cooperazione fra organizzazioni governative e non governative nel settore della prevenzione della violenza. In questa sede, la società civile, le ONG e le associazioni di donne hanno avuto un ruolo molto importante promuovendo campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e hanno offerto servizi di assistenza per le vittime di violenza. Sono stati numerosi i progressi per l'eliminazione delle pratiche tradizionali dannose, fra cui le mutilazioni genitali. Molti governi hanno introdotto nelle proprie

⁴⁷⁶ Ivi, par. 13.

⁴⁷⁷ Il Canada prevede all'articolo 264 del codice penale un pacchetto di norme a tutela delle donne già dal 1996, l'Austria invece è il primo paese ad avere introdotto una legge sul reato di violenza domestica nel 1996, in: A. MAZZONE, *Femminicidio. Così le leggi nel resto del mondo*, agosto 2013, <http://news.panorama.it/esteri/stalking-femminicidio-legge-violenza-donne>.

⁴⁷⁸ Assemblea Generale, *Further Actions And Initiatives To Implement The Beijing Declaration And Platform For Action*, 2000, *D. Violence Against Women, Further Actions And Initiatives To Implement The Beijing Declaration And Platform For Action*, 2000, par. 13.

politiche nazionali, programmi di educazione e assistenza, oltre che disposizioni di leggi a riguardo. Il Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (UNFPA) ha invece nominato l'Ambasciatore Speciale per l'Eliminazione delle mutilazioni genitali femminili.

Nonostante i progressi raggiunti, sono ancora però numerosi gli ostacoli che impediscono l'eliminazione della violenza contro le donne. Mancano ancora programmi di ampia portata rivolti agli autori di violenza⁴⁷⁹ e vi è ancora un'insufficienza di dati e statistiche su tale fenomeno che impedisce l'adozione di politiche concrete ed efficienti a livello nazionale e globale. A ciò si aggiunge l'incapacità dei governi di eliminare gli atteggiamenti di natura discriminatoria nei confronti delle donne che le rende ancora vulnerabili nei confronti di molte forme di violenza, in particolare in molti paesi, lo stupro coniugale e le altre forme di violenza domestica rimangono ancora questioni private. Restano deboli, anche, le misure giuridiche e legislative, soprattutto nella giustizia penale, tese ad eliminare particolari forma di violenza come la pornografia infantile, la tratta e le altre forme di sfruttamento economico e sessuale.

Accanto al problema della violenza, un secondo grande ostacolo è rappresentato dal diseguale accesso alle risorse sanitarie di base. Occorre dunque di incrementare i servizi di assistenza sanitaria e adottare delle misure adeguate di pianificazione familiare e di prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili⁴⁸⁰.

La Conferenza ha voluto, inoltre, sottolineare la necessità di adottare misure ulteriori per migliorare la qualità della salute delle donne in materia di diritti riproduttivi. Il documento ribadisce che il ruolo della donna nella procreazione non deve essere utilizzato come motivo di discriminazione e come una limitazione della loro partecipazione nella società⁴⁸¹. Bisogna tenere conto che, durante i lavori preparatori, del documento finale, la Santa Sede ha cercato in tutti i modi di influenzare il documento, con riferimenti al "rafforzamento della famiglia", al "sostegno della famiglia" e "alla maternità", sostenendo, dunque, che il contributo più importante delle donne alla società, è quello della maternità⁴⁸². Alla fine però, molti riferimenti alla famiglia chiesti dalla Santa Sede sono stati cancellati.

Il Documento di Pechino + 5 riesce, dunque, a colmare in parte quelle aree della Piattaforma di Pechino, considerate deboli, quelle cioè relative alla discriminazione razziale, alla tratta e

⁴⁷⁹ Ivi, par. 14.

⁴⁸⁰ Ivi, par. 72 (b).

⁴⁸¹ Ivi, par. 68 (g).

⁴⁸² L. CLARKE e C. ROTHCHILD, *Beijing +5: Respecting, Promoting and Protecting Women's Diversity*, in *Holding a Promise: Women's Human Rights and the Beijing + 5 Review*, a cura di C. MEILLÓN e C. BUNCH, State University of New Jersey, maggio 2001, p. 167.

prostituzione forzata e ai diritti sessuali riproduttivi⁴⁸³. Riconoscendo, infatti, tra le forme di violenza di genere anche quelle legate al razzismo, alla xenofobia, all'estremismo religioso e antireligioso e al terrorismo affermando che sono incompatibili con la dignità e il valore della persona umana⁴⁸⁴.

Altro tema affrontato dalla Conferenza riguarda la violenza che le donne subiscono durante i conflitti armati. Si è ormai consapevoli che l'impatto delle guerre hanno effetti distruttivi diversi su uomini e donne e sull'importanza di un approccio che tenga conto delle differenze di genere nell'applicare i principi internazionali sui diritti umani e il diritto umanitario internazionale.

Passi importanti sono stati compiuti a livello nazionale e internazionale per far fronte agli abusi contro le donne in situazioni di conflitto armato.

L'attività del Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia, del Tribunale penale per il Ruanda e della Corte penale internazionale ha contribuito in maniera considerevole ad affrontare il tema della violenza durante i conflitti armati. Questi, infatti, hanno stabilito che lo stupro, la gravidanza e la sterilizzazione forzata, la schiavitù sessuale e la prostituzione sono crimini di guerra e contro l'umanità. In alcuni paesi, inoltre, la persecuzione per motivi di genere è stata riconosciuta "*as a basis for refugee status*"⁴⁸⁵.

Tuttavia sono, ancora, presenti numerosi ostacoli. Il problema principale rimane che un livello Il problema principale rimane che, un livello eccessivo di spesa militare, di commercio e produzione delle armi distolgono l'allocazione di fondi disponibili allo sviluppo sociale ed economico, in particolare ai fini dell'avanzamento delle donna⁴⁸⁶. Inoltre, in numerosi paesi le sanzioni economiche imposte dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, hanno avuto impatto sociale ed umanitario devastante sulla popolazione civile, in particolare su donne e bambini.

In situazioni di conflitto armato, si è verificato un incremento di tutte le forme di violenza contro le donne e in alcuni casi si è assistito al rapimento di bambine per essere utilizzate come soldati, schiave sessuali o per i lavori domestici⁴⁸⁷.

Una conseguenza dei conflitti armati è il numero crescente di rifugiati e sfollati, in particolare donne e bambini, che sono costretti a spostarsi in altri paesi. Essi sono minacciati dalla perdita delle proprietà, dei beni e dei servizi di prima necessità. Già durante la Conferenza di Pechino del

⁴⁸³ C. BUNCH, *Tacking Stock: Women's Humans Rights Five Years After Beijing Platform*, in C. MELLÓN e C. BUNCH, *op. cit.* p. 133.

⁴⁸⁴ Assemblea Generale, *Further Actions And Initiatives To Implement The Beijing Declaration And Platform For Action*, 2000, *E. Violence Against Women in Armed Conflict*, A/RES/S-23/3, par. 59.

⁴⁸⁵ Ivi, par. 15.

⁴⁸⁶ Ivi, par. 17.

⁴⁸⁷ Ivi, par. 19.

1995⁴⁸⁸, si era chiesto agli Stati di tenere conto della particolare condizione di vulnerabilità di questi individui. Le donne, infatti, sono soggette a continue forme di violenza sessuale, usate come metodo di persecuzione in campagne sistemiche e di terrore⁴⁸⁹. I governi non sono però riusciti ad affrontare tale situazione in modo adeguato. Manca ancora un'adeguata formazione del personale che gestisca le esigenze delle donne rifugiate o sfollate, in situazioni di conflitto armato, inoltre, le risorse e i programmi che affrontino specificamente le loro esigenze sono insufficienti⁴⁹⁰.

Il problema principale rimane che un livello Il problema principale rimane che, un livello eccessivo di spesa militare, di commercio e produzione delle armi distolgono l'allocazione di fondi disponibili allo sviluppo sociale ed economico, in particolare ai fini dell'avanzamento delle donne⁴⁹¹.

Per questo motivo durante la Conferenza si ripete nuovamente l'importanza di adottare un approccio olistico nel fornire sostegno alle donne rifugiate o sfollate, in particolare per quanto riguarda l'accesso ad un'alimentazione adeguata, a condizioni igieniche sicure, a un riparo, ai servizi socio sanitari in particolare quelli legati alla salute riproduttiva e alla maternità.

Sebbene gli ostacoli per l'implementazione della Piattaforma d'azione di Pechino del 1995, fossero notevoli, i Governi si sono impegnati a raddoppiare i loro sforzi per garantire la completa e rapida attuazione, *inter alia*, attraverso la promozione e la tutela di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali, l'incorporazione di una prospettiva di genere in tutte le politiche e i programmi, e la promozione di una piena partecipazione e dell'*empowerment* delle donne⁴⁹². La Conferenza ha chiesto agli Stati di adottare provvedimenti legislativi più energici contro tutte le forme di violenza domestica e di punire gli autori di tali atti⁴⁹³, adottando leggi, politiche e programmi educativi per sradicare politiche tradizionali nocive⁴⁹⁴. Compito delle Nazioni Unite e delle Organizzazioni internazionali e regionali esistenti, è invece quello di sostenere le attività finalizzate all'eliminazione di tutte le forme di violenza contro le donne⁴⁹⁵, in particolare della tratta e delle altre forme di sfruttamento sessuale, dei matrimoni precoci e forzati, delle mutilazioni genitali femminili e degli attacchi con l'acido⁴⁹⁶.

⁴⁸⁸ Vedi, *supra* par. 2.6.

⁴⁸⁹ Piattaforma d'Azione di Pechino, *op. cit.*, UN Doc. A/Conf.177/20, par. 136.

⁴⁹⁰ Assemblea Generale, *Further Actions And Initiatives To Implement The Beijing Declaration And Platform For Action*, 2000, E. *Violence Against Women and Armed Conflict*, par. 16

⁴⁹¹ Ivi, par. 17.

⁴⁹² Assemblea Generale, *Further Actions And Initiatives To Implement The Beijing Declaration And Platform For Action*, 2000, A/RES/S-23/2, par. 8.

⁴⁹³ Ivi, par. 69.

⁴⁹⁴ Ivi, par. 69 (e).

⁴⁹⁵ Ivi, par. 87 (a).

⁴⁹⁶ Ivi, par. 92 (b).

L'attuazione degli obiettivi della Piattaforma di Pechino e dell'Accordo "Ulteriori azioni e iniziative per attuare la Dichiarazione e la Piattaforma di Pechino" del 2000 sono stati verificati durante la quarantanovesima sessione della Commissione dello Status sulla donna nel 2005 (Pechino +10)⁴⁹⁷ e nella cinquantaquattresima sessione della CSW del 2010 (Pechino +15)⁴⁹⁸

Durante la Conferenza del 2005, è stato adottato il Programma pluriennale di lavoro della CSW⁴⁹⁹, dove l'Assemblea aveva chiesto al Fondo delle Nazioni Unite per eliminare la violenza contro le donne (UN Trust Fund)⁵⁰⁰, di includere nei suoi rapporti periodici informazioni sulla creazione di un fondo fiduciario a sostegno di azioni nazionali, regionali e internazionali per eliminare la violenza contro le donne, nonché di inviare tali rapporti alla Commissione sulla condizione della donna e alla Commissione sui diritti umani delle Nazioni Unite⁵⁰¹. Nel Rapporto finale della Commissione, oltre a ribadire più volte l'urgenza di eliminare la violenza contro le donne, sono state varate importanti risoluzioni tra cui: la Risoluzione n. 49/1 sulle donne e bambine affette dall'HIV/AIDS⁵⁰², la Risoluzione n. 49/2 sull'eliminazione della tratta e delle altre forme di sfruttamento⁵⁰³ e la Risoluzione n. 49/3 sulla necessità di nominare un Relatore speciale incaricato di esaminare le leggi discriminatorie nei confronti delle donne⁵⁰⁴.

Nel 2010, la Commissione sulla condizione delle donne si è riunita nuovamente per verificare i progressi e gli ostacoli che impediscono una piena realizzazione della Piattaforma d'Azione di Pechino. Anche durante questa conferenza sono state adottate importanti risoluzioni, in particolare la Risoluzione 54/2 sulle donne e bambine affette dal virus HIV/AIDS⁵⁰⁵, la Risoluzione 54/3 sulla liberazione delle donne e delle bambine prese come ostaggio durante i conflitti armati⁵⁰⁶, la

⁴⁹⁷ Consiglio Economico e Sociale, *Declaration Issued by the Commission on the Status of Women*, E/CN.6/2005/L.1

⁴⁹⁸ Consiglio Economico e Sociale, *Commissione sulla condizione della donna, Rapporto sui lavori della cinquantaquattresima sessione*, marzo-ottobre 2009 e marzo 2010, E/2010/27 (SUPP) – E/CN.6/2010/11 (SUPP).

⁴⁹⁹ Commissione sulla condizione della donna, *Annotated Provisional Agenda And Proposed Organization Of Work*, quarantanovesima sessione, marzo 2005, E/CN.6/2005/1.

⁵⁰⁰ Assemblea Generale, *United Nations Trust Fund To End Violence Against Women (UN Trust Fund)*, Res. 50/166 del 1996.

⁵⁰¹ Commissione sulla condizione della donna, *Annotated provisional agenda and proposed organization of work*, cit., p. 5.

⁵⁰² Consiglio Economico e Sociale, *Les femmes et les filles face au VIH/SIDA*, Ris. E/CN.6/2005/L.1, punto D., p. 10.

⁵⁰³ Ivi, *Elimination de la demande de femmes et des filles faisant l'objet de la traite pour toute forme d'exploitation*, p. 12.

⁵⁰⁴ Ivi, *Opportunité de designer un rapporteur special chargé d'examiner les lois discriminatoire à l'égard des femmes*, p. 16.

⁵⁰⁵ Consiglio Economico e sociale, *Résolution 54/2. Les femmes et les filles face au VIH et au sida* E/2010/27 (SUPP) – E/CN.6/2010/11 (SUPP), p. 6.

⁵⁰⁶ Ivi, *Résolution 54/2 Libération des femmes et des enfants pris en otage lors de conflits armés, y compris de ceux qui sont emprisonnés ultérieurement*, p. 14.

Risoluzione 54/5 sull'eliminazione della mortalità materna⁵⁰⁷ e la Risoluzione 54/7 sull'eliminazione delle mutilazioni genitali femminili⁵⁰⁸.

2.8. Il Protocollo opzionale alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne.

Si è detto che il ruolo del Comitato CEDAW era finalizzato unicamente all'analisi dei rapporti periodici degli Stati e alla stesura di *General Recommendations*, ovvero di raccomandazione di portata generale rivolte agli Stati membri. Il Comitato era perciò privo di strumenti di tipo inquisitorio e sanzionatorio nei confronti degli Stati che violavano gli obblighi della Convenzione. Per colmare queste lacune, l'Assemblea Generale ha adottato il Protocollo Opzionale alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (il Protocollo)⁵⁰⁹ e avendo previsto un numero minimo di ratifiche relativamente basso per l'entrata in vigore, ha avuto effetto il 22 dicembre del 2000⁵¹⁰.

Il Protocollo ha introdotto due importanti procedure di controllo: quella di comunicazione e quella di denuncia, che hanno permesso alle donne di non essere più dei soggetti "passivi" ma di diventare soggetti attivi nel sistema del diritto internazionale, titolari di diritti e obblighi creati dal diritto internazionale e capaci di agire giuridicamente⁵¹¹.

Per quanto riguarda la prima procedura, gli Stati parti riconoscono *ipso jure* la competenza del Comitato a ricevere delle comunicazioni. Tuttavia si tratta di un meccanismo di controllo che presuppone la ratifica della CEDAW e del suo Protocollo, per poter presentare le comunicazioni⁵¹². Queste possono essere presentate a titolo individuale o a nome di gruppi di persone che denunciano

⁵⁰⁷ Ivi, *Résolution 54/5. Éliminer la mortalité et la morbidité maternelles grâce au renforcement du pouvoir d'action des femmes*, p. 28.

⁵⁰⁸ Ivi, *Résolution 54/7. Mettre fin à la mutilation génitale féminine*, p. 35.

⁵⁰⁹ Il Protocollo Opzionale alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro la donna (il Protocollo) è stato adottato dall'Assemblea Generale, con risoluzione A/Res/54/4 del 15 ottobre 1999 ed è entrato in vigore il 22 dicembre del 2000.

⁵¹⁰ Gli Stati che hanno ratificato il Protocollo sono ventitré: Austria, Belgio, Bolivia, Cile, Colombia, Costa Rica, Repubblica Ceca, Danimarca, Ecuador, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Liechtenstein, Lussemburgo, Messico, Paesi Bassi, Norvegia, Senegal, Slovenia e Svezia, in: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en.

⁵¹¹ S. BOUET-DEVRIÈRE, *La protection universelle des droits de la femme: vers une efficacité accrue du droit positif international?(Analyse prospective des disposition du Protocol facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, in Rev. trim. dr. h. n. 43, luglio 2000, p. 455.

⁵¹² *Ibidem*.

di essere state vittime di una *violations*⁵¹³ dei diritti sanciti dalla Convenzione⁵¹⁴. Qualora una comunicazione venga presentata per conto di un individuo o di un gruppo di persone, occorre il consenso di questi ultimi; tuttavia, i redattori del Protocollo hanno affermato che le comunicazioni possono essere presentate anche qualora non vi sia il consenso della vittima, purché l'autore della comunicazione dimostri di agire in sua, o loro, rappresentanza⁵¹⁵. Inoltre, è previsto che possono agire contro lo Stato solo le vittime che rientrano nella giurisdizione dello Stato parte⁵¹⁶. Tuttavia, la giurisprudenza del Comitato dei diritti dell'uomo⁵¹⁷ ci ha permesso di interpretare questa disposizione in maniera estensiva, ovvero “*ne se limitant pas à la seule compétence territoriale de l'Etat, mais incluant également les compétences personnelle et extraterritoriale de l'Etat*”⁵¹⁸.

Una volta che la vittima o il suo rappresentante ha presentato una denuncia, la procedura di comunicazione si articola in tre fasi: in un primo momento, il Comitato si esprime sul giudizio di ricevibilità e sull'ammissibilità della denuncia. Una comunicazione è considerata ricevibile solo se riguarda un Paese che ha ratificato il Protocollo opzionale, deve essere riferita a fatti avvenuti dopo la ratifica del Protocollo da parte dello Stato in questione, ed è necessario che ci sia il previo esaurimento dei ricorsi interni e che le comunicazioni siano scritte e non anonime.

Una comunicazione è invece dichiarata inammissibile qualora, ai sensi del secondo comma dell'articolo 4, sia già stata esaminata dal Comitato o da un altro organismo internazionale che si occupa d'indagini sulle violazioni dei diritti umani o che si rivela incompatibile con le disposizioni della Convenzione CEDAW, quella che sia quella manifestamente infondata o insufficientemente motivata, quella che costituisce un abuso del diritto di presentare una comunicazione. Infine sarà considerata irricevibile una comunicazione che si riferisce a fatti avvenuti prima dell'entrata in vigore di tale Protocollo a meno che tali fatti non siano continuati anche dopo tale data⁵¹⁹.

Il Comitato, sulla base delle informazioni contenute nelle denunce, può sottoporre in ogni momento attenzione dello Stato Parte interessato, una richiesta affinché questo adotti le misure cautelari

⁵¹³ Il termine “violazioni” si riferisce anche agli atti e alle astensioni dello Stato, in S. BOUET-DEVRIÈRE, *op. cit.*, p. 459.

⁵¹⁴ Protocollo Opzionale alla CEDAW, Res. A/Res/54/4 artt. 1 e 2.

⁵¹⁵ S. BOUET-DEVRIÈRE, *op. cit.*, p. 458.

⁵¹⁶ Protocollo Opzionale alla CEDAW, art. 2.

⁵¹⁷ Secondo la giurisprudenza del Comitato dei diritti dell'uomo, il diritto di presentare delle comunicazioni è a dato a: coloro che hanno subito violazioni sul territorio dello Stato parte (anche se al momento della presentazione della comunicazione l'individuo non si trova più su quel territorio), coloro che hanno o meno la nazionalità di quello Stato, coloro che hanno subito violazioni su un territorio straniero da parte di agenti dello Stato incriminato, che esercitano un autorità legale e che hanno agito con o senza il consenso dello Stato legale, in F. SUDRE *Droit international et européen des droits de l'homme*, PUF, 3 ed., 1997, pp. 365-381.

⁵¹⁸ S. BOUET-DEVRIÈRE, *op. cit.*, p. 459.

⁵¹⁹ Protocollo Opzionale CEDAW, art. 4.

necessarie al fine di evitare che alla vittima o alle vittime della presunta violazione siano causati danni irreparabili⁵²⁰.

Nella seconda fase, una volta che la comunicazione è dichiarata ammissibile, il Comitato in forma confidenziale presenta allo Stato interessato ogni comunicazione sottoposta alla sua attenzione virtù del presente Protocollo. Quest'ultimo, entro il termine di sei mesi deve presentare spiegazioni o dichiarazioni scritte al Comitato che chiariscano la questione e che indicano le misure correttive eventualmente adottate dello stesso.

Infine, l'ultima fase riguarda l'analisi delle comunicazioni ricevute. Il Comitato una volta esaminate, trasmette le sue considerazioni o eventualmente delle raccomandazioni alle parti interessate. Lo Stato in questione, prende in debito esame le constatazioni e le eventuali raccomandazioni del Comitato e sottopone a quest'ultimo, entro il termine dei sei mesi, una risposta scritta per informarlo di ogni azione intrapresa alla luce delle comunicazioni o raccomandazioni del Comitato⁵²¹.

L'invito agli Stati di fornire una risposta scritta al Comitato, mostra che quest'ultimo non si limita solo a dare un suo parere sulla violazione di un diritto sancito dalla Convenzione, ma è da interpretarsi che le sue constatazioni siano prese in considerazione dallo Stato in questione⁵²². Questa disposizione rinforza “*le caractér quasi judiciaire de la procédure d'examen de communications individuelles*”⁵²³.

La seconda procedura di controllo, quella d'indagine, prevede che il Comitato possa svolgere delle inchieste *motu proprio*, anche in assenza di denunce, qualora vi siano casi di violazioni particolarmente gravi e sistematiche dei diritti stabiliti dalla Convenzione. L'indagine deve basarsi su informazioni attendibili e le violazioni devono essere compiute da uno Stato che ha ratificato il Protocollo opzionale⁵²⁴. Il modo di condurre le indagini deve essere fatto per via riservata, con la collaborazione dello Stato interessato e, qualora vi sia il consenso di questo, l'inchiesta può prevedere delle visite in *loco*. Una volta finita l'inchiesta, il Comitato informerà lo Stato dei risultati delle indagini aggiungendo i suoi commenti e le sue raccomandazioni. Lo Stato, entro il termine dei sei mesi, dovrà informare il Comitato delle proprie osservazioni. Il Protocollo opzionale prevede un'ulteriore procedura di verifica, ovvero il Comitato può chiedere allo Stato interessato quali misure ha preso per risolvere il problema di cui trattava l'indagine⁵²⁵. Per quanto riguarda questa

⁵²⁰ Ivi, art. 5.1.

⁵²¹ Ivi, art. 7.

⁵²² S. BOUET-DEVRIÈRE, *op. cit.*, p. 471.

⁵²³ *Ibidem*.

⁵²⁴ Protocollo Opzionale CEDAW, art. 8.

⁵²⁵ Ivi, art. 9.

seconda procedura, il Comitato incontra un grande limite, perché gli Stati, che hanno ratificato il Protocollo, hanno la possibilità di sottrarsi alla procedura d'inchiesta condotta dal Comitato, sottoponendogli una dichiarazione con la quale stabiliscono di non riconoscere la competenza del Comitato in questo tipo di procedura⁵²⁶. In questo modo gli Stati hanno la possibilità di svincolarsi legalmente da “*d’une hypoyhétique et compromettante enquête internationale*”⁵²⁷ e il Comitato potrà occuparsi delle violazioni dei diritti delle donne soltanto una volta ricevute le denunce da parte di singoli o gruppi di persone. Nonostante questo limite, il Comitato in conformità con l’articolo 8 del Protocollo, ha concluso un’indagine nei confronti del Messico⁵²⁸ ritenendolo responsabile per la morte e la sparizioni di moltissime donne nel corso degli anni Novanta a Ciudad Juárez⁵²⁹.

Le comunicazioni e raccomandazioni della Comitato CEDAW, agendo in conformità del Protocollo opzionale, hanno notevolmente contribuito a sviluppare la sua giurisprudenza. Questa ha più volte sottolineato la responsabilità dello Stato per non avere preso le adeguate misure per proteggere le donne vittime di violenza. Ci riferiamo ad esempio alla comunicazione relativa al caso *A. T. v. Hungary* (No 2/2003)⁵³⁰ dove il Comitato, richiamando la Raccomandazione generale N. 19, ha affermato che la violenza contro le donne “*may breach specific provision of the Convention*”⁵³¹ e lo Stato in questione è responsabile per non essere stato in grado di proteggere la vittima⁵³². Si tratta della prima comunicazione riguardante la violenza domestica⁵³³, infatti il Comitato nelle sue osservazioni conclusive, in conformità del paragrafo 3 dell’art. 7 del Protocollo Opzionale, afferma che lo Stato non ha adempiuto i suoi obblighi e ha violato le seguenti disposizioni: l’articolo 2 (a), (b), (e), l’articolo 5 e l’articolo 16 della Convenzione CEDAW. Inoltre, il Comitato dichiara che il diritto alla vita, all’integrità fisica e psichica della donna non può essere sopraffatto da altri diritti come il diritto di proprietà o della privacy⁵³⁴. Per questo motivo gli Stati hanno l’obbligo di proteggere i diritti delle donne e devono assicurare alle vittime di violenza domestica protezione, agendo con la dovuta diligenza per prevenire e reprimere tali violenze⁵³⁵.

⁵²⁶ Ivi, art. 10.

⁵²⁷ S. BOUET-DEVRIÈRE, *op. cit.*, p. 474.

⁵²⁸ Comitato CEDAW, *Mexico Inquiry*, CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO del 27 giugno 1995 in: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw32/CEDAW-C-2005-OP.8-MEXICO-S.pdf>.

⁵²⁹ Ivi, pp. 7-12.

⁵³⁰ Comitato CEDAW, Comunicazione No. 2 /2003, in: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/decisionsviews/CEDAW%20Decision%20on%20AT%20vs%20Hungary%20English.pdf>.

⁵³¹ Ivi, par. 9.2.

⁵³² *Ibidem*.

⁵³³ D. SIMONOVIC, *op. cit.*, p. 10.

⁵³⁴ Comitato CEDAW, Comunicazione No. 2 /2003, par. 9.4.

⁵³⁵ Ivi, par. 9.6 II General (a).

Nel 2008 il Comitato ha deciso di rafforzare ulteriormente la procedura di *follow up* riguardante le comunicazioni chiedendo agli Stati di fornire delle informazioni aggiuntive riguardanti i casi di violenza contro le donne avvenute nei propri territori⁵³⁶.

3. La protezione delle donne contro la violenza di genere in ambito regionale.

Accanto ai principali strumenti delle Nazioni Unite in materia di diritti umani delle donne, sussistono, in ambito regionale, altrettanti documenti di natura declaratoria e convenzionale con specifico riferimento alla situazione delle donne; in particolare, sono stati adottati strumenti che vietano la discriminazione e la violenza contro le donne. I testi sui diritti delle donne, altro non sono, che una ripetizione dei diritti dell'uomo enunciati nei diversi trattati internazionali, ma hanno permesso “*de rappeler aux sociétés de type patriarcal que les droits de l’homme étaient aussi les droits de la femme, au même titre qu’ils le sont pour les enfants, les handicapés, les individus appartenant à des minorités ou aux peuples autochtones, etc.*”⁵³⁷. Nell’ultimo decennio si è dunque assistito alla “*recente tendenza della regionalizzazione del problema*”⁵³⁸, ovvero si è assistito all’adozione di impegni regionali per affrontare la tutela dei diritti umani e il tema della violenza di genere con un’ottica locale e conseguentemente indirizzando l’azione dell’eliminazione della violenza di genere in maniera più incisiva⁵³⁹. Tale processo è iniziato con l’elaborazione della Convenzione interamericana sulla prevenzione, la protezione e l’eliminazione della violenza contro le donne a seguito dell’adozione della Dichiarazione delle Nazioni Unite sull’eliminazione della violenza contro le donne. Tuttavia, occorre dire che, sebbene durante la Conferenza di Vienna del 1993, siano stati ribaditi i concetti dell’universalità, dell’indivisibilità e dell’interdipendenza dei diritti umani, sono presenti ancora molti ostacoli che impediscono una visione veramente universale dei diritti umani attraverso cui le diverse civiltà possano veramente conoscersi e riconoscersi. Mentre la civiltà europea, americana e africana hanno ampiamente riconosciuto l’universalità dei diritti umani e di conseguenza hanno adottato anche strumenti che garantiscono protezione a particolari gruppi di persone tra cui le donne, non si può dire la stessa cosa nel mondo arabo o

⁵³⁶ D. SIMONOVIC, *op. cit.*, p. 11.

⁵³⁷ F. QUILLERÉ-MAJZOUB, *L’option juridictionnelle de la protection des droits de l’homme en Afrique. Etude compare autour de la creation de la Cour africaine des droits de l’homme et des peuples*, in *Revue trimestrelle des droits de l’homme*, 2000, p. 739.

⁵³⁸ Osservatorio di politica interazionale, *La Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e lotta della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)*, a cura di CeSPI, dicembre 2013, p. 10.

⁵³⁹ *Ibidem*.

asiatico, dove il problema principale rimane l'influenza della legge islamica nel primo caso, e l'inesistenza di strumenti giuridici vincolanti che assicurano i diritti umani fondamentali, nel secondo caso.

3.1. La protezione dei diritti delle donne in Europa.

Nell'ambito delle organizzazioni regionali esistenti, il Consiglio d'Europa⁵⁴⁰ e l'Unione Europea⁵⁴¹ occupano un posto di assoluto rilievo per la promozione dei diritti umani e per la lotta contro tutte le forme di discriminazione contro le donne e sulle violenze nei loro confronti. Il divieto di discriminazione rientra tra i principi fondamentali del diritto europeo. Il Consiglio d'Europa, ad esempio, riconosce all'articolo 14⁵⁴² della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani (CEDU)⁵⁴³, un divieto di discriminazione, che garantisce la parità di trattamento nel godimento dei diritti riconosciuti dalla Convenzione, tale principio è, infatti, *“profondamente radicato nella giurisprudenza delle Corti”*⁵⁴⁴. Tuttavia la disposizione che regola tale divieto è ritenuto dai giudici di Strasburgo poco esaustivo⁵⁴⁵, in quanto sembrerebbe che non ci sia violazione dell'articolo 14 se i fatti in questione non ricadono in uno degli articoli della Convenzione, ma anche che la violazione possa essere deducibile dal punto di vista discriminatorio in modo autonomo⁵⁴⁶. La formulazione del contenuto della disposizione che disciplina il principio di non discriminazione, appare complessa e articolata⁵⁴⁷; difatti questa indica i comportamenti che possono indurre un soggetto ad adottare un

⁵⁴⁰ Il Consiglio d'Europa è un'organizzazione internazionale a carattere regionale e si occupa principalmente della difesa dei diritti umani, della promozione della democrazia, dell'identità europea e della ricerca di soluzioni ai problemi sociali in Europa. È stata istituita il 5 maggio 1949 con il Trattato di Londra e si compone di 47 Stati membri, in <http://www.coe.int/aboutcoe/index.asp?page=pourPlusDinformations&l=it>.

⁵⁴¹ L'Unione europea è un'organizzazione sui generis di carattere sovranazionale e intergovernativo e comprende ventotto paesi membri che hanno ceduto parte della loro sovranità agli organismi comunitari. Tra gli obiettivi dell'Unione vi è quello della protezione dei diritti umani. Dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, stato di diritto e rispetto dei diritti umani sono i valori fondamentali dell'UE, in Unione Europea: http://europa.eu/about-eu/index_it.htm.

⁵⁴² Convenzione europea per i diritti dell'uomo, art. 14: *“Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, sulla razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione”*

⁵⁴³ La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani è stata adottata il 4 novembre del 1950 a Roma dal Consiglio d'Europa, in seguito integrata e modificata da quattordici protocolli aggiuntivi, ed entrata in vigore il 3 settembre 1953. L'Italia ha depositato lo strumento di ratifica il 26 ottobre 1955 a seguito dell'emanazione della legge 4 agosto 1955, n. 848.

⁵⁴⁴ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, E. B. c. Francia, sentenza del 22 gennaio 2008, (N. 43546/02) par. 48.

⁵⁴⁵ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Engel e altri c. Paesi Bassi, sentenza dell'8 giugno 1976, in serie A n. 22, par. 72.

⁵⁴⁶ C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2006, p. 251.

⁵⁴⁷ *Ivi*.

comportamento di natura discriminatoria. Tuttavia, come affermato nel *Belgian Linguistic case*⁵⁴⁸, tale comportamento assume portata discriminatoria quando consiste nella mancanza sia di uno scopo legittimo, sia di ragionevolezza nel ricorso al principio di proporzionalità tra mezzi impiegati e scopo perseguito⁵⁴⁹. La valutazione circa l'esistenza del fattore discriminatorio deve essere fatta sulla base di una comparazione di due differenti situazioni al fine di rilevare se esistono condizioni simili sulla base dei “*principles that normally prevail in democratic societies*”⁵⁵⁰.

Inoltre, anche se vengono richiamati i fattori più comuni di discriminazione, “*la Corte di Strasburgo si è avvalsa dell’articolo 14 (in relazione ad altri articoli della CEDU) per violazioni del principio in esame anche sulla base di motivi non affermati esplicitamente*”⁵⁵¹, per ricordare, in questa sede, le discriminazioni basate sull’orientamento sessuale⁵⁵². Va osservato dunque, che il divieto di discriminazione sancito dalla CEDU “*non è assoluto ma i suoi effetti si manifestano unicamente in combinato alle altre disposizioni contenute nel testo o rispetto ai diritti che, pur non essendo affermati in modo esplicito nella CEDU, trovano in esse la loro base giuridica*”⁵⁵³. Per rafforzare quanto disposto dall’articolo 14, il Consiglio d’Europa ha adottato nel 2000 il Protocollo n. 12⁵⁵⁴, il quale amplia la portata del divieto di discriminazione, garantendo la parità di trattamento di ogni diritto previsto dalla legge, compresi quelli previsti dalla legislazione nazionale e ribadisce che nessuno può essere oggetto di discriminazione da parte di un autorità pubblica. Inoltre, la relazione esplicativa del Consiglio d’Europa⁵⁵⁵ dispone, che “*sebbene il Protocollo punti alla tutela dei singoli contro le discriminazioni delle autorità pubbliche, esso riguarda anche quei rapporti tra privati che di norma rientrano nel campo delle normative internazionali*”⁵⁵⁶. Il carattere estremamente ampio del principio di non discriminazione è confermato nel preambolo, nel quale

⁵⁴⁸ Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, *Belgian Linguistic Case (No. 2)*, I EHRR, 252, del 23 luglio 1968.

⁵⁴⁹ Ivi, par. 284.

⁵⁵⁰ *Ibidem*.

⁵⁵¹ C. DANISI, *Il principio di non discriminazione dalla CEDU alla Carta di Nizza: il caso dell’orientamento sessuale*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 4 dicembre 2009, p. 1.

⁵⁵² Nel Caso E. B. c. Francia del 22 gennaio 2008, le autorità nazionali avevano respinto una domanda di adozione presentata da una donna lesbica. La Corte ha constatato che l’orientamento sessuale della ricorrente aveva avuto un ruolo determinante nella decisione dell’autorità di non autorizzare l’adozione, il che costituiva un trattamento discriminatorio rispetto ad altre persone non coniugate alle quali la legislazione nazionale riconosceva il diritto di adozione, in Agenzia europea per i diritti fondamentali, *Manuale di diritto europeo per la non discriminazione*, FRA, 2010, p. 68.

⁵⁵³ C. DANISI, *op. cit.*, p. 2.

⁵⁵⁴ Consiglio d’Europa, *Protocollo n.12 alla Convenzione del Consiglio d’Europa sulla salvaguardia dei diritti umani*, del 4 novembre 2000, <http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/177.htm>.

⁵⁵⁵ Protocollo n. 12 alla Convenzione sulla salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (StE n. 177), relazione esplicativa, in: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/177.htm>.

⁵⁵⁶ Agenzia europea per i diritti fondamentali, *Manuale di diritto europeo per la non discriminazione*, FRA, 2010, p. 70.

s'invitano gli Stati ad adottare misure positive allo scopo di assicurare un'eguaglianza piena ed effettiva⁵⁵⁷.

Il principio di non discriminazione è presente in altri documenti del Consiglio d'Europa come ad esempio la Carta sociale europea⁵⁵⁸ che prevede il diritto alla parità di trattamento in materia di lavoro e professione senza discriminazioni basate sul sesso e prevede una speciale protezione per le lavoratrici incinte⁵⁵⁹.

Altre tutele contro la discriminazione sono previste dalla Convenzione Quadro per la protezione delle minoranze nazionali⁵⁶⁰, dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani⁵⁶¹ e dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali. Il principio di non discriminazione è altresì presente nel protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica. La questione della non discriminazione ha esercitato *“un'evidente influenza sulla redazione dei documenti normativi prodotti dal Consiglio d'Europa ed è considerata una libertà fondamentale meritevole di tutela”*⁵⁶².

Per quanto riguarda le norme specificamente dirette alla tutela dei diritti delle donne presenti nella CEDU, sono poche e riguardano principalmente il matrimonio⁵⁶³, dunque la parità tra i coniugi. Sono invece molte le Risoluzioni e Raccomandazioni adottate dagli organi del Consiglio d'Europa (Assemblea Parlamentare e Consiglio dei Ministri), dirette alla prevenzione ed eliminazione delle violenze condotte nei confronti delle donne⁵⁶⁴, in particolare a quella domestica e all'eliminazione delle tratta e della prostituzione forzata.

⁵⁵⁷ C. ZANGHÌ, *op. cit.*, p. 254.

⁵⁵⁸ Consiglio d'Europa, *Carta Sociale europea*, adotta nel 1961, in seguito riveduta nel 1996, art. 20 par. 1.

⁵⁵⁹ Si veda a questo proposito, Comitato europeo per i diritti sociali, *International Federation of Human Rights Leagues (FDIH) c. Francia*, ricorso n. 14/2003 del 3 settembre 2004.

⁵⁶⁰ Consiglio d'Europa, *La Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali*, adottata nel 1995 ed entrata in vigore nel 1998.

⁵⁶¹ Consiglio d'Europa, *La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani*, art. 3. La Convenzione è stata adottata il 16 maggio 1995 ed entrata in vigore soltanto nel 2008.

⁵⁶² Agenzia europea per i diritti fondamentali, *op. cit.*, p. 13.

⁵⁶³ Convenzione CEDU, art. 12.

⁵⁶⁴ Queste sono: la Raccomandazione del Comitato dei Ministri N. R (85) 4 del 1985 sulla violenza in ambito familiare; la Raccomandazione del Comitato dei Ministri N. R (91) 11 del 1991 sullo sfruttamento sessuale, la pornografia e il traffico di minori; la Raccomandazione 1325 (1997) dell'Assemblea Parlamentare relativa alla tratta delle donne e alla prostituzione forzata negli Stati membri dell'UE, la Risoluzione 1212 (2000) dell'Assemblea Parlamentare sullo stupro durante i conflitti armati; la Raccomandazione dell'Assemblea Parlamentare 1450 (2000) sulla violenza contro le donne in Europa; la Risoluzione dell'Assemblea Parlamentare 1247 (2001) sulle mutilazioni genitali femminili; la Raccomandazione dell'Assemblea Parlamentare 1523 (2001) sulla schiavitù domestica; la Raccomandazione dell'Assemblea Parlamentare 1555 (2002) sull'immagine della donna nei media; la Raccomandazione dell'Assemblea Parlamentare 1582 (2002) sulla violenza domestica contro le donne; la Raccomandazione del Comitato R. (2005)5; la Risoluzione dell'Assemblea 1327(2003) sui cosiddetti “crimini d'onore”; la Raccomandazione dell'Assemblea Parlamentare 1337(2003) sulla migrazione legata al traffico di donne e alla prostituzione; la Raccomandazione dell'Assemblea Parlamentare 1663 (2004) sulla schiavitù domestica; Raccomandazione 1681 (2004) sulla campagna per

Tra queste, quella che merita maggiore importanza, è la Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza⁵⁶⁵, adottata il 30 aprile 2002. Si tratta del primo strumento internazionale nel quale è stabilita una strategia globale, volta a prevenire la violenza e proteggere le vittime; questa costituisce tutt'ora una delle misure legislative più importanti a livello europeo⁵⁶⁶. La Raccomandazione contiene una definizione precisa del concetto violenza di genere, includendo tutte le azioni di violenza, ivi compresa la minaccia di mettere in atto tali azioni, che comportano un danno o una sofferenza alla salute psicofisica della donna⁵⁶⁷. Come negli altri strumenti onusiani analizzati precedentemente, le forme di violenza tutelate dalla presente raccomandazione sono quelle che avvengono in famiglia, all'interno della comunità, quelle condonate o tollerate dallo Stato e le violazioni 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 economico⁵⁶⁸. La

combattere la violenza domestica contro le donne; la Raccomandazione 1723 (2005) dell'Assemblea Parlamentare sui matrimoni forzati e sui matrimoni in età giovanile; la Risoluzione 1494 (2006) dell'Assemblea Parlamentare sul traffico di donne in relazione alla coppa del mondo della FIFA; la risoluzione 1512 e la Raccomandazione 1759 del 2006 sui parlamenti uniti per combattere la violenza domestica contro le donne; la risoluzione 1530 (2007) dell'Assemblea Parlamentare sui bambini vittime di tutte le forme di violenza e sfruttamento sessuale; la risoluzione 1579 (2007) dell'Assemblea Parlamentare sulla prostituzione; Raccomandazione 1777 (2007) dell'Assemblea Parlamentare sulle aggressioni sessuali legate alle "droghe di stupro"; la Risoluzione 1654 (2009) dell'Assemblea Parlamentare sul femminicidio, la Risoluzione 1662 (2009) dell'Assemblea Parlamentare sull'azione per combattere le violazioni dei diritti della persona umana fondate sul sesso, compresi i rapimenti di donne e bambini; la Risoluzione 1663 (2009) dell'Assemblea Parlamentare su donne in detenzione; la risoluzione 1691 (2009) dell'Assemblea Parlamentare sullo stupro coniugale; la Risoluzione 1697(2009) dell'Assemblea Parlamentare sulle donne immigrate a rischio di violenza domestica; Raccomandazione 1887 (2009) dell'Assemblea Parlamentare sulla violenza contro le donne, compreso lo stupro coniugale; Risoluzione 1714 (2010) dell'Assemblea Parlamentare sui bambini testimoni di violenza domestica; Risoluzione 1751 (2010) dell'Assemblea Parlamentare sul cambiamento degli stereotipi sessisti nei media; risoluzione 1765 (2010) dell'Assemblea Parlamentare sulla domanda d'asilo legata al genere; Risoluzione 1780 (2010) dell'Assemblea Parlamentare sulla promozione di leggi più adeguate in favore ad una piena eguaglianza fra uomo e donna; risoluzione 1806(2011) dell'Assemblea Parlamentare sulle donne provenienti da contesti rurali in Europa; la Risoluzione 1970 e la Raccomandazione 1811 del 2011 sulla protezione delle donne immigrate sul mercato del lavoro; la Raccomandazione 1979 (2011) dell'Assemblea Parlamentare sulla selezione prenatale in funzione del sesso; la Risoluzione 1835 (2011) dell'Assemblea Parlamentare sulla pornografia violenta ed estrema; risoluzione 1852 (2011) dell'Assemblea Parlamentare sulla violenza psicologica; la Risoluzione 18538 (2011) dell'Assemblea Parlamentare sull'ordinanza di protezione per le donne vittime di violenza domestica; la risoluzione 1860 (2012) dell'Assemblea Parlamentare sulla promozione dei diritti delle donne nel mondo; la Raccomandazione del Comitato dei ministri (2012) 6 sulla protezione e la promozione dei diritti delle donne e bambine con disabilità; la Risoluzione 1887 (2012) dell'Assemblea Parlamentare sulle discriminazioni nei confronti delle donne musulmane in Europa; la risoluzione 1926(2013) dell'Assemblea Parlamentare sulla lotta contro il turismo sessuale che vede coinvolti i bambini; la risoluzione 1945 (2013) dell'Assemblea Parlamentare sull'eliminazione della sterilizzazione forzata e la Risoluzione 1952(2013) sul diritto dei bambini all'integrità fisica.

⁵⁶⁵ Comitato dei Ministri, *Raccomandazione sulla protezione delle donne dalla violenza*, Rec. (2002) 5 del 30 aprile 2002, in: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/violence-against-women/Rec\(2002\)5_Italian.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/violence-against-women/Rec(2002)5_Italian.pdf).

⁵⁶⁶ Osservatorio di politica internazionale, *La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e lotta della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)*, a cura di CeSPI, dicembre 2013, p. 12.

⁵⁶⁷ Raccomandazione del Comitato dei ministri Rec. (2002) 5, Allegato, art. 1

⁵⁶⁸ *Ibidem*.

Raccomandazione prevede inoltre una serie di misure che gli Stati membri dovrebbero adottare per migliorare o sviluppare politiche nazionali in grado di proteggere le vittime di violenza. La lotta alla violenza contro le donne deve essere una priorità delle proprie politiche nazionali e non si potranno invocare costumi, tradizioni e religione per sottrarsi a tale obbligo⁵⁶⁹. Gli Stati sono tenuti a garantire la massima protezione e sicurezza alle vittime; devono rafforzare la capacità d'azione attraverso strutture di sostegno e di assistenza; adeguare il diritto penale e civile; e devono infine puntare alla sensibilizzazione, educazione, formazione e prevenzione del fenomeno attraverso la raccolta di dati e statistiche⁵⁷⁰. Devono anche esortare i media a non promuovere un'immagine stereotipata della donna e dell'uomo, assicurare un'assistenza efficace in ogni campo e gratuita alle vittime di violenza, attraverso la formazione del personale e l'istituzione di centri di accoglienza e linee telefoniche nazionali⁵⁷¹. Gli Stati membri devono adottare anche dei programmi d'intervento per gli autori delle violenze, in particolare attraverso la creazione di strutture nelle quali siano previsti interventi che incoraggino questi a prendere coscienza delle loro azioni e delle loro responsabilità al fine di non assumere più comportamenti violenti⁵⁷². La Raccomandazione prevede infine l'adozione di misure addizionali concernenti la violenza sessuale, la violenza domestica, le molestie sessuali, le mutilazioni genitali, le violenze in situazioni di guerra e dopo-guerra, le violenze in ambienti istituzionali e quelle concernenti il non rispetto alla libertà di scelta in materia di procreazione, i delitti d'onore e i matrimoni precoci. Per rendere operativa la Raccomandazione, negli anni 2006-2008, è stata realizzata una campagna a livello europeo⁵⁷³, con lo scopo di sensibilizzare l'opinione pubblica, spingere i governi a conseguire progressi tangibili mettendo a disposizione le risorse necessarie, promuovere l'applicazione di misure efficaci di prevenzione al fine di combattere la violenza contro le donne⁵⁷⁴. La campagna è stata condotta a tre livelli: intergovernamentale, parlamentare e locale, ed è stato chiesto agli Stati di intervenire su quattro principali aree: adottare di misure legali e politiche più efficienti, supportare e proteggere le vittime, raccogliere dati e fare campagne di sensibilizzazione⁵⁷⁵. Dalle indagini e dagli studi condotti durante la campagna, è emersa la necessità di un'armonizzazione delle norme giuridiche presenti nei vari

⁵⁶⁹ Ivi, art. 2.

⁵⁷⁰ *Ibidem*, artt. 6-16.

⁵⁷¹ *Ibidem*, artt. 23, 24 e 28.

⁵⁷² *Ibidem*, artt. 50-53.

⁵⁷³ Campagna del Consiglio d'Europa per combattere la violenza contro le donne inclusa la violenza domestica, <http://www.coe.int/t/dg2/equality/DOMESTICVIOLENCECAMPAIGN/>.

⁵⁷⁴ Osservatorio di politica internazionale, *op. cit.*, p. 13.

⁵⁷⁵ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, *Explanatory Report*, 12 aprile 2011, p. 3 par. 11.

paesi europei allo scopo di garantire in tutto il continente i medesimi livelli di protezione e le stesse disposizioni in materia penale⁵⁷⁶. Per rendere più efficace l'adempimento della sua raccomandazione nel 2008, il Comitato dei ministri, ha istituito il Comitato Ad Hoc per prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica (CAHVIO). Si tratta di un gruppo di esperti che ha prodotto un progetto di testo a circa due anni dalla sua formazione. Infatti, nel 2011 il Consiglio d'Europa ha adottato la *Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica* (nota anche come Convenzione di Istanbul)⁵⁷⁷. Tale Convenzione rappresenta un importante strumento giuridico vincolante e crea un quadro giuridico completo per proteggere le donne contro qualsiasi forma di violenza, in particolare quella domestica⁵⁷⁸. Infine, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa con la risoluzione 1654 (2009) ha affrontato il tema del femminicidio definendolo come "*la morte di una donna perché donna*"⁵⁷⁹. Sebbene la risoluzione sia incentrata sul femminicidio avvenuto in Messico, l'Assemblea parlamentare affronta il femminicidio a livello globale, sottolineando la sua preoccupazione per le moltissime morti di ragazze a seguito di aborti selettivi e infanticidi che avvengono in tutto il mondo, inclusa l'Europa⁵⁸⁰. Per questo motivo chiede agli Stati di adottare delle misure legislative per la prevenzione ed eliminazione di tutte le forme di violenza contro le donne, di punire chi commette tali atrocità anche attraverso l'introduzione delle circostanze aggravanti nei propri codici penali qualora la donna sia stata uccisa a causa del suo sesso⁵⁸¹. Infine, chiede ai parlamenti nazionali di adottare una legge generale e integrale sulla parità dei sessi, dove oltre a garantire l'uguaglianza, deve anche proporre meccanismi per la realizzazione pratica della parità in tutti i settori della vita pubblica e privata⁵⁸².

In tema di sfruttamento sessuale e prostituzione forzata, il Consiglio d'Europa ha adottato la Convenzione sulla lotta contro il traffico di esseri umani⁵⁸³ e la Convenzione per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e abuso sessuale⁵⁸⁴.

⁵⁷⁶ Osservatorio di politica internazionale, *op. cit.*, p. 13.

⁵⁷⁷ Consiglio d'Europa, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)*, Serie dei trattati del Consiglio d'Europa n. 210.

⁵⁷⁸ Vedi *infra* capitolo 3.

⁵⁷⁹ Assemblea Parlamentare, res. 1654 (2009) *Femminicidio*, del 30 dicembre 2009, par. 2.

⁵⁸⁰ Ivi, par. 12-13.

⁵⁸¹ Ivi, par. 18.

⁵⁸² Ivi, par. 16.

⁵⁸³ Consiglio d'Europa, *Convenzione contro il traffico di esseri umani*, Serie dei trattati del Consiglio d'Europa n. 197.

⁵⁸⁴ Consiglio d'Europa, *Convenzione per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e abuso sessuale*, Serie dei trattati del Consiglio d'Europa n. 201.

L'Unione Europea, si è dotata di diversi strumenti di orientamenti sulle violenze contro le donne e la lotta contro tutte le forme di discriminazione. Questi strumenti oltre a ribadire l'universalità dei diritti umani, mirano anche a conferire carattere prioritario al tema dei diritti delle donne e iscrivere l'azione dell'UE in una prospettiva di lungo periodo⁵⁸⁵. Il principio di non discriminazione fondato sul sesso è profondamente radicato nell'Unione europea. Sebbene i trattati originari delle Comunità europee⁵⁸⁶ non facciano riferimento ai diritti umani o alla loro protezione (poiché all'epoca non si riteneva che la creazione di un libero scambio potesse incidere nella categoria dei diritti umani⁵⁸⁷) la Comunità economica europea del 1957 conteneva una disposizione che vietava la discriminazione fondata sul sesso in materia di occupazione e lavoro. Inoltre, a partire dagli anni Novanta, vari gruppi di interesse hanno esercitato notevoli pressioni affinché il divieto di discriminazione sancito dal diritto dell'Unione fosse esteso ad altri ambiti, in particolare alla razza, all'origine etnica, all'orientamento sessuale, alla religione e all'età. Per questo motivo nel 2000, l'UE ha adottato due importanti direttive⁵⁸⁸ le quali hanno ampliato l'ambito di applicazione del principio di non discriminazione dell'Unione. Nel 2004 ha adottato un'altra direttiva importante sulla parità di trattamento in materia di accesso ai beni e servizi. Si tratta della direttiva n. 2004/113/CE del 13 dicembre 2004⁵⁸⁹ che ha esteso la protezione contro la discriminazione fondata sul sesso a riguardo. Tale direttiva, a differenza di quella sull'uguaglianza razziale, garantisce la parità di genere solo in materia di sicurezza sociale e non in quello più esteso delle politiche sociali, che comprendono la protezione sociale, l'assistenza sanitaria e l'istruzione⁵⁹⁰.

In tema di uguaglianza e non discriminazione di genere, meritano importanza il Trattato di Lisbona e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta di Nizza), dove è espressamente stabilito che l'uguaglianza fra uomini e donne deve essere tutelata. Infatti, l'articolo 2⁵⁹¹ del Trattato

⁵⁸⁵ Consiglio degli Affari Esteri, *Orientamenti dell'UE sulle violenze contro le donne e la lotta contro tutte le forme di discriminazione nei loro confronti*, p. 1, in: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173.it08.pdf>.

⁵⁸⁶ Ovvero: il Trattato di Parigi del 1951 istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), i trattati di Roma del 1957 che istituiscono la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM).

⁵⁸⁷ Consiglio degli Affari Esteri, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁸⁸ La direttiva 2000/78/CE sulla parità e trattamento in materia di occupazione, che vieta la discriminazione fondata sulla religione, gli handicap, l'età e l'orientamento sessuale nell'ambito del lavoro e la direttiva 2000/43 su eguaglianza razziale che vieta la discriminazione fondata sulla razza o origine etnica, sia nel contesto del lavoro anche nell'accesso alla protezione e alla sicurezza sociale come pure nell'accesso ai beni e servizi.

⁵⁸⁹ Unione Europea, Direttiva del Consiglio che attua il principio di trattamento per quanto riguarda l'accesso ai beni e servizi e la loro fornitura, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:it:PDF>.

⁵⁹⁰ Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali, *Manuale di diritto europeo per la non discriminazione*, FRA, 2010, p. 15.

⁵⁹¹ Unione Europea, Trattato di Lisbona, art. 2: "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal

di Lisbona, elencando i valori comuni agli Stati membri, sui cui si fonda l'Unione, inserisce tra essi la parità tra donne e uomini e l'intento di promuovere tale parità⁵⁹². La Carta di Nizza, invece, oltre a promuovere la parità dei sessi⁵⁹³, afferma esplicitamente il divieto di qualsiasi forma di discriminazione basata sul sesso. Tale divieto è rafforzato dall'art. 23, il quale dispone che l'uguaglianza tra uomo e donna deve essere assicurata in tutti i campi e aggiunge che tale principio non impedisce l'adozione di misure che prevedono vantaggi specifici in favore del sesso⁵⁹⁴. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Carta di Nizza ha acquistato la stessa forza giuridica dei trattati e occorre ricordare che la suddetta Carta è più articolata e più ampia rispetto alla CEDU⁵⁹⁵.

Concentrandoci sul tema delle violenze contro le donne, l'UE si dota di strumenti e di progetti concreti a favore delle donne e delle ragazze, finanziati o attraverso lo strumento europeo per la democrazia dei diritti umani o attraverso qualsiasi altro strumento finanziario appropriato dell'UE e degli Stati membri. Si tratta di ordinamenti che riaffermano l'universalità dei diritti umani. L'UE riprende la definizione di violenza contro le donne contenuta nella Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di violenza contro le donne del 1933 e afferma che i tre obiettivi indissociabili in materia di lotta alla violenza contro le donne sono la prevenzione della violenza, la protezione e il sostegno alle vittime e l'azione penale nei confronti degli autori di tali atti⁵⁹⁶. In tema di prevenzione l'UE, nell'ambito della sua azione esterna, deve concentrarsi sull'eliminazione di quelle legislazioni e quelle politiche pubbliche che possono avere effetti discriminatori nei confronti di donne e bambine e devono altresì condurre degli studi, attraverso la raccolta di dati affidabili e precisi, sulle forme di violenza presenti sui territori degli Stati membri, nonché di indicatori pertinenti affinché le azioni e strategie degli Stati possono essere elaborati con cognizione di causa. Inoltre è opportuno elaborare strategie di prevenzione e reazione, che siano coordinate a livello locale, regionale e nazionale e che coinvolgono tutti i settori della società, in particolare i dirigenti politici, il settore pubblico e privato, la società civile e i media. In tema di azione penale invece, l'UE deve assicurarsi che gli Stati adottino misure penali per punire i

pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini".

⁵⁹² *Ibidem*, art. 3.

⁵⁹³ *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Carta di Nizza)* art. 21.

⁵⁹⁴ *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Carta di Nizza)*, art. 23.

⁵⁹⁵ A. DEL VECCHIO, *La tutela dei diritti delle donne nelle Convenzioni internazionali*, in Vassalli di Dachenhausen, *Atti del Convegno in memoria di Luigi Sico*, Napoli, 2011, p. 318.

⁵⁹⁶ Consiglio degli Affari Esteri, *Orientamenti dell'UE sulle violenze contro le donne e la lotta contro tutte le forme di discriminazione nei loro confronti*, dell'8 dicembre 2008, p. 2

colpevoli di tali atti e garantire che le donne vittime di violenza o i loro rappresentanti possano costituirsi come parte civile, garantendo così il loro pieno accesso alla giustizia. Infine, gli Stati hanno il dovere di condurre le proprie indagini, sugli atti di violenza, in modo rapido, approfondito, imparziale e serio. La lotta contro le impunità prevede anche l'adozione di misure positive quali la formazione del personale di polizia, la protezione effettiva delle vittime e dei testimoni e la creazione di condizioni atte a far sì che le vittime non dipendano economicamente dagli autori delle violenze. Per adempiere al suo obbligo l'UE si è dotata di strumenti d'intervento mirati, quali iniziative generali e iniziative specifiche. Tali strumenti devono essere conformi agli altri strumenti sui diritti umani, come quelli sui minori e quelli sui difensori dei diritti umani e devono coinvolgere tutti i soggetti dell'UE, in particolare le ambasciate degli Stati membri, le delegazioni della Commissione e il Segretario Generale del Consiglio dell'UE. Nell'ambito delle iniziative generali, l'UE affronta il tema delle violenze contro le donne e lo introduce in tutti i suoi rapporti. Le preoccupazioni principali riguardano la conformità dei quadri giuridici nazionali con gli standard e gli impegni internazionali, la corretta applicazione e il monitoraggio di questi ultimi. Per questo motivo, l'UE deve incoraggiare gli Stati membri a ratificare gli strumenti internazionali in materia di diritti umani delle donne, quali la Convenzione CEDAW, la Convenzione interamericana di Belém do Pará e il Protocollo africano di Maputo. Deve altresì incoraggiare gli Stati membri ad eliminare le riserve poste alla CEDAW, che sono contrarie con l'oggetto e lo scopo del trattato, e offrire supporto tecnico agli Stati per la redazione dei loro rapporti al Comitato CEDAW, facendo in modo che questi siano consegnati entro i termini previsti, ed elaborare nuovi strumenti regionali e internazionali pertinenti. Tra le iniziative specifiche possiamo annoverare la promozione dell'intervento del relatore speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne nei casi in cui le violenze siano diffuse e restino impunte; promuovere campagne di sensibilizzazione in particolare rivolte a uomini adulti e ragazzi.

L'UE prenderà iniziative specifiche anche riguardo a casi individuali di eccezionale gravità, ad esempio quando la violenza è perpetrata o tollerata da un paese, in violazione degli impegni internazionali e dei diritti fondamentali all'integrità fisica e alla non discriminazione, e in assenza di particolari ricorsi interni soddisfacenti.

La violenza contro le donne e le discriminazioni che ne derivano, sono affrontate periodicamente dalla UE nell'ambito dei suoi dialoghi specifici e politici sui diritti umani. In tale situazione, l'UE assicurerà il seguito delle raccomandazioni e conclusioni dei meccanismi internazionali e regionali

di protezione dei diritti delle donne e continuerà, a promuovere a livello internazionale, la prevenzione della violenza contro le donne, soprattutto nell'ambito delle Nazioni Unite.

Un altro strumento d'intervento dell'UE, riguarda l'elaborazione di rapporti in materia di diritti umani, più in particolare di relazioni che dovranno includere un'analisi dettagliata riguardo i meccanismi istituzionali⁵⁹⁷.

L'UE, continuerà a promuovere attivamente i diritti delle donne nelle istanze internazionali e continuerà a cooperare in modo efficace ed efficiente con le Nazioni Unite. Nell'ambito della cooperazione bilaterale e multilaterale, la violenza contro le donne e le ragazze sarà considerata perciò prioritaria. La società civile, anche nel settore giuridico e in quello della formazione sarà strettamente coinvolta. Tale cooperazione sarà intesa in particolare a sostenere i programmi della società civile incentrati sulla promozione all'accesso della giustizia, ai servizi di assistenza sanitaria e all'informazione, alla promozione di programmi di riparazione e riabilitazione per le donne vittime di violenza, a programmi volti a sostenere l'educazione alla parità genere, all'emancipazione di donne e di ragazze e all'eliminazione di stereotipi che contribuiscono a perpetuare la violenza nei confronti delle donne. Per realizzare tali programmi, occorre promuovere adeguatamente la formazione degli operatori di polizia e del personale giudiziario, istituire piani d'azione nazionali intesi ad attuare le raccomandazioni del comitato CEDAW, ad appoggiare le associazioni femminili e le donne impegnate nella difesa dei diritti umani e le organizzazioni della società civile che lottano contro le violenze ai danni delle donne. La valutazione sull'attuazione di questi orientamenti sarà fatta sotto il controllo del Gruppo "Diritti umani" del Consiglio e valuterà, a intervalli regolari, l'attuazione degli orientamenti.

Il parlamento europeo ha inoltre adottato due importanti risoluzioni⁵⁹⁸. La risoluzione 2005/2215 (INI)⁵⁹⁹, relativa alla situazione delle donne nei conflitti armati e il loro ruolo nel conseguimento della pace e del processo democratico per lo sviluppo del loro paese e la risoluzione del 2012/2922 sulla prevenzione ed eliminazione di ogni forma di violenza contro le donne e le ragazze adottata il 6 febbraio 2013⁶⁰⁰.

⁵⁹⁷ Ivi, pp. 9-10.

⁵⁹⁸ Le Risoluzioni del Parlamento europeo n. 2005/2215 e 2012/2922.

⁵⁹⁹ La Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione delle donne nei conflitti armati e il loro ruolo nella ricostruzione e nel processo democratico dei paesi in situazione di post-conflitto 2005/2215(INI) è stata adottata il primo giugno 2006, in: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0245+0+DOC+PDF+V0//IT>.

⁶⁰⁰ Parlamento europeo, *Prevenzione e eliminazione di ogni forma di violenza contro le donne e le ragazze*. Ris. 2012/2922 (RSP) del 26 febbraio 2013, in: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2013-0049&language=IT>.

La risoluzione 2005/2215 (INI) offre un quadro generale per l'azione dell'UE in relazione alle donne nei conflitti armati e stabilisce che le forme di violenza che subiscono devono essere considerati alla stregua di crimini di guerra e contro l'umanità⁶⁰¹. Occorre inoltre assicurare alle donne e alle bambine programmi di assistenza, di riabilitazione e di reinserimento di natura sanitaria, legale, sociale, psicologica, educativa ed economica in particolare, per le bambine che vivono in una situazione di schiavitù sessuale. La Risoluzione esige anche sanzioni severe nei confronti del personale umanitario, dei rappresentanti delle istituzioni internazionali, delle forze di mantenimento della pace e dei diplomatici che facessero ricorso alla violenza nei confronti di donne e bambine nelle situazioni di guerra o post-guerra⁶⁰².

Il Parlamento non considera le donne né più pacifiche né più democratiche degli uomini ma ritiene che queste svolgano un ruolo positivo nella ricostruzione post-bellica. Dunque è necessario che queste assumano ruoli decisionali e politici importanti e che siedano al tavolo dei negoziati.

La Risoluzione sulla prevenzione ed eliminazione di ogni forma di violenza contro le donne e le ragazze, invece, oltre a fornire un elenco dettagliato delle violenze che le donne subiscono e delle gravi conseguenze che ne possono derivare sul piano della salute fisica e mentale, mette in evidenza il ruolo svolto dal Parlamento europeo in collaborazione con le altre organizzazioni internazionali e ribadisce l'impegno per l'attuazione della Piattaforma d'Azione di Pechino del 1995. Inoltre, viene proposto di favorire lo sviluppo di programmi e di meccanismi, sia a livello internazionale che regionale, in modo da garantire che le strategie di prevenzione contro la violenza nei confronti delle donne e delle ragazze, siano al centro di tutte le azioni internazionali volte a rispondere alle crisi umanitarie collegate a situazioni di conflitto e post-conflitto o calamità naturali⁶⁰³. Infine, l'UE invita a sostenere il piano d'azione globale per la prevenzione ed eliminazione della violenza contro le donne e delle ragazze elaborato dal gruppo di esperti della Commissione sullo status della donna, il quale dovrà essere adottato da tutti i membri delle Nazioni Unite e avviato nel 2015⁶⁰⁴.

Sia il Consiglio d'Europa che l'Unione Europea hanno previsto un efficace meccanismo di garanzie che trova la sua massima espressione nelle due Corti: la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia dell'Unione europea. La giurisprudenza delle due Corti *“ha rappresentato e rappresenta un punto di riferimento per tutti gli altri organi giurisdizionali interni ed internazionali*

⁶⁰¹ Risoluzione del Parlamento europeo 2005/2215 (INI), par. 3.

⁶⁰² Ivi, par. 6.

⁶⁰³ Risoluzione del Parlamento europeo 2012/2922, par. 9.

⁶⁰⁴ Ivi, par. 10.

*dotati di competenze analoghe ed è oggetto costante di studio e di analisi da parte della dottrina*⁶⁰⁵.

Nonostante ci siano stati notevoli progressi, il fenomeno della violenza contro le donne continua ad essere molto diffuso in Europa, a ciò si aggiunge l'emarginalizzazione delle donne nella vita politica e il loro inadeguato accesso alla giustizia.

3.2. La protezione dei diritti delle donne in America.

Il sistema regionale di tutela dei diritti umani istituito dalla CEDU in Europa, è rimasto per lungo tempo un *unicum* nell'ordinamento internazionale⁶⁰⁶. Nel sistema interamericano soltanto nel 1978 è stata adottata la Convenzione americana sui diritti umani del 1969 (detta anche Patto di S. José de Costa Rica)⁶⁰⁷. Tuttavia, tentativi di adottare un progetto di dichiarazione in materia di diritti umani, sono stati fatti già nel 1948, quando la nona Conferenza internazionale americana, riunitasi a Bogotá, ha approvato la *Dichiarazione dei diritti e doveri dell'uomo*⁶⁰⁸. Si tratta del primo strumento internazionale che ha sancito un elenco di diritti umani e la necessità di proteggerli. La dichiarazione ha, infatti, anticipato di più di sei mesi, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Essa, nei primi articoli sancisce il diritto di ogni essere umano ad avere diritti senza alcuna distinzione di razza, nazionalità, credo o sesso e riserva una particolare attenzione alla protezione delle donne; stabilisce infatti che queste, durante la gravidanza e l'allattamento, hanno diritto a una protezione speciale, all'assistenza e all' aiuto⁶⁰⁹. Contemporaneamente alla Dichiarazione gli Stati americani hanno adottato anche la Carta dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA)⁶¹⁰, la quale anch'essa proclama come suo dovere fondamentale il rispetto dei diritti della persona umana senza alcuna distinzione. Il sistema americano dei diritti dell'uomo, che è divenuto il punto di riferimento in materia di tutela dei diritti umani in altre aree geografiche, specie negli Stati africani (ECOWAS, SADC, East Africa)⁶¹¹ ha risentito fortemente l'influenza dei Patti

⁶⁰⁵ A. DEL VECCHIO, *op. cit.*, p. 318.

⁶⁰⁶ Ivi, p. 319.

⁶⁰⁷ Convenzione Americana dei diritti dell'uomo (Patto di Sna Jose), adottata il 22 novembre 1969 e entrata in vigore nel 1978 in: http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm.

⁶⁰⁸ La *Dichiarazione americana dei diritti e doveri dell'uomo* è stata adottata dalle nazioni americane durante la nona Conferenza internazionale americana, riunitasi a Bogotá nell'aprile del 1948, (Atto finale, risoluzione 30 marzo-2 maggio 1948, n. 30) in: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/English/Basic2.american%20Declaration.htm>

⁶⁰⁹ Ivi, art. 7.

⁶¹⁰ L'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) è stata istituita con la Carta di Bogotá il 30 aprile 1948 e comprende trentacinque Stati indipendenti delle Americhe.

⁶¹¹ A. DEL VECCHIO, *op. cit.*, p. 319.

delle Nazioni Unite e della Convenzione europea. Difatti, la Convenzione americana ha stabilito che gli Stati membri s'impegnano a rispettare e a garantire a ogni essere umano il godimento di diritti e libertà, senza alcuna discriminazione⁶¹²; e stabilisce inoltre che “ogni violazione dei diritti umani riconosciuti dalla Convenzione che possa essere attribuita, secondo le regole del diritto internazionale, all'azione o omissione di una qualunque autorità pubblica costituisce un fatto imputabile allo Stato”⁶¹³, determinando quindi la sua responsabilità. Già nella sua prima sentenza del 1988 (*Velásquez Rodríguez e. Honduras*)⁶¹⁴, la Corte interamericana dei diritti dell'uomo, aveva stabilito “che il rispetto dei diritti convenzionali non implica il loro mero riconoscimento, bensì impone obblighi positivi agli Stati riguardanti l'adozione di misure atte a prevenire le violazioni e a sanzionare i colpevoli”⁶¹⁵ e aveva aggiunto che la mancata adozione di tali misure era ritenuta motivo di condanna dello Stato, anche se questo non direttamente responsabile delle violazioni dei diritti umani compiute⁶¹⁶. Gli Stati parti della Convenzione devono dunque, dimostrare chiaramente e concretamente la volontà di prevenire e di non tollerare violazione dei diritti umani, quali le sparizioni forzate o la violenza di genere, per non rendersi complici e per non dover rispondere in merito davanti alla Corte. Inoltre, gli Stati devono investigare su tali violazioni, al fine di evitare l'impunità dei colpevoli e il ripetersi di tali azioni. La Corte ricorda, infatti, che “l'impunità provoca la ripetizione delle violazioni dei diritti umani”⁶¹⁷.

Per quanto riguarda, più specificamente, la protezione dei diritti delle donne, la Convenzione americana, come la Dichiarazione del 1948, stabilisce che sono vietati i matrimoni senza il consenso di entrambi gli sposi e che i coniugi hanno uguali diritti⁶¹⁸. L'OSA, è stata la prima organizzazione regionale ad adottare un protocollo riguardante specificatamente l'eliminazione della violenza contro le donne. Si tratta della *Convenzione interamericana per la prevenzione, punizione ed eliminazione della violenza contro le donne* (nota anche come *Convenzione di Belém do Pará*)⁶¹⁹ adottata nel 1994. La Convenzione di Belém do Pará integra e completa il sistema americano di

⁶¹² *Convenzione americana dei diritti dell'uomo*, art. 1.

⁶¹³ C. ZANGHÌ, *op. cit.*, p. 356.

⁶¹⁴ Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *Caso Velásquez Rodríguez e Honduras*, Sentenza del 29 luglio 1988, Serie C No. 4, par. 172.

⁶¹⁵ A. DEL VECCHIO, *op. cit.*, p. 320-321.

⁶¹⁶ *Ibidem*.

⁶¹⁷ Si veda il *Caso Anzualdo Castro Vs. Perù*, Sentenza del 22 settembre 2009, par. 179; e il *Caso Garibaldi Vs. Brasil*, del 23 settembre 2009, par. 141.

⁶¹⁸ *Convenzione americana dei diritti dell'uomo*, art. 17.

⁶¹⁹ La Convenzione interamericana per la prevenzione, punizione ed eliminazione della violenza contro le donne è stata adottata dall'Assemblea generale dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) a Belém do Pará, il 9 giugno 1994 ed è entrata in vigore il 5 marzo 1995. La Convenzione si compone di 5 capitoli e contiene 25 articoli, in: <http://www.cidh.org/Basicos/English/basic13.Conv%20of%20Belem%20Do%20Para.htm>.

tutela dei diritti delle donne, infatti, essa si prefigge l'obiettivo di eliminare ogni forma di violenza di genere e di prevenire e sanzionare con la dovuta diligenza la violenza contro le donne. Già nel preambolo della Convenzione, si può notare la crescente preoccupazione degli Stati, per la presenza di tale fenomeno su tutto il continente americano.

La violenza contro le donne è intesa come tutti quegli atti o quelle azioni che causano la loro morte o qualsiasi tipo di sofferenza fisica, sessuale o psicologica che avvengono in ambito pubblico o privato⁶²⁰. Sono compresi anche gli atti di tortura, il traffico di persone, la prostituzione forzata, il rapimento e le molestie sessuali, anche da parte di autorità statali⁶²¹. Gli Stati non hanno soltanto l'obbligo di eliminare tale violenza attraverso l'adozione di misure legislative e amministrative adeguate, ma devono anche adottare programmi specifici, rivolti non solo alle donne ma anche agli uomini per modificare i loro comportamenti⁶²², promuovendo anche l'educazione e la formazione del personale di giustizia e di quello che attua politiche per la prevenzione, la punizione e lo sradicamento della violenza contro le donne⁶²³. La Convenzione offre anche una protezione particolare alle donne più vulnerabili come le disabili, le incinte, le anziane, le bambine, le migranti, le rifugiate e le sfollate, perché ogni donna deve essere libera da ogni forma di violenza e discriminazione e godere di tutti i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali. La Convenzione ha carattere vincolante e prevede inoltre la possibilità per i singoli individui o gruppi e organizzazioni non governative, di depositare delle petizioni presso la Commissione interamericana dei diritti umani, contenenti la violazione dell'articolo 7⁶²⁴ della Convenzione americana sui diritti umani⁶²⁵. Tuttavia la presentazione di tali petizioni non rappresenta un mezzo di “*dissuasione in grado di evitare il*

⁶²⁰ Convenzione di Bélem do Pará, art. 1.

⁶²¹ Ivi, art. 2.

⁶²² Ivi, art. 8 lett. b.

⁶²³ Ivi, art. 8 lett. c.

⁶²⁴ Convenzione americana sui diritti umani, art. 7: 1. Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza personale. 2. Nessuno sarà privato della propria libertà fisica salvo per le ragioni e alle condizioni fissate preventivamente dalla costituzione dello Stato in questione o da una legge approvata nel rispetto della convenzione stessa. 3. Nessuno sarà soggetto ad arresto o imprigionamento arbitrario. 4. Ogni persona arrestata deve essere informata delle ragioni del suo arresto e deve essere prontamente portata a conoscenza del fatto o dei fatti di cui è accusata. 5. Ogni persona detenuta deve essere prontamente tradotta davanti ad un giudice o ad altro funzionario autorizzato dalla legge all'esercizio del potere giudiziario e ha diritto ad un processo entro un tempo ragionevole o ad essere rilasciato senza pregiudizio sul prosieguo del procedimento. Il suo rilascio può essere fatto dipendere da cauzione per garantire la sua comparizione in giudizio. 6. Chiunque sia privato della libertà ha diritto a ricorrere davanti ad un tribunale competente affinché decida senza ritardo sulla legittimità del suo arresto o detenzione e ordini il suo rilascio se l'arresto o la detenzione è illegale. Negli Stati Parti in cui la legge prevede che chiunque ritenga essere minacciato di una privazione della libertà ha il diritto di ricorrere ad una corte competente perché decida della legalità di tale minaccia, tale rimedio non potrà essere limitato o abolito. Tali rimedi potranno essere proposti dalla parte interessata o da altra persona in sua rappresentanza. 7. Nessuno sarà detenuto per debiti. Tale principio non limita gli ordini emessi da un'autorità giudiziaria competente per l'inadempimento del dovere di provvedere agli alimenti.

⁶²⁵ Convenzione di Bélem do Pará, art. 12.

ripetersi di atteggiamenti violenti e discriminatori nei confronti delle donne”⁶²⁶. Per far fronte a questo problema, nell’ottobre del 2004, in una Conferenza degli Stati parti alla Convenzione di Belém do Pará, è stato approvato lo Statuto del meccanismo di controllo dell’attuazione della Convenzione interamericana per la prevenzione, la punizione e l’eliminazione della violenza contro le donne⁶²⁷. Esso prevede l’istituzione di due organi: la Conferenza degli Stati parti, che è l’organo politico ha il compito di formulare direttive generali per il lavoro del Comitato e il Comitato di esperti che è l’organo tecnico, il quale deve predisporre il programma di Regolamento, ricevere le relazioni degli Stati parti e formulare raccomandazioni⁶²⁸.

La maggior parte degli Stati dell’OSA ha ratificato sia la CEDAW che la Convenzione di Belém do Pará e per la maggior parte di essi le due Convenzioni rappresentano fonti di rango primario, mentre per il Brasile e per il Messico esse sono subordinati alle loro Costituzioni⁶²⁹.

Un altro strumento a tutela della protezione dei diritti umani delle donne, è la Commissione interamericana dei diritti delle donne (CIM)⁶³⁰. Compito della Commissione è quello di promuovere e proteggere i diritti delle donne e di sostenere gli Stati membri nell’assicurare ad esse il pieno accesso ai diritti civili, politici, economici, sociali e culturali, affinché possano partecipare a parità di condizione in tutti gli ambiti della vita sociale⁶³¹. La CIM ha però fatto più volte notare che gli Stati non hanno sempre rispettato i loro obblighi: di prevenzione, punizione ed eliminazione della violenza di genere⁶³².

Nel 1994 è stato istituito il Relatore Speciale sui diritti delle donne, che ha il compito di analizzare se le leggi e le pratiche degli Stati membri siano conformi alla Dichiarazione americana e alla

⁶²⁶ A. DEL VECCHIO, *op. cit.*, p. 322.

⁶²⁷ Organizzazione degli Stati americani, *Follow Up Mechanism to the Belém do Pará Convention (MESECVI)*, AG/RES. 2711 (XLII-O/12) del 26 ottobre 2004, in: <http://www.oas.org/en/mesecvi/docs/MESECVI-SegundoInformeHemisferico-EN.pdf>.

⁶²⁸ Organizzazione degli Stati americani, *Second Hemispheric Report on the Implementation of the Belém do Pará Convention. Mechanism to Follow Up on the Implementation of the Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women (MESECVI)*, aprile 2012, p. 12.

⁶²⁹ B. SPINELLI, *Femminicidio. Dalla denuncia sociale al riconoscimento giuridico internazionale*, Milano, 2008, p. 146.

⁶³⁰ La Commissione interamericana delle donne (CIM) è stata istituita nel 1928 come prima agenzia inter governativa con lo scopo di assicurare il riconoscimento e il rispetto dei diritti umani delle donne, nel 1948 divenne un’agenzia specializzata dell’Osa. La sua missione principale è quella di farsi che tutte le donne abbiano una cittadinanza e che le discriminazioni di genere siano totalmente eliminate, in <http://www.oas.org/en/CIM/about.asp>.

⁶³¹ Statuto della Commissione interamericana delle donne, art. 1 e 3.

⁶³² Commissione interamericana delle donne, XXXIX Assembly of Delegates, *Strategic Actions to be Taken to implement the Objectives of the Convention of the Belém do Pará*, OEA/Ser.L/II.2.29 CIM/doc.69/98 rev. 1, Washington D.C., 18 novembre 1998, Preambolo.

Convenzione americana sui diritti dell'uomo. Il Relatore inoltre è stato incaricato di ricevere comunicazioni e fornire assistenza, circa le indagini il loco, nei rapporti degli Stati⁶³³.

Altro evento particolarmente significativo è stata la convocazione della VII Conferenza Regionale sulla Partecipazione delle Donne allo Sviluppo Economico dell' America Latina e dei Caraibi del 1994. Principale argomento del dibattito è stata la violenza contro le donne, in particolare quella domestica e quella nell'ambito dei conflitti armati. La Conferenza si è conclusa con l'approvazione di un Programma di Azione Regionale per le donne (1995-2001), che prevede tra gli obiettivi strategici di orientamento delle azioni la promozione dei diritti delle donne e l'adozione di azioni per combattere la violenza di genere⁶³⁴.

Bisogna ammettere però, che *“tutto lo sforzo contro la discriminazione di genere poggia interamente sulla Corte interamericana dei diritti dell'uomo e sull'efficacia delle sue sentenze”*⁶³⁵.

Particolarmente significativa è, a questo proposito, la Sentenza *Caso González y otras vs. Mexico (Campo Algodenaro)*⁶³⁶ della Corte interamericana per i diritti umani del 16 novembre 2009. In questa sentenza, il Messico è stato ritenuto responsabile dei femminicidi avvenuti nel suo territorio e per la prima volta è stata riconosciuta un'identità giuridica propria al concetto di femminicidio, quale omicidio di donne per motivi di genere⁶³⁷. Il Messico è stato ritenuto anche responsabile per non avere ottemperato agli obblighi riguardo la prevenzione per la morte delle tre giovani donne⁶³⁸, due delle quali minorenni. Il Messico aveva dunque violato il diritto alla vita, all'integrità e alla libertà personale riconosciuti dagli articoli 4 (1), 5 (1), 5 (2), e 7 (1) della Convenzione interamericana sui diritti umani. Esso è stato ritenuto anche responsabile di avere svolto indagini inadeguate e aver violato il diritto alla tutela giurisdizionale anche nei confronti delle loro famiglie, previsto dall'articolo 8 della Convenzione, il diritto delle minori ad avere protezione da parte dello Stato previsto dall'articolo 19 della stessa Convenzione⁶³⁹. Inoltre è stato condannato per averle discriminate in quanto donne, in relazione agli obblighi stabiliti dall'articolo 7 della Convenzione di Belém do Pará e nel venire meno al rispetto dell'obbligazione dello Stato a garantire il pieno e il libero esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dall'art. 1 (1) della Convenzione interamericana

⁶³³ Commissione interamericana dei diritti dell'uomo, *Special Rapporteur ship on the Rights of Women of the Inter-American Commission on Human Rights: Background and Mandate*, in: <http://www.cidh.oas.org/woman/mandate.htm>.

⁶³⁴ B. SPINELLI, *op. cit.*, p. 146.

⁶³⁵ A. DEL VECCHIO, *op.cit.* 2011.

⁶³⁶ Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *Caso Gonzalez et. Al. (“campo Algodenaro”) v. Mexico*, Exeception Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costa, Sentencia de 16 noviembre de 2009, in http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf%20.

⁶³⁷ *Ibidem*, par. 137-143.

⁶³⁸ Laura Bernice Romos Monerez, Claudia Ivette Gonazalez e Emeraldal Herrera Monreal.

⁶³⁹ A. DEL VECCHIO, *op. cit.*, p. 322.

sui diritti umani⁶⁴⁰. La Corte altresì ha affermato che gli omicidi di queste giovani donne fossero rappresentativi di una “*situazione strutturale di violazioni sistematiche dei diritti fondamentali delle donne sulla base del genere di appartenenza*”⁶⁴¹. Il Messico dunque dovrà provvedere alla riparazione delle vittime e delle loro famiglie ma anche di tutte le donne messicane che hanno subito violenza di genere⁶⁴² e dovrà inoltre adempiere ad una serie di sanzioni imposte dalla Corte, tra cui quella di provvedere a procedere penalmente nei confronti degli autori tali omicidi e dei responsabili delle indagini⁶⁴³. Lo Stato dovrà rendere pubblica tale sentenza e riconoscere mediante atto pubblico la sua responsabilità per la morte delle ragazze⁶⁴⁴. Infine dovrà provvedere alla predisposizione di protocolli e manuali d’indagine circa la sparizione di donne, con una prospettiva di genere e in linea con gli standard internazionali⁶⁴⁵, e dovrà fornire assistenza medica, psicologia, psichiatrica pubblica e gratuita ai familiari delle vittime⁶⁴⁶.

La sentenza di Campo Algodonero rappresenta “*uno snodo fondamentale del diritto internazionale umanitario nel farsi garante attraverso i propri meccanismi, del rafforzamento dello Stato di diritto e delle sue istituzioni democratiche, così come dello sviluppo umano nelle società di tali Stati, in un ottica di genere*”⁶⁴⁷.

La Corte, in questa sentenza, non solo richiama la responsabilità dello Stato messicano per la negligenza nei confronti dei femminicidi avvenuti a Ciudad Juárez ma richiama “*i precedenti in cui, anche se non si parlava espressamente di femminicidio, la questione verteva in materia di responsabilità dello Stato per non aver adottato tutte le misure adeguate a prevenire l’uccisione della donna, la violenza di genere nella sua forma più estrema*”⁶⁴⁸. La Corte non lo fa soltanto richiamando la propria giurisprudenza, ma anche con riferimento a quella del Comitato CEDAW e della Corte Europea per i diritti umani⁶⁴⁹. L’obbligo dello Stato non consiste soltanto nell’assicurare il rispetto dei diritti delle donne *de jure e de facto* ma nell’adottare anche tutte le misure, non solo

⁶⁴⁰ B. SPINELLI, *Il riconoscimento giuridico dei concetti di femmicidio e femminicidio*, in AA.VV., “*Femicidio: dati e riflessioni intorno ai delitti per violenza di genere*” Regione Emilia Romagna – Assessorato Promozione Politiche Sociali, A cura di C. KARADOLE e A. PRAMSTRAHLER, 2011, p. 133.

⁶⁴¹ *Ibidem*.

⁶⁴² *Sentenza Campo Algodonero*, par. 448-451.

⁶⁴³ *Ivi*, par. 452-463.

⁶⁴⁴ *Ivi*, par. 464-472.

⁶⁴⁵ *Ivi*, par. 497-502.

⁶⁴⁶ *Ivi*, par. 554.

⁶⁴⁷ Campo Algodonero, *Análisis y propuesta para el seguimiento de la sentencia de la CIDHI en contra de l Estado Mexicano*, a cura di Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez A. C. e Comité de America Latina y el Caribe para la Defensa e de los Derechos de la Mujeres, CLADEM, p. 22.

⁶⁴⁸ B. SPINELLI, *op. cit.*, 2011, p. 137.

⁶⁴⁹ Comitato CEDAW, Comunicazione n. 2/2003, A.T. vs. Ungheria, 32ma sessione, 26.01.2005, para 9.3 e CEDAW, Comunicazione n.6/2005, Fatma Yildirim vs. Austria, trentanovesima sessione, del luglio-agosto 2007, par. 12.1.4 e 12.1.5; CEDU, *Opuz vs. Turchia*, del 9 giugno 2009, causa 33401/02, in B. SPINELLI, *op. cit.*, 2011, p. 137.

legislative e penali, per prevenire ed eliminare la violenza contro le donne. Se lo Stato non adempie a tali obblighi discrimina le donne, in quanto non garantisce loro uguali diritti dinanzi la legge⁶⁵⁰.

3.3. La protezione ed i diritti delle donne in Africa.

La cultura del rispetto dei diritti umani in Africa, si è sviluppata con un certo ritardo rispetto all'Europa e all'America, perché il continente africano ha caratteristiche di disomogeneità culturale e religiosa diverse rispetto al mondo occidentale. Questo ha reso difficile la creazione "*di quel substrato comune che pare necessario alla creazione di un omogeneo elenco di diritti umani generalmente riconosciuti e accettati come tali dalle legislazioni degli Stati che li devono garantire*"⁶⁵¹. A ciò si aggiungeva, che la maggior parte della popolazione viveva in territori che non avevano dignità di Stato, sottoposti al regime coloniale e che l'intero continente era scarsamente rappresentato nei consessi internazionali⁶⁵². Gli effetti provocati dalla lunga parentesi coloniale, hanno determinato l'idea, che il rispetto della dignità dell'uomo dipendeva dalla riconquista della dignità nazionale. Vi è la concezione diffusa, secondo cui l'individuo veniva "*rappresentato in rapporto alla collettività d'appartenenza e non come una parte a se stante*"⁶⁵³; questo sentimento comunitario non implicava l'assenza totale dei diritti individuali, ma il totale rigetto dell'individualismo. A partire dagli anni Settanta, dopo il processo di decolonizzazione si è iniziato a parlare di diritti umani. Un ruolo determinante è stato svolto dalla Organizzazione dell'Unità Africana⁶⁵⁴, fondata dalla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo nel 1963, la quale ha adottato a Nairobi, il 27 giugno del 1981, la *Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*⁶⁵⁵, meglio conosciuta come Carta di Banjul. Tale strumento rappresenta il più vasto sistema di protezione dei diritti umani nell'ambito delle Nazioni Unite e a differenza dei due strumenti analizzati precedentemente, si caratterizza per un'importante novità: non solo sono riconosciuti e tutelati i

⁶⁵⁰ B. SPINELLI, *op. cit.*, 2011, p. 138.

⁶⁵¹ M. SCARPATI, *Origini e sviluppo del sistema africano*, in *La tutela internazionale dei diritti umani* a cura di L. PINESCHI, Milano, 2006, p. 664.

⁶⁵² *Ibidem*.

⁶⁵³ *Ivi*, p. 665.

⁶⁵⁴ L'Organizzazione dell'Unità Africana è stata fondata dalla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo, riunita ad Addis Abeba nel 1963 e concepita inizialmente come un organismo atto a completare il processo di decolonizzazione e difendere l'indipendenza degli Stati nazionali di recente e problematica costituzione. La sua fondazione, a differenza del sistema europeo e americano che nascono per esigenze profondamente correlate alla difesa dei diritti dell'uomo, risponde ad un obiettivo di cooperazione tendente all'unificazione politica sulla base di contenuti diversi da quelli della difesa e del rispetto dei diritti della persona. L'OUA è stata sostituita nel 2002 dall'Unione Africana, in C. ZAGHÌ, *op. cit.*, p. 416-417.

⁶⁵⁵ La Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli è stata adottata all'unanimità dalla conferenza dei Capi di Stato e di governo dell'OUA, il 27 giugno 1981 ed è entrata in vigore nell'ottobre 1986.

diritti della persona, ma sono anche specificati i doveri degli individui verso la famiglia, la società, lo Stato e verso la comunità internazionale. Tale Carta è stata adottata con “*l’intenzione esplicita di ampliare l’elenco dei diritti previsti dalla Dichiarazione universale del 1948, ma anche con la decisa convinzione che non possono esistere dei diritti di singoli individui se non legati ai diritti dei popoli cui essi sono parte*”⁶⁵⁶. Da ciò ne consegue che “*ancora oggi l’appartenenza ha una collettività, di tipo tribale o etnico, e la religiosità costituiscono la base della società africana, attualmente alla ricerca di un diritto nuovo in cui far coesistere le vecchie consuetudini culturali e religiose e le più recenti norme internazionali elaborate in tema di diritti umani*”⁶⁵⁷. Assieme ai diritti politici e civili sono riconosciuti i diritti culturali, economici e sociali che appartengono alla collettività ed è previsto un elenco di doveri che spettano non agli Stati parti, ma agli individui⁶⁵⁸. Come la Convenzione europea e quella interamericana, anche la Carta Africana prevede una norma che vieta la discriminazione basata sul sesso⁶⁵⁹ e un’eguale protezione dinanzi la legge⁶⁶⁰. Per quanto concerne, più specificatamente i diritti delle donne, la Carta impone agli Stati membri il dovere di provvedere all’eliminazione di ogni tipo di discriminazione contro di esse e assicurare loro la protezione dei diritti conformemente alle convenzioni e dichiarazioni internazionali in materia⁶⁶¹. Quest’ultima disposizione, si differenzia dalle altre, che sono rivolte a tutti gli individui in generale, in quanto è rivolta specificamente alle donne e ai bambini. Essa è necessaria perché la sola eguaglianza *de jure* è insufficiente ad assicurare una piena eguaglianza tra gli individui, soprattutto di quelli che sono considerati come istituzioni sacre della comunità africana⁶⁶². La donna è, infatti, il fattore stabilizzante della famiglia ed è la guardiana dei valori riconosciuti dalla comunità, il bambino è il futuro della famiglia e dunque della comunità⁶⁶³. Il dovere dello Stato di eliminare tutte le forme di discriminazioni contro le donne, ha introdotto nella Carta l’idea dell’ “*imperatif moral*”⁶⁶⁴, vale a dire il dovere di eliminare *de jure* le discriminazioni di genere ma anche quei comportamenti socio culturali che rendono legittimi l’inferiorità e la subordinazione della donna sull’uomo. Tuttavia, occorre fare una distinzione tra dovere giuridico e dovere morale: mentre il

⁶⁵⁶ M. SCARPATI, *op. cit.*, p. 665.

⁶⁵⁷ A. DEL VECCHIO, *op. cit.*, p. 323.

⁶⁵⁸ Si tratta di doveri legati al buon senso delle regole della vita comunitaria, ovvero: si delineano obblighi di rispetto nei confronti della famiglia e della collettività (art. 27); di doveri di non discriminazione e tolleranza nei confronti degli altri individui (art. 28) e doveri dei cittadini nei confronti dell’ordinamento nazionale (art. 29).

⁶⁵⁹ Carta africana sui diritti umani e dei popoli, art. 2.

⁶⁶⁰ Ivi, art. 3.

⁶⁶¹ Ivi, art. 18 par 3.

⁶⁶² A. F. NGOMO, *Articles 18, alinéa 3* in M. KAMTO, *La Charte africaine des droits de l’homme et des peuples*, ed. Bruylant, Bruxelles, 2011, p. 414.

⁶⁶³ *Ibidem*.

⁶⁶⁴ *Ibidem*.

rispetto del dovere giuridico può essere ottenuto “*par le bénéficiaire à l’aide d’une action on justice, l’exécution de l’obligation découlent du devoir moral ne peut être poursuivie en justice et ne charge l’obligé que d’un devoir de conscience*”⁶⁶⁵, il dovere contemplato dal comma tre dell’ articolo 18 potrebbe sembrare più morale che giuridico, il che spiega la debolezza e la vaghezza di questa norma e la necessità di creare un nuovo strumento a protezione delle donne⁶⁶⁶.

La Carta, tuttavia, non contiene nessuna disposizione riguardante la libertà di scelta del coniuge, ne indica un’età minima dei coniugi. Ciò è ricollegabile al fatto che “*il matrimonio in Africa assume rilevanza per le sue implicazioni collettive, più che per il rapporto personale tra i coniugi; con il matrimonio si creano o si rafforzano alleanze tra le tribù e i gruppi familiari e il consenso riguarda più i capi famiglia che gli sposi*”⁶⁶⁷. Appare evidente dunque che il diritto di famiglia in Africa, è fortemente condizionato dalla *Shari’ah* e dalle tradizioni arcaiche africane e che la famiglia non è composta solo da coniugi e figli, ma da una famiglia allargata posta sotto l’autorità patriarcale.

La Carta Africana prevede, inoltre, tre organi che assicurano la garanzia del rispetto dei diritti umani. Questi organi sono l’Assemblea dei capi di Stato e di governo dell’Unione Africana, la Commissione africana per i diritti dell’uomo e dei popoli e la Corte africana dei diritti dell’uomo e dei popoli, quest’ultima istituita nel 1998, dall’Assemblea dell’OUA (ora Unione africana). L’organizzazione, la giurisdizione e le procedure della Corte sono regolate dal Protocollo addizionale della Carta africana dei diritti dell’uomo, entrato in vigore soltanto il 25 gennaio 2004. Con tale Protocollo, si stabilisce che la giurisdizione della Corte si estende a tutti i casi riguardanti l’interpretazione e applicazione della Carta, del Protocollo e di tutti gli altri accordi rilevanti in materia, ratificati dallo Stato interessato. Dunque, la competenza *ratione materiae* della Corte appare molto più ampia poiché “*poiché non si fa riferimento specifico a trattati che riguardano la protezione dei diritti umani negli Stati africani, ma più genericamente a ogni altro accordo esistente in materia ratificato dallo Stato interessato*”⁶⁶⁸.

Lo strumento più importante, relativo alla protezione delle donne nel sistema africano, è il *Protocollo alla Carta africana dei diritti dell’uomo e dei popoli relativo ai diritti delle donne in Africa* (Protocollo di Maputo)⁶⁶⁹, adottato l’11 luglio del 2003, durante il secondo vertice ordinario

⁶⁶⁵ R. GUILLIEN e J. VINCENT, *Lexique des termes juridiques*, Francia, 2011.

⁶⁶⁶ A. F. NGOMO, *op. cit.*, p. 420-422

⁶⁶⁷ A. DEL VECCHIO, *op. cit.*, p. 323-324.

⁶⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁶⁹ Unione Africana, *Protocol To The African Charter On Human And People’s Rights Of Women In Africa*, AHG/Res. 240(XXXI). Tale strumento è stato adottato sulla base dell’art. 66 della Carta di Banjul che contempla la possibilità di adottare protocolli al fine di completare le disposizioni della Carta. Attualmente gli Stati che hanno ratificato il protocollo sono trentasei, in: http://www.achpr.org/files/instruments/womenprotocol/achpr_instr_proto_women_eng.pdf.

dei Capi di Stato e di Governo Africani, ed entrato in vigore il 25 novembre 2005. Il Protocollo di Maputo trae origine dalla considerazione delle gravi discriminazioni a cui le donne africane vengono ancora sottoposte. Esso intendeva rafforzare la disposizione prevista dal comma 3 dell'articolo 18 della Carta di Banjul, ovvero l'obbligo degli Stati di eliminare qualsiasi forma di discriminazione contro le donne. Difatti il Protocollo impone agli Stati precise misure legislative, istituzionali e penali al fine di eliminare qualsiasi forma di violenza e discriminazione nei confronti delle donne. In particolare, gli Stati devono iscrivere nelle proprie costituzioni e negli altri strumenti legislativi, il principio di uguaglianza, adottare una prospettiva di genere nelle proprie decisioni, stilare programmi educativi e informativi al fine di eliminare ogni forma di discriminazione di genere⁶⁷⁰. Spetta ancora agli Stati prendere le misure necessarie per garantire alle donne la partecipazione alla vita politica e a tutti i livelli decisionali⁶⁷¹. Il Protocollo infine chiede agli Stati di proteggere le donne e le bambine, qualunque sia il loro status, durante i conflitti armati, poiché sono i soggetti più a rischio nel subire violenza. Inoltre, stabilisce che le violenze contro le donne, in questi particolari contesti, devono essere considerate come crimini di guerra, di genocidio e/o di crimini contro l'umanità e che gli autori di tali crimini siano portati in giudizio dinanzi ai tribunali competenti⁶⁷². Il Protocollo non crea nuovi diritti per le donne, ma come la CEDAW e gli altri strumenti internazionali relativi ai diritti umani, delinea una serie estesa di diritti che appartengono alle donne, tra cui quello alla dignità, alla vita, all'integrità psichica, all'educazione, alla partecipazione politica e alla protezione sociale. Il Protocollo offre una definizione dettagliata di discriminazione e di violenza contro le donne, laddove per discriminazione s'intende qualsiasi distinzione, esclusione, restrizione o ogni trattamento differenziato fondati sul sesso, che hanno lo scopo di compromettere o vietare il riconoscimento e l'esercizio da parte delle donne dei loro diritti e libertà fondamentali⁶⁷³. Per violenza s'intende invece, ogni atto perpetrato contro di esse causa un pregiudizio o sofferenze fisiche, sessuali, psicologiche o economiche, compresa la minaccia di intraprendere tali atti, l'imposizione di restrizioni o la privazione arbitraria delle libertà fondamentali, sia nella vita privata che pubblica, sia in tempo di pace che di guerra⁶⁷⁴. Si tratta di una definizione "forte", in quanto non sono incluse le sole violenze fisiche ma sono inclusi tutti quegli atti privativi delle libertà fondamentali⁶⁷⁵. Il Protocollo inoltre, a differenza della Convenzione CEDAW e della Dichiarazione

⁶⁷⁰ Protocollo di Maputo, art. 2 par. 1.

⁶⁷¹ Ivi, art. 9.

⁶⁷² Ivi, art. 11 par. 3.

⁶⁷³ Ivi, art. 1 lett. e.

⁶⁷⁴ Ivi, art. 1 lett. k.

⁶⁷⁵ M. SCARPATI, *op. cit.*, p. 672.

sull'eliminazione della violenza contro le donne, offre anche una definizione di “*harmful practice*”⁶⁷⁶ vale a dire qualsiasi comportamento, atteggiamento o pratica che lede negativamente i diritti fondamentali delle donne⁶⁷⁷. Tale disposizione è rafforzata dall'articolo 5 il quale stabilisce che gli Stati condannano e proibiscono quelle pratiche nocive che ledono la salute psicofisica della donna, e devono altresì promuovere campagne di sensibilizzazione verso tutti i settori della società civile con programmi di informazione e di educazione⁶⁷⁸. L'impegno degli Stati membri a focalizzarsi sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione, rende il Protocollo africano sulla donna preferire “*un ruolo più pedagogico che giuridico*”⁶⁷⁹. Difatti, mentre la Convenzione delle Nazioni Unite del 1979 si sofferma sui diritti che portano alla non discriminazione della donna, il Protocollo di Maputo preferisce trattare le situazioni (culturali, sociali o economiche) che impediscono alle donne l'esercizio dei loro diritti, e promuove la loro completa rimozione⁶⁸⁰. Ci riferiamo ad esempio alla disposizione che prevede l'eliminazione delle mutilazioni genitali femminili e delle scarificazioni⁶⁸¹ e a quella che prevede il divieto di ogni forma di sfruttamento, punizione o trattamento disumano e degradante⁶⁸². Per questo motivo gli Stati s'impegnano ad assicurare a tutte le donne il diritto alla vita, all'integrità fisica e alla sicurezza personale, attraverso disposizioni legislative che proibiscono qualsiasi forma di violenza contro di esse. Il Protocollo infine chiede agli Stati di proteggere le donne e le bambine, qualunque sia il loro status, specie durante i conflitti armati, poiché sono i soggetti più a rischio nel subire violenza e stabilisce che le violenze contro le donne, devono essere considerate come crimini di guerra, di genocidio e/o di crimini contro l'umanità e che gli autori di tali crimini siano portanti in giudizio dinanzi ai tribunali competenti⁶⁸³. Il Protocollo introduce poi, un'importante novità rispetto alla Carta africana sui diritti umani e dei popoli. Difatti prevede all'articolo 6 che i matrimoni non possono essere contratti senza il consenso dei due coniugi e che l'età minima di matrimonio per la ragazza è diciotto anni⁶⁸⁴, che la donna può acquisire beni propri, amministrarli e gestirli liberamente⁶⁸⁵ e che la donna può conservare la propria nazionalità e acquistare quella del marito, ed avere gli stessi diritti per quanto riguarda la nazionalità dei propri bambini a meno che non vi siano disposizioni contrarie nelle

⁶⁷⁶ Pratiche nocive.

⁶⁷⁷ Protocollo di Maputo art. 1 lett. i.

⁶⁷⁸ Protocollo di Maputo, art. 5 lett. c.

⁶⁷⁹ M. SCARPATI, *op. cit.* p. 672.

⁶⁸⁰ Ivi, p. 673.

⁶⁸¹ Protocollo di Maputo, art. 5 lett. b.

⁶⁸² Ivi, art. 4.

⁶⁸³ Ivi, art. 11 par. 3.

⁶⁸⁴ Ivi, art. 6 lett. b.

⁶⁸⁵ Ivi, art. 6 lett. j.

legislazioni nazionali⁶⁸⁶. In caso di separazione, divorzio e annullamento del matrimonio uomini e donne hanno i medesimi diritti⁶⁸⁷. Il Protocollo stabilisce anche che la vedova non deve essere sottoposta ad alcun trattamento inumano e degradante e può beneficiare di una parte dell'eredità⁶⁸⁸. Il Protocollo africano si sofferma anche sull'importanza dell'istruzione e dell'educazione delle donne e delle bambine, infatti, queste devono avere accesso a qualsiasi livello d'istruzione e formazione. Il Protocollo contiene una disposizione sui diritti riproduttivi delle donne, che sono libere di decidere della propria sessualità e maternità e devono essere assistite prima e dopo il parto. Per la prima volta, è stato introdotto il diritto di interrompere la gravidanza per motivi di aggressione, violenza, incesto o se la gravidanza mette in pericolo la vita della donna e del feto.

Il Protocollo prevede anche l'obbligo di fornire riparazione adeguata in caso di violazione dei diritti delle donne e di predisporre i necessari ricorsi interni⁶⁸⁹. Il controllo internazionale è assicurato sia attraverso l'indicazione nei rapporti della commissione africana delle misure attuative dei diritti delle donne poste in essere dagli Stati parti⁶⁹⁰, mediante la competenza a conoscere delle controversie risultanti dall'interpretazione o applicazione del Protocollo attribuite alla Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli⁶⁹¹ e alla Commissione africana⁶⁹². Negli ultimi anni, molti Stati parti del Protocollo di Maputo, hanno compiuto notevoli progressi adottando legislazioni sul rispetto dei diritti delle donne. Il Senegal ad esempio ha suggerito la creazione di un Alto Consiglio per la promozione dei diritti delle donne, la Repubblica Democratica del Congo ha lanciato una campagna a tolleranza zero nei confronti degli autori di violenza sessuale, l'Uganda ha vietato le mutilazioni genitali femminili e il Kenya ha elaborato un progetto di legge sul reato della violenza domestica⁶⁹³. Malgrado tutti questi progressi, però, la violenza contro le donne nel continente africano è ampiamente diffusa, specie quella domestica e in quegli Stati devastati da guerre civili e crisi politiche.

Infine, merita importanza la Carta africana sui diritti ed il benessere del bambino⁶⁹⁴ adottata ad

⁶⁸⁶ *Ibidem*, art. 6 lett. g e h.

⁶⁸⁷ *Ibidem*, art. 7.

⁶⁸⁸ *Ibidem*, art. 20.

⁶⁸⁹ *Ibidem*, art. 25.

⁶⁹⁰ *Ibidem*, art. 26.

⁶⁹¹ *Ibidem*, art. 27.

⁶⁹² *Ibidem*, art. 32.

⁶⁹³ Slate Afrique, *Le Protocol de Maputo n'a pas vraiment sauvé les femmes africaines*, luglio 2013 in: <http://www.slateafrique.com/310963/femmes-protocole-maputo-dix-ans-apres-maintenant>.

⁶⁹⁴ Organizzazione dell'Unità Africana, Carta africana sui diritti e il benessere del bambino, del 11 luglio 1990, OAU Doc, CAB/LEG/24.9/49

Addis Abeba l'11 luglio 1990 ed entrata in vigore il 29 novembre 1999. Tale Carta è redatta secondo il modello della Dichiarazione dei diritti del bambino delle Nazioni Unite. Essa si caratterizza per il tentativo di far fronte sul piano giuridico ai tanti problemi presenti nella regione. Oltre ad essere ripetuto il principio di non discriminazione e di eguale protezione dinanzi la legge, l'articolo 16 invita gli Stati Parti a prendere tutte le misure necessarie al fine di proteggere i bambini da qualsiasi atto di tortura o trattamento inumano e degradante. La Carta vieta anche i matrimoni tra minori e stabilisce che l'età minima per contrarre matrimonio è diciotto anni⁶⁹⁵.

Nel 2004, Unione africana ha adottato la *Solemn Declaration on Gender Equality in Africa*⁶⁹⁶ la quale oltre a ribadire l'importanza del principio di uguaglianza e assicurare la partecipazione delle donne in tutti i processi decisionali della vita pubblica e privata, intensifica i suoi sforzi per eliminare la violenza contro le donne ed in particolare il fenomeno della tratta e della schiavitù sessuale⁶⁹⁷. Inoltre, nel 2010 è stato proclamato il Decennio della Donna Africana (2010-2029) deciso dai Capi di Stato e di Governo in occasione del dodicesimo Summit che ha avuto luogo ad Addis Abeba. È da segnalare anche la creazione di un Fondo sociale per le donne Africane deciso in occasione del quattordicesimo Summit ordinario dei Capi di Stato e di Governo e realizzato nel febbraio 2010.

3.4 La tutela dei diritti delle donne nel mondo Arabo.

Il mondo arabo-islamico⁶⁹⁸ non è rimasto indifferente rispetto alla necessità di adottare sistemi e procedure giurisdizionali riguardanti la tutela e la protezione dei diritti delle persone. Nella visione teologica islamica esistono i diritti di Dio (*huquq Allah*) a cui spetta la piena sovranità e alla quale corrispondono per gli uomini precisi doveri e responsabilità⁶⁹⁹. Di conseguenza, “*nella visione islamica dei diritti dell'uomo vi è il diritto di sovrintendere l'ordine costituito quando il potere non*

⁶⁹⁵ Ivi, art. 21.

⁶⁹⁶ Unione Africana, *Solemn Declaration on Gender Equality on Africa* in: http://www.afrimap.org/english/images/treaty/AU_GenderSolemnDec04.pdf.

⁶⁹⁷ Ivi, par. 4.

⁶⁹⁸ Il termine mondo arabo è usato convenzionalmente per indicare i ventidue membri della Lega Araba, l'Islam invece è contemporaneamente un regime: da quello “tradizionalista” dell'Arabia Saudita a quello rivoluzionario dell'Iran Khomeinista; è la fede delle folle nelle Moschee, è rivolta “anti-sistema” dei movimenti politici che l'occidente chiama integralismo islamico, peraltro non è univoco né come pensiero né come comportamento. Per questo motivo l'Islam è una pluralità di Islam e si può affermare che l'originalità propria dell'Islam consiste nell'essere contemporaneamente uno e molteplici sotto il profilo storico, geografico, politico e istituzionale in: S. BARBIROTTI, *Sistema arabo-islamico e diritti umani*, RIDU, 2001, p. 420.

⁶⁹⁹ S. BARBIROTTI, *Sistema arabo-islamico e diritti umani*, in RIDU, 14, 2001, p.429-430.

è esercitato in conformità della legge”⁷⁰⁰. La legge Islamica s’impone ai principi costituzionali, dunque qualsiasi codificazione dei diritti umani deve essere fatta in conformità con la *Shari’a*⁷⁰¹.

La Lega Araba⁷⁰² ha più volte tentato di elaborare uno strumento per la protezione dei diritti umani dove fosse possibile conciliare il diritto coranico con gli *standard* internazionali. Purtroppo a causa della mancata ratifica degli Stati parti della Lega Araba, soltanto nell’ultimo decennio è stata adottata una Carta Araba sui diritti umani. Bisogna tenere presente che, l’Organizzazione della Lega Araba, non fa rientrare tra i suoi obiettivi quello della promozione e della difesa dei diritti umani. Preferisce invece, elencare fra i suoi scopi quello del coordinamento dell’azione politica, della salvaguardia dell’indipendenza e della sovranità. L’obiettivo principale della Lega Araba è quello dell’unificazione di tutti gli Stati indipendenti, perché l’unione è considerata come la soluzione a tutti i problemi del mondo arabo, alla quale si devono ispirare le future politiche nazionali in previsione di produrre qualche forma di coesione⁷⁰³.

Il primo tentativo di codificazione dei diritti umani, nel mondo arabo, ha preso avvio alla fine degli anni Sessanta, quando la Lega Araba ha istituito nel 1968, la Commissione permanente per i diritti dell’uomo⁷⁰⁴, il cui compito era quello di presentare un progetto di testo per i diritti umani. Nel 1970, la Commissione ha presentato un primo progetto di Dichiarazione sulla protezione dei diritti della persona araba⁷⁰⁵, ma questo è stato subito abbandonato a causa della resistenza di alcuni Stati. L’attività della Commissione inoltre si era interessata esclusivamente al rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali del popolo palestinesi nei territori occupati dallo Stato d’Israele⁷⁰⁶. La causa dell’unità araba ha finito, dunque “*per identificarsi quasi esclusivamente con la lotta al sionismo ed allo Stato d’Israele, emarginando tra le altre cose, la questione del rispetto la questione*

⁷⁰⁰ *Ibidem*.

⁷⁰¹ La *Shari’a* è il complesso di norme islamiche basate sulle fonti coraniche e le successive produzioni giuridiche elaborate dai dotti musulmani. Le fonti della *Shari’a* sono il Corano (il testo sacro), la *Sunna* (i comportamenti del profeta), il *Ijma* (il consenso generale o l’opinione concorde dei girisperiti) e l’*Qiyas* (interpretazione analogica). Il diritto islamico copre però solo il diritto di famiglia, le regole di successioni e in alcuni paesi il diritto islamico, in S. BARBIROTTI, *op. cit.*, p. 432-439.

⁷⁰² L’Organizzazione della Lega Araba si è costituita su iniziativa egiziana in base al Trattato firmato al Cairo il 22 marzo 1945, integrato dall’atto del 12 aprile 1959. I membri della Lega Araba sono ventidue e sono: Algeria, Arabia Saudita, Bahrein, Comore Egitto, Emirati Arabi, Gibuti, Giordania, Iraq, Kuwait, Libano, Libia, Marocco, Mauritania, Oman, Stato di Palestina, Qatar, Siria, Somalia, Sudan, Tunisia, Yemen.

⁷⁰³ C. ZANGÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell’uomo*, *op. cit.*, p. 454.

⁷⁰⁴ Consiglio della Lega Araba, Risoluzione n. 244 del 3 settembre 1968.

⁷⁰⁵ L’espressione “proteggere i diritti della persona araba” suggerisce l’idea che esistano dei diritti dell’uomo specifici alla persona araba e che di conseguenza la regionalizzazione dei diritti dell’uomo debba oltrepassare l’ambito della applicazione per estendersi anche a quella della definizione. In C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell’uomo*, Torino, 2002, p. 457.

⁷⁰⁶ S. BARBIROTTI, *Sistema arabo-islamico e diritti umani*, *op. cit.*, p. 452.

dei diritti dell'uomo all'interno del mondo arabo"⁷⁰⁷. Negli anni Ottanta la Commissione ha elaborato un nuovo progetto di dichiarazione, ma anche questo è stato ostacolato dai paesi della penisola arabica che ne hanno rimandato continuamente l'adozione. Con l'aggravarsi della questione palestinese, la Commissione è stata costretta a rimandare il suo progetto di dichiarazione e negli anni Novanta, la Commissione ha ripreso i suoi lavori e ha elaborato un nuovo progetto di Carta per i diritti umani, adottata nel 1994, dal Consiglio della Lega Araba.

Fin dalla sua nascita, la Carta Araba dei diritti umani⁷⁰⁸, ha ricevuto numerose critiche da parte degli Stati arabi più radicali, i quali ritenevano che la Carta fosse troppo vicina al concetto occidentale di diritti umani⁷⁰⁹. Tale strumento, giuridicamente vincolante, rappresenta un'importante novità per l'internazionalizzazione dei diritti umani nel mondo arabo. Diversamente dai progetti di dichiarazioni precedenti, la Carta appare più laica; l'elemento di maggiore novità è difatti l'accurata omissione di qualunque riferimento alla *Shari'a*, sono in sostanza riconosciuti tutti i diritti enunciati nei principali strumenti internazionali, anche se in sono in parte limitati. Un limite di rilievo riguarda la posizione della donna. I diritti della donna formalmente riconosciuti dall'articolo 2⁷¹⁰ non sono però specificati nel loro contenuto. La norma si limita a enunciare il principio di non discriminazione tra uomo e donna, senza andare nello specifico. Anche la disposizione sulla famiglia⁷¹¹, non chiarisce gli obblighi e i diritti dei coniugi, e non esiste alcun articolo riguardo la libertà di matrimonio. Circa la disposizione che vieta la tortura e i trattamenti inumani e degradanti, prevista dall'articolo 13, essa non contempla il termine pene e punizioni per cui potrebbe implicare l'ammissibilità della pena di morte e del linciaggio, ancora presenti in quei paesi soprattutto in caso di reato di adulterio.

La Carta, essendo un trattato internazionale, obbliga gli Stati a prendere misure necessarie per la promozione dei diritti umani enunciati dalla Carta stessa. L'art. 41 ad esempio prevede l'obbligo per gli Stati parti di sottoporre rapporti periodici al Comitato di esperti in materia di diritti umani. Tuttavia essa non è entrata in vigore perché non è stata ratificata da un numero sufficiente di Stati. Nel 2002, si è pensato a un miglioramento della Carta e solo nel 2004, il Consiglio della Lega Araba

⁷⁰⁷ C. ZANGHÌ, *op. cit.*, p. 457.

⁷⁰⁸ La Carta araba dei diritti umani è stata adottata dal Consiglio della Lega Araba con risoluzione n. 5437 il 15 settembre 1994 al Cairo.

⁷⁰⁹ C. ZANGHÌ, *op. cit.*, p. 460.

⁷¹⁰ Carta Araba dei diritti dell'uomo, art. 2 "Each State Party to the present Charter undertakes to ensure to all individuals within its territory and subject to its Jurisdiction the right to enjoy all the rights and freedoms recognized herein, without any distinction on grounds of race, colour, sex, language, religion, political opinion, national or social origin, property, birth or other status and without any discrimination between men and women".

⁷¹¹ Ivi, Art. 38.

ha approvato il testo della Carta araba dei diritti dell'uomo⁷¹². La Carta, tuttavia, è entrata in vigore soltanto nel 2008 a seguito del deposito del settimo strumento di ratifica, come previsto dall'art. 49. La Carta Araba del 2004 “ è riconosciuta come fortemente innovativa e molto simile agli altri strumenti internazionali di diritti della persona umana, come la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, il Patto sui diritti civili e il Patto sui diritti economici”⁷¹³; in effetti, tali strumenti sono stati un'importante fonte d'ispirazione nella redazione del testo della Carta. Il valore di tale Carta, è dato dal fatto che, per la prima volta è stata riconosciuta, l'esistenza di un nucleo di diritti fondamentali che devono essere tutelati dagli Stati parti e che la violazione di tali diritti è intesa come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Nel preambolo si può notare, l'importanza data ai diritti umani, considerati “*universels, indivisibles interdépendants and indissociables*”⁷¹⁴. Inoltre, il godimento da parte della persona umana della libertà, della giustizia e dell'eguaglianza delle opportunità, è una misura fondamentale del valore di una qualunque società. Nel primo articolo sono individuati gli obiettivi che gli Stati devono raggiungere. Tra questi vi è quello di preparare le nuove generazioni arabe a una vita libera e responsabile all'interno di “*une société civile solidaire fondée sur l'équilibre entre la conscience des droits et le respect des obligations et régie par les valeurs d'égalité, de tolerance et de modération*”⁷¹⁵.

Nella Carta è riconosciuto il principio di non discriminazione e si richiede “*effective equality in the enjoyment of rights and suggest the adoption of a substantive rather than former model of equality*”⁷¹⁶. È riconosciuto altresì il principio di uguaglianza dinanzi la legge⁷¹⁷, ed il diritto di godere della protezione della legge senza distinzione alcuna. Per quando riguarda le disposizioni concernenti le discriminazioni e le forme violenza contro le donne, è certamente innovativo il secondo comma dell'articolo 33 il quale richiama il problema della violenza familiare. Tale disposizione stabilisce che gli Stati e la società hanno l'obbligo di proteggere i membri della famiglia da qualsiasi tipo di abuso, in particolare verso le donne e i bambini. Sono altresì vietate tutte le forme di tortura o trattamenti inumani e degradanti, la schiavitù, la tratta degli esseri umani ai fini dello sfruttamento sessuale e l'utilizzo dei bambini nei conflitti armati.

⁷¹² La Carta Araba per i diritti dell'uomo è stata adottata dalla Lega Araba con Risoluzione n. 5437 il 22 maggio 2004 ed entrata in vigore il 15 marzo 2008.

⁷¹³ S. AMANDINI, *Dalla Dichiarazione dei diritti umani nell'Islam alla nuova Carta araba dei diritti umani*, a cura di L. PINESCHI *La tutela internazionale dei diritti umani*, Milano, 2006, p. 702.

⁷¹⁴ *Carta Araba dei diritti dell'uomo*, art. 1 lett d.

⁷¹⁵ *Ivi*, art. 1 lett. c.

⁷¹⁶ F. BRENDA, *Project on a Mechanism To Address Laws That Discriminate Against Women*, Office of the High Commissioner for Human Rights-Women's Rights and Gender Unit, marzo 2008, p. 37.

⁷¹⁷ *Carta Araba dei diritti dell'uomo* art. 11.

Ciò detto, non mancano le critiche rivolte alla suddetta Carta, in quanto non si può fare a meno di rilevare l'incompatibilità di alcune disposizioni inserite nella Carta con i principi codificati nei principali strumenti internazionali dei diritti umani ed in particolare dei diritti delle donne. L'art. 3 ad esempio, nonostante affermi il principio di non discriminazione, al terzo comma dispone che: *“Uomini e donne sono uguali quanto a dignità umana, diritti e doveri, in un quadro di discriminazioni positive previste in favore delle donne dalla Shari'ah islamica, da altre leggi divine e dalle pertinenti leggi e strumenti giuridici”*⁷¹⁸. Il combinato disposto nelle previsioni inserite nell'articolo 3 comma 1 e 3 è *“ particolarmente significativo della discrasia registrata tra la volontà di rispettare la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e gli altri strumenti internazionali adottati in materia l'intenzione di rimanere fedeli ai principi tradizionali islamici”*⁷¹⁹. Inoltre l'uso del termine *“positive discrimination”* suggerisce che *“temporary special measures are anticipated”*⁷²⁰. La Carta Araba *“presenta tale principio come un'ipotesi che non pone in discussione il principio di uguaglianza fra l'uomo e la donna, ma lo presenta come una misura di compensazione rispetto ad un soggetto che talvolta nei rapporti individuali e sociali può apparire più debole”*⁷²¹, ovvero la donna. Da questo punto di vista la previsione è positiva, occorre però valutare che cosa secondo la legge islamica, può essere inteso come *“positività”* della discriminazione, *“poiché nulla può impedire di pensare, sul piano logico, ma anche sul piano di una previsione ragionevole, che indossare (obbligatoriamente) il 'burqa' sia una cosa bellissima ed altamente positiva per una donna, per cui il prevederne l'uso verrebbe presentato come una discriminazione positiva a favore della donna”*⁷²². Secondo la Shari'ah, la donna goderebbe di una posizione di maggiore tutela e quindi sarebbe privilegiata rispetto all'uomo, dunque *“solo modificando tale posizione di vantaggio si potrebbe garantire l'uguaglianza tra uomo e donna”*⁷²³. Si può notare inoltre, che per quanto riguarda la disposizione sul matrimonio, la donna non ha alcuna tutela specifica. Spetta, infatti, alla legge vigente in ciascun ordinamento interno arabo di regolare, in base al diritto coranico, il rapporto tra i coniugi; alla donna è delegata solo la cura dei figli, mentre l'uomo deve provvedere al loro mantenimento. Ed è proprio in questa differenza di ruoli che trova giustificazione la limitazione dei diritti delle donne nel diritto successorio poiché ad essa *“spetta una parte dell'eredità equivalente alla metà di quella dell'uomo, cui compete il*

⁷¹⁸ *Ibidem*, art. 3 par. 3.

⁷¹⁹ A. DEL VECCHIO, *op. cit.*, p. 326.

⁷²⁰ F. BRENDA, *op. cit.*, p. 37.

⁷²¹ A. SINAGRA, *I diritti economici, sociali e culturali nella nuova Carta araba dei diritti dell'uomo*, in RCGI, 2005, p. 46 ss.

⁷²² *Ibidem*,

⁷²³ A. DEL VECCHIO, *op. cit.*, p. 326.

mantenimento della madre, della moglie e dei figli, delle sorelle e dei loro figli”⁷²⁴. Sempre riguardo al matrimonio, per lo scioglimento o l’annullamento di esso, secondo il diritto coranico, spetta solo all’uomo il diritto di ripudiare la moglie, mentre ella può chiedere il divorzio soltanto in precisi casi (l’impotenza del marito o la sua assenza prolungata). Manca dunque nella Carta una reale uguaglianza fra i due coniugi, sia durante il matrimonio che al momento del suo scioglimento, nonostante quanto solennemente affermato dall’art. 33 della Carta. Un altro limite imposto alla donna, riguarda la libertà di movimento e di scegliere liberamente il posto dove vivere. Nonostante sia prevista dall’articolo 26, tuttavia la legge nazionale vigente nella maggior parte dei paesi arabi, impone alle donne di chiedere il permesso al marito, padre o guardiano per esercitare il proprio diritto di libertà di movimento. È prevista una disposizione la quale prevede che gli Stati parti prendano le misure necessarie per sopprimere le pratiche tradizionali che sono dannose per la salute degli individui⁷²⁵. Il riferimento è a quelle tradizioni antiche riguardanti le mutilazioni genitali femminili ancora largamente praticate in numerosi Stati arabi. Nella Carta araba non è stato inserito un organo giurisdizionale indipendente e imparziale, dotato di poteri decisionali, competente a sanzionare le eventuali violazioni dei diritti in essa tutelati. Gli articoli 45 e seguenti prevedono soltanto un sistema di controllo di tipo politico, incentrato sul Comitato arabo dei diritti dell’uomo.

Sebbene la Carta Araba dei diritti dell’uomo sia una grande novità nel mondo arabo, bisogna tenere presente che: *“nulla nella presente Carta può essere inteso o interpretato come tale da pregiudicare i diritti e le libertà protetti a livello nazionale dalla legislazione dagli Stati Parti o stabiliti da strumenti internazionali o regionali in materia di diritti umani adottati o ratificati dagli Stati Parti, compresi i diritti delle donne, i diritti dei bambini e i diritti degli appartenenti a minoranze”*⁷²⁶. Il riferimento alle leggi interne degli Stati sembra, infatti, *“fonte di ambiguità nella misura in cui non è facile riscontrare norme interne che vadano oltre quanto previsto dalla Carta”*⁷²⁷. Sembrerebbe, dunque, che il diritto interno dovrebbe prevalere, e in questo caso *“si arriverebbe all’assurdo di rendere in buona parte inefficaci le norme della Carta”*⁷²⁸. Tuttavia, in virtù del diritto dei trattati, uno stato non può invocare le disposizioni del proprio diritto interno per giustificare la non esecuzione di un trattato⁷²⁹. Un altro elemento che pone dei problemi riguarda l’espressione *“...que*

⁷²⁴ F. FIORE, *La condizione della donna musulmana alla luce dei principi del Corano*, in RIDU, 1992, pp. 545-548.

⁷²⁵ Carta Araba dei diritti dell’uomo, art. 39 lett. d.

⁷²⁶ Ivi, art. 43.

⁷²⁷ C. ZANGHÌ, *op. cit.*, p. 467.

⁷²⁸ *Ibidem*.

⁷²⁹ *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969*, art. 27

les États parties ont adoptés ou ratifiés”. Mentre è agevole interpretare l’espressione “ratificati”, con riferimento ai testi aventi carattere di accordo internazionale, non altrettanto si può dire in relazione al termine “adottati” che potrebbe comprendere qualunque altro testo avente non carattere vincolante ed in particolare, le dichiarazioni. Il dubbio non è di scarsa rilevanza se si pensa che le due Dichiarazioni⁷³⁰ adottate dai paesi islamici, contemplano disposizioni molto distanti e alle volte in aperta contraddizione con il testo della nuova Carta Araba sui diritti dell’uomo del 2004⁷³¹.

Mentre la Carta Araba dei diritti umani della Lega Araba, definisce l’ambito arabo dei diritti umani, negli anni Novanta è stata adottata un’altra dichiarazione, che però riguarda l’ambito islamico dei diritti umani. Il 5 agosto 1990, i Ministri degli esteri dell’Organizzazione della Conferenza Islamica (OCI)⁷³² hanno adottato la Dichiarazione dei diritti umani dell’Islam⁷³³, concludendo così un lavoro durato circa un decennio⁷³⁴. Già nel 1978, il Segretario della Conferenza preparò una bozza per una Dichiarazione dei diritti e dei doveri dell’uomo nell’Islam. Il testo originale, noto come Carta di Ta’if, è stato oggetto di studio da parte di una commissione composta da studiosi di diritto islamico al fine di esaminare il documento già redatto e di studiarlo sotto il profilo religioso. La Commissione ha infine, elaborato un nuovo documento intitolato “*Dichiarazione dei diritti dell’uomo dell’Islam del 1981*”, che ha un impatto più tradizionalista e conservatore rispetto alla Carta del 1978. Per quanto riguarda specificamente i diritti delle donne, si stabilisce che queste hanno diritti e responsabilità diverse rispetto agli uomini. Sebbene la Dichiarazione stabilisca la parità fra l’uomo e la donna, ribadisce che l’uomo è il capo della famiglia, che deve avere l’ultima parola e che è l’unico degno a provvedere all’educazione dei figli⁷³⁵. Il Progetto di questa dichiarazione è stato successivamente modificato e nel 1990 è stata adottata la versione definitiva con il titolo “*Dichiarazione del Cairo dei diritti dell’uomo dell’Islam*”.

La Dichiarazione del Cairo ha un’imposizione prettamente connessionalista⁷³⁶, nel testo infatti, si ripropongono alcune espressioni del Corano e della Sunna. Nel preambolo ad esempio è posta l’enfasi sulla “*funzione civilizzatrice della Umma...la comunità migliore che Dio abbia mai*

⁷³⁰ Ci riferiamo alla Dichiarazione dei diritti dell’uomo dell’Islam del 1981 e alla Dichiarazione del Cairo dei diritti dell’uomo dell’Islam del 1990 adottate dal Organizzazione della Conferenza Islamica.

⁷³¹ C. ZANGHÌ, *op. cit.*, p. 467.

⁷³² L’Organizzazione della Conferenza islamica è stata istituita nel 1969 e raggruppa attualmente cinquantasei Stati.

⁷³³ *Dichiarazione del Cairo dei diritti dell’uomo dell’Islam*, adottata durante la diciannovesima sessione della Conferenza dei Ministri degli Esteri con risoluzione 49/19-P. Il testo della Dichiarazione è pubblicata nella versione italiana, A. PACINI, *Dossier Mondo Islamico*, a cura della Fondazione Giovanni Agnelli: Laboratorio di ricerche e culturali europee ed internazionali, Torino, 1998, p. 221-228.

⁷³⁴ Dichiarazione dei diritti dell’uomo dell’Islam del 1981. Il testo della Dichiarazione è disponibile nella versione italiana, A. PACINI, *op. cit.*, p. 185-208.

⁷³⁵ Dichiarazione dei diritti dell’uomo dell’Islam del 1981, art. 19 lett.d.

⁷³⁶ S. BARBIROTTI, *op. cit.*, p. 448.

creato”⁷³⁷. Sembra si sia tenuto in conto il testo della Dichiarazione Universale del 1948 e dei due Patti internazionale delle Nazioni Unite del 1966, sono contemplati numerosi diritti civili, politici, economici, e culturali con l’aggiunta di alcuni “diritti islamici”⁷³⁸. Benché la Dichiarazione sancisca il principio di uguaglianza e di non discriminazione sulla base del sesso⁷³⁹ sono presenti limitazioni per i diritti delle donne. Si pensi che ad esempio una donna musulmana non può sposare un non-musulmano (il caso contrario è invece ammesso dalla stessa *Shari’a*) e non può educare i propri figli in quanto la persona più degna per esercitare l’educazione è il padre⁷⁴⁰. In base ai principi dell’Islam l’uomo è il responsabile del sostentamento della famiglia e deve provvedere alla gestione della vita familiare, la donna invece in virtù della sua specifica qualità fisica deve provvedere alla procreazione. Occorre vedere se le discriminazioni sono dovute alla causa dell’inferiorità della donna rispetto all’uomo o se sono dovute alle differenze innate per il fatto che ciascuno dei due sessi sono stati assegnati compiti sociali diversi. La donna, grazie all’Islam è stata elevata al rango di figlia di Dio, degna di amore e di rispetto, in un rapporto perfettamente equo rispetto all’uomo, conferendole diritti ereditati, patrimoniali, capacità giuridica e libertà⁷⁴¹. Il Corano inoltre condanna i matrimoni precoci e forzati stabilendo che occorre sempre il consenso dei due sposi⁷⁴². Tuttavia, il Corano afferma che donne e uomini hanno diritti e doveri in virtù del fatto che hanno differenti caratteristiche fisiche, l’uomo ad esempio a diritto a ricevere il doppio dell’eredità rispetto alla donna perché deve provvedere sempre al mantenimento di essa, la donna inoltre, non può lavorare perché deve svolgere al meglio il ruolo di madre e moglie⁷⁴³. Si può dunque affermare che la diversità del trattamento riservato alla donna nelle legislazioni islamiche può essere giustificato dalle caratteristiche fisiche dell’uomo e della donna piuttosto che da una discriminazione basata sul sesso di appartenenza⁷⁴⁴.

La Dichiarazione non è un trattato internazionale rappresenta invece “*degli orientamenti generali per gli Stati*”⁷⁴⁵. Essa è un’importante novità “*nell’universo culturale e religioso dell’Islam che da sempre fonda il suo primato sui diritti di ‘Dio’*”⁷⁴⁶. Il testo, afferma la superiorità della legge

⁷³⁷ Dichiarazione del Cairo dei diritti dell’uomo dell’Islam, Preambolo.

⁷³⁸ S. BARBIROTTI, *op. cit.*, p. 449.

⁷³⁹ Dichiarazione del Cairo dei diritti dell’uomo dell’Islam, art. 1.

⁷⁴⁰ *Ibidem*, art. 11.

⁷⁴¹ S. BARBIROTTI, *op. cit.*, p. 441.

⁷⁴² C. MERLETTI, *Il ruolo della donna nei paesi Arabi*, a cura di CESPI, aprile 2014, in <http://www.cespi.it/STOCCHIERO/Ascod-Med/ruolodonna.PDF>.

⁷⁴³ *Ibidem*, p. 3.

⁷⁴⁴ H. MEHPOUR, *op. cit.*, p. 100.

⁷⁴⁵ C. ZANGHÌ, *op. cit.*, p. 473.

⁷⁴⁶ S. BARBIROTTI, *Sistema arabo-islamico e diritti umani*, in RIDU, 14, 2001, p. 416- ss.

coranica⁷⁴⁷ e stabilisce inoltre che la *Shari'a* Islamica è la sola fonte di riferimento per spiegare e chiarire ogni articolo di questa Dichiarazione⁷⁴⁸.

Il contrasto tra la Dichiarazione dell'OCI fedele alla supremazia dell'Islam, e i tentativi elaborati nell'ambito della Lega Araba, ispirati alla dichiarazione universale del 1948, mostrano la difficoltà esistente in molti paesi arabi, di adottare uno strumento che garantisca l'universalità dei diritti dell'uomo. La dichiarazione dell'OCI ha un importante valore politico, filosofico e ideologico⁷⁴⁹. È riuscita a riunire Stati islamici completamente diversi tra di loro: taluni hanno una popolazione prevalentemente islamica, altri Stati, specie quelli africani, sono islamici solamente di nome o perché la religione del loro Capo di Stato è l'Islam, (Senegal, Gabon); altri sono sciiti (Iran) o hanno una minoranza sciita (Iraq e Bahrein), taluni sono monarchie conservatrici (paesi del golfo) altri sono monarchie laiche (Turchia). Infine, alcuni di questi Stati hanno aderito agli strumenti internazionali in materia di diritti umani, tra cui la Convenzione CEDAW anche se con un numero elevato di riserve. È naturale quindi che queste differenze comportino seri problemi di armonizzazione delle legislazioni nazionali con la Dichiarazione dell'OCI⁷⁵⁰. Sicuramente l'adozione della Carta araba da parte della Lega Araba è un traguardo importante, ma difficilmente verrà adottato uno strumento giuridicamente vincolante che vieta specificamente la violenza contro le donne. Inoltre soltanto l'Algeria, l'Autorità Palestinese, il Marocco e la Tunisia hanno adottato delle strategie nazionali per combattere la violenza contro le donne conformemente alle esigenze delle Nazioni Unite⁷⁵¹. Nella maggior parte dei paesi, i crimini d'onore sono ancora molto diffusi e tollerati dalla legge, anche la tratta delle donne è un fenomeno preoccupante e la maggior parte dei paesi non ha ancora adottato disposizioni che la vietano⁷⁵². Recentemente, con l'esplosione della Primavera Araba, gli atti di violenza contro le donne, specie quelli a sfondo sessuale, sono aumentati considerevolmente. In Siria e in Libia le donne sono usate come "arma da guerra" mentre in Tunisia ed Egitto sono usate come armi politiche per impedire la loro partecipazione ai processi di transizione politica⁷⁵³. Con la fine del conflitto il Governo libico non ha preso nessuna posizione riguardo alle violenze subite dalle donne durante i conflitti armati, né ha avviato delle inchieste sulle violenze sessuali inflitte alle

⁷⁴⁷ *Dichiarazione del Cairo dei diritti dell'uomo dell'Islam*, art. 24.

⁷⁴⁸ *Ivi*, art. 25.

⁷⁴⁹ C. ZANGHÌ, *op. cit.*, p. 474

⁷⁵⁰ *Ivi*, p. 477.

⁷⁵¹ M. BEN JENA, L. SEDOU, M. SCOTT, *Violence à l'égard des Femmes dans le contexte de Transformation Politique et de la Crise Economique dans la Région Euro-Méditerranéenne. Tendances et Recommandations en vue de l'Egalité et de la Justice*, Réseau Euro-Méditerranéen de droits de l'homme, Copenaghen, marzo 2014, p. 24.

⁷⁵² Ad eccezione dell'Egitto che ha adottato la legge n. 65 del 2010 che vieta la tratta delle donne e della Giordania che ha adottato una legge nel 2009 che vieta la tratta delle persone, in M. BEN JENA, L. SEDOU e M. SCOTT, p. 23.

⁷⁵³ M. BEN JENA, L. SEDOU, M. SCOTT, *op. cit.*, p. 23.

donne durante la guerra civile⁷⁵⁴. Grazie a diverse manifestazioni di protesta, in particolare alla manifestazione del 13 febbraio 2013 a piazza Martyrs (Tripoli), il Ministero della giustizia libico ha emesso un progetto di legge che riconosce le vittime che hanno subito violenza durante il conflitto come vittime di crimini di guerra⁷⁵⁵. Il progetto, che prevede dei risarcimenti e dei benefici per le vittime di tali violenze, non è ancora stato esaminato dal Congresso Nazionale. Anche l'Egitto, non è stato in grado di proteggere le sue cittadine dalle violenze che hanno subito, difatti non ha né avviato delle inchieste né punito i colpevoli. La nuova Costituzione del 2014 prevede però l'impegno degli Stati a proteggere le donne da qualsiasi forma di violenza, specie quella sessuale⁷⁵⁶.

3.5. La tutela dei diritti umani in Asia.

Diversamente dai paesi analizzati in precedenza, in Asia non è stata ancora adottata alcuna convenzione regionale per la tutela dei diritti umani, perché gli *standard* asiatici su tali diritti sono molto diversi da quelli internazionali.

Spesso si osserva *“un atteggiamento di resistenza nei confronti dei principi inseriti nelle Convenzioni precedenti, sulla base di ‘valori asiatici’ diversi da quelli comunemente detti ‘occidentali’, accolti nel diritto internazionale”*⁷⁵⁷. Esistono infatti, “valori asiatici” che sono in contraddizione con i principi occidentali, ispiratori dell'attuale ordinamento internazionale in materia dei diritti umani⁷⁵⁸. Alcuni studi sulla tutela dei diritti in Asia e sui “valori asiatici” hanno *“messo in evidenza come sia ontologicamente scorretto parlare di una sola “Asia” in riferimento ad un insieme di Paesi e popoli così diversi fra loro: abbracciarli sotto un'unica definizione territoriale è un'approssimazione che risente di una radicata prospettiva fortemente eurocentrica”*⁷⁵⁹. Sebbene alcuni governi asiatici abbiano firmato nel 1948 la Dichiarazione Universale dei diritti umani, non hanno però aderito né al Patto sui diritti civili e politici, né a quello sui diritti economici, sociali e culturali del 1996, né agli altri strumenti internazionali in materia di diritti umani, ad eccezione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo; e nei rari

⁷⁵⁴ Rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite, *Sexual Violence in Conflict*, del 14 marzo 2013, A/67/792-S/2013/149, par. 97.

⁷⁵⁵ M. BEN JENA, L. SEDOU e M. SCOTT, *op. cit.*, p. 28.

⁷⁵⁶ Le autorità egiziane hanno lanciato una nuova legislazione per eliminare la violenza sessuale ad ottobre 2012 e a febbraio 2013, in M. BEN JENA, L. SEDOU e M. SCOTT, *op. cit.*, p. 29.

⁷⁵⁷ A. DEL VECCHIO, *op. cit.* p. 328.

⁷⁵⁸ C. ZANGHÌ, *op. cit.* p. 485.

⁷⁵⁹ T. GROPPI, *Does Asia Exist? In Asian Constitutionalism in Transition: a Comparative Perspective*, a cura di T. GROPPI, V. PIERGIGLI, A. RINELLA, Milano, 2008, p. 3.

casi di paesi che hanno ratificato alcuni trattati, gli sforzi di adeguamento interno sono stati del tutto insufficienti⁷⁶⁰.

La mancanza di strumenti a tutela dei diritti umani è dovuta principalmente all'influenza delle religioni presenti nel continente asiatico. Non esiste, infatti, nelle religioni asiatiche un termine che indichi i "diritti". Nell'induismo ad esempio *"la parola che più si avvicina al concetto occidentale è 'adhikāra' (pretesa, diritto), che però è attribuito non a tutti gli uomini, ma solo ai brahmani e cioè la casta nobile"*⁷⁶¹. Per il buddhismo è difficile capire se i diritti umani siano realmente compatibili con tale religione, nonostante valori come la vita, la dignità umana, la libertà personale e altrui siano molto importanti. Anche i sistemi politici, economici, ideologici esistenti in Asia impediscono l'adozione di strumenti giurisdizionali vincolanti riguardanti la tutela dei diritti umani. Inoltre, la limitazione dei diritti dell'individuo è giustificata dalla necessità *"della stabilità e dell'ordine all'interno dello Stato per il bene della comunità"*⁷⁶² e il linguaggio utilizzato tende a valorizzare la titolarità dei doveri piuttosto che dei diritti⁷⁶³.

Ciò detto, grazie all'azione svolta dalle Nazioni Unite e dalla Commissioni dei diritti dell'uomo, sono stati promossi dei *workshop* annuali che riescono a riunire i Governi asiatici ed alcune organizzazioni governative, con l'obiettivo di promuovere l'educazione dei diritti umani⁷⁶⁴. A questi *workshop* si è affiancato il Forum Asia-Pacifico delle Istituzioni Nazionali per i diritti dell'uomo⁷⁶⁵, organizzazione composta da quei Paesi che si sono dotati di istituzioni e commissioni nazionali sui diritti umani⁷⁶⁶. Il Forum promuove azioni in favore dei diritti dell'uomo attraverso seminari, conferenze e studi settoriali. È stato anche istituito un Consiglio consultivo di giuristi che ha il compito di contribuire all'evoluzione della giurisprudenza in materia di diritti umani.

⁷⁶⁰ C. ZANGHÌ, *op. cit.*, p. 485.

⁷⁶¹ A. DEL VECCHIO, *op. cit.*, p. 329.

⁷⁶² C. ZANGHÌ, *op. cit.*, p. 487.

⁷⁶³ *Ibidem*.

⁷⁶⁴ I "Workshop annuali sulla Cooperazione Regionale per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani nella Regione Asia-Pacifico" dell'ONU finora organizzati si sono svolti a Colombo(1982), Manila (1990), Jakarta(1993), Seoul Beirut (2002), Islamabad (2003), Doha (2004), Pechino (2005).

⁷⁶⁵ Il Forum Asia-Pacifico (APF) ha adottato la sua Costituzione nel Meeting Annuale di Colombo del 2001 in <http://www.asiapacificforum.net/>.

⁷⁶⁶ Attualmente fanno parte del Forum quindici membri e sei membri associati: Afghanistan, Australia, Filippine, Giordania, India, Indonesia, Korea, Malesia, Mongolia, Nepal, Nuova Zelanda, Palestina, Qatar, Tailandia e Timor Leste. I sei membri associati sono: Bangladesh, Maldive, Myanmar, Oman, Ombudsman of Samoa e Sri Lanka in: <http://www.asiapacificforum.net/members>.

Nel 1998 alcune organizzazioni non governative hanno adottato la “Carta asiatica dei diritti umani”⁷⁶⁷. Esso non è uno strumento giuridico, né ha valore vincolante, ma rappresenta un’importante dichiarazione da parte della società civile asiatica, con la quale riconosce la necessità di dotarsi di un documento cui far riferimento per tutte le questioni riguardanti il rispetto dei diritti umani. Il documento evidenzia il carattere universale e indivisibile dei diritti umani e afferma i diritti già presenti nei trattati in materia di diritti umani offrendo particolare protezione ad alcune categorie di persone particolarmente esposte alla violazione dei propri diritti (le donne, i bambini, i malati e i prigionieri). Di notevole importanza è la norma riguardante la discriminazione e la violenza contro le donne⁷⁶⁸. In merito la Carta afferma che l’oppressione nei confronti delle donne è causata da fattori socio culturali, economici e istituzionali e aggiunge, che la presenza dei militari nei territori asiatici incrementa la violenza sulle donne. Sono disciplinate tutte le forme di violenza sia quelle che avvengono in ambito privato che pubblico, sia quelle che avvengono in tempo di pace che di guerra e vi è un esplicito riferimento allo stupro sistemico, considerato come un crimine di guerra e un crimine contro l’umanità⁷⁶⁹. S’invitano gli Stati a porre fine a tali discriminazioni attraverso l’adozione di misure che garantiscano alle donne l’opportunità di lavorare e ricevere un adeguato salario, l’accesso alla giustizia e a tutti i servizi sanitari, il diritto di decidere liberamente della propria maternità⁷⁷⁰.

Negli anni Duemila, sono state adottate diverse dichiarazioni non giuridicamente vincolanti. Tra queste meritano, attenzione l’*ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons, Particularly Women and Children*⁷⁷¹ e la *Declaration on the Elimination of Violence Against Women in the ASEAN Region*⁷⁷². Per quanto riguarda il primo documento, è affermata l’urgente necessità di trovare una soluzione globale a tale fenomeno mentre il secondo documento afferma che la violenza contro le donne è un ostacolo al raggiungimento dell’uguaglianza, dello sviluppo e della pace⁷⁷³. Spetta dunque agli Stati, adottare nelle proprie legislazioni nazionali, meccanismi e strumenti che

⁷⁶⁷ La Carta dei diritti umani dell’Asia è stata adottata il 17 maggio del 1998 durante una conferenza speciale tenutasi a Kwangju, in sud Corea da più di 200 ONG, Organizzazioni popolari e attivisti di diritti umani. Il testo della Carta è consultabile sul sito: <http://www.refworld.org/pdfid/452678304.pdf>.

⁷⁶⁸ Carta dei diritti umani dell’Asia, art. 9.

⁷⁶⁹ Ivi, art. 9.2.

⁷⁷⁰ Ivi, art. 9.3.

⁷⁷¹ L’*ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons, Particularly Women and Children* è stata adottata il 24 novembre 2004. Il testo è consultabile sul sito : <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/asean-declaration-against-trafficking-in-persons-particularly-women-and-children-3>.

⁷⁷² *Declaration on the Elimination of Violence Against Women in the ASEAN Region* è stata adottata il 30 giugno 2004. Il testo è consultabile sul sito: <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/declaration-on-the-elimination-of-violence-against-women-in-the-asean-region-4>.

⁷⁷³ *Declaration on the Elimination of Violence Against Women in the ASEAN Region*, Preambolo.

vietano la violenza di genere e che promuovano l'*empowerment* delle donne. Si richiede inoltre agli Stati una cooperazione bilaterale, sia tra di essi sia con le organizzazioni femminili, ONG e le comunità che si occupano di questa tematica⁷⁷⁴.

Recentemente, l'Associazione delle Nazioni dell'Asia Sud-Orientale (ASEAN)⁷⁷⁵ ha adottato la Dichiarazione dell'ASEAN sui diritti umani⁷⁷⁶, dando particolare enfasi al rispetto dei valori democratici, dei diritti umani, delle libertà fondamentali, dei principi dello stato di diritto e di *good governance*. Anche in questo caso si tratta di un documento non giuridicamente vincolante, ma *“dovrebbe costituire, secondo uno schema tipico del diritto internazionale dei diritti umani, la prima tappa in un percorso di codificazione dei diritti, nel quale all'adozione di un atto di soft law come la Dichiarazione in questione facciano seguito delle Convenzioni con cui gli Stati membri assumano delle vere e proprie obbligazioni giuridiche”*⁷⁷⁷. Nel 2009 è stata istituita la Commissione intergovernativa sui diritti umani dell'ASEAN (AICHR)⁷⁷⁸. Si tratta di un nuovo meccanismo per proteggere e promuovere i diritti delle persone che vivono nella regione del Sud Est asiatico. Bisogna tenere presente, che, la Dichiarazione è stata, adottata da un'organizzazione sub-regionale, che non interessa tutto il continente asiatico ma solo i dieci Stati membri e difficilmente si estenderà agli altri Stati del continente asiatico. Tuttavia, si tratta di uno strumento importante perché la Dichiarazione prevede la tutela dei principali diritti umani, sia quelli civili e politici sia quelli sociali, culturali ed economici. Il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali *“must be balanced with the performance of corresponding duties as every person has responsibilities to all other individuals, the community and the society where one lives”*⁷⁷⁹. Nella Dichiarazione è presente il principio di divieto di discriminazione e di eguaglianza dinanzi la legge. L'art. 3 stabilisce

⁷⁷⁴ Ivi, par. 8.

⁷⁷⁵ Associazione delle Nazioni dell'Asia Sud-Orientale(ASEAN) è stata istituita l'8 agosto del 1967 a Bangkok con la Dichiarazione dell'ASEAN (Dichiarazione di Bangkok), firmata da cinque Stati fondatori: Indonesia, Malesia, Filippine, Singapore e Thailandia. In seguito sono entrati a far parte dell'associazione Brunei, Vietnam, Laos, Myanmar e Cambogia per un totale di dieci Stati membri. La sede dell'ASEAN è a Jakarta, in Indonesia. Si tratta di un'organizzazione a vocazione strettamente economica. Dagli anni Novanta, all'indomani della Conferenza mondiale per i diritti umani del 1993, l'ASEAN ha iniziato a contemplare la questione dei diritti umani, rilasciando un comunicato congiunto, nel quale gli Stati parti si impegnavano a promuovere la cooperazione internazionale nella definizione di *standard* di tutela dei diritti, nonché a prendere in considerazione l'istituzione di un apposito meccanismo regionale per i diritti umani, in: <http://aichr.org/>.

⁷⁷⁶ La Dichiarazione dell'Asean sui diritti umani è stata adottata il 18 novembre 2007 entrata in vigore nel 2008. Il testo della Carta è consultabile sul sito : <http://www.asean.org/images/2012/publications/ASEAN-Charter.pdf>.

⁷⁷⁷ A. M. LECIS COCCO-ORTU *L'associazione delle nazioni asiatiche sud-orientali adotta la prima dichiarazione dei diritti umani: L'alba di un nuovo sistema regionale di tutela di diritti?* p. 357.

⁷⁷⁸ La Commissione è per il momento un organo di ricerca, come la Commissione interamericana al momento della sua costituzione, incaricata di promuovere con attività di studio, analisi, di cooperazione e di confronto, la tutela di diritti umani, anche attraverso l'adozione di appositi strumenti” in LECIS COCCO-ORTU op. cit. p. 360.

⁷⁷⁹ Carta ASEAN dei diritti umani, art. 6.

chiaramente che i diritti delle donne sono inalienabili, integrali e indivisibile parte dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Infine occorre dire che alcuni Stati asiatici hanno ratificato la CEDAW e il suo Protocollo opzionale⁷⁸⁰. La ratifica della CEDAW, non è solo importante per la promozione dei diritti delle donne in Asia, ma anche per “*deployed to interpret constitutional rights, to make laws CEDAW complaint, and to enact new laws*”.⁷⁸¹

4. I principali meccanismi internazionali di promozione e monitoraggio del rispetto del divieto di non discriminazione e del divieto di violenza di genere.

Accanto alla cospicua normativa internazionale relativa ai diritti umani delle donne, vi sono delle istituzioni che svolgono un’intensa attività di monitoraggio sulle situazioni che possono comportare violazioni delle norme internazionali su detti diritti. Si mira ad individuare le materie su cui le politiche degli Stati sono più carenti e mettere a punto eventuali strategie di sostegno in stretto dialogo con i paesi direttamente coinvolti⁷⁸². Tale attività è svolta sia da strutture specializzate, come la Commissione sulla condizione delle donne⁷⁸³ e il Comitato della Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne⁷⁸⁴; sia da organi che si occupano in generale di diritti umani, come la Commissione per i diritti umani⁷⁸⁵ (sostituita nel 2006 dal Consiglio dei diritti umani)⁷⁸⁶ e la Sotto-commissione per la promozione e la protezione dei diritti umani. Le Commissioni sono inoltre affiancate dai Relatori Speciali e dai Gruppi di lavoro.

La Commissione sulla condizione della donna (CSW) ha svolto un ruolo chiave nella promozione dei diritti delle donne e nel processo di riconoscimento della violenza di genere come un problema attinente alla sfera dei diritti umani. Nei suoi primi anni di attività (1946-1962) si è occupata principalmente della raccolta dati e della realizzazione di analisi utili sul piano giuridico, per l’adozione di convenzioni o strumenti internazionali finalizzati a contrastare le varie forme di

⁷⁸⁰ Gli Stati firmatari del Protocollo Opzionale sono: il Nepal, il Bangladesh, le Maldive e lo Sri Lanka

⁷⁸¹ T. GROPP, *Does Asia Exist?*, cit., p. 5.

⁷⁸² P. DEGANI, Nazioni Unite e “genere”, op. cit., p. 8.

⁷⁸³ La Commissione sulla condizione della donna è stata creata dal Consiglio Economico e sociale delle Nazioni Unite nel 1946 con risoluzione res. 11(II) del 21 giugno 1946, si compone di 45 rappresentanti del governo e il suo compito principale consiste nell’elaborare rapporti e fornire raccomandazione all’ECOSOC sulla promozione dei diritti delle donne. La Commissione può fornire anche delle proposte d’azione sui problemi più urgenti riguardanti le donne e ha il compito di revisionare e valutare l’applicazione della Piattaforma di Pechino del 1995. Infine la Commissione può ricevere comunicazioni da parte di individui o gruppi relativamente a questioni di violenza contro le donne, in: <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/>.

⁷⁸⁴ Di cui si è già detto al par. 1.3.

⁷⁸⁵ La Commissione per i diritti umani è stata istituita nel 1946 con ris. 5(I) del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite.

⁷⁸⁶ Istituito con risoluzione dell’Assemblea Generale il 15 marzo 2006 con risoluzione 60/251

discriminazioni presenti nelle legislazioni nazionali⁷⁸⁷. Tra gli anni Cinquanta e Sessanta sono state adottate importanti Convenzioni a tutela dei diritti delle donne, in particolare: la Convenzione sui Diritti Politici delle Donne del 20 dicembre 1952⁷⁸⁸, la Convenzione sulla nazionalità delle donne coniugate del 29 gennaio 1957⁷⁸⁹, la Convenzione sul consenso al matrimonio, sull'età minima per il matrimonio e sulla registrazione dei matrimoni del 7 novembre 1962⁷⁹⁰.

La Commissione, dunque, si è occupata principalmente sul ruolo delle donne nei processi di sviluppo che risultava essere la nuova strategia contro la discriminazione e l'uguaglianza delle donne⁷⁹¹. Con la proclamazione dell'Anno internazionale della donna e del Decennio delle Nazioni Unite sulle donne, la Commissione ha concentrato il suo lavoro sull'organizzazione delle Conferenze mondiali sulle donne e sulla proposta di eventuali progetti di dichiarazioni. Inoltre, a partire dagli anni Ottanta, si è deciso un rafforzamento del ruolo della Commissione. In particolare, il Consiglio economico e sociale con risoluzione 27/1983, ha ampliato la competenza della Commissione nel ricevere comunicazioni da parte d'individui o gruppi relativamente a questioni di violenza contro le donne. L'aspetto più significativo di tale risoluzione riguarda la possibilità data alla Commissione di nominare un suo gruppo di lavoro ad hoc, specializzato nell'esame delle comunicazioni. Tale gruppo, il cui compito consiste nell'esaminare le comunicazioni ricevute, prepara poi un rapporto alla Commissione nel quale indica le forme di violenze più comunemente indicate nelle comunicazioni e formula eventuali suggerimenti⁷⁹². I rapporti del gruppo di lavoro sono molto importanti perché vengono utilizzati dalla Commissione per la stesura di progetti di raccomandazione da sottoporre poi al Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite⁷⁹³. La Commissione non ha però poteri d'indagine nei confronti degli Stati oggetto di segnalazioni nelle comunicazioni, per cui anche di fronte a violazioni gravi e sistematiche dei diritti delle donne, il principio di non ingerenza negli affari degli Stati rimani più che mai solido⁷⁹⁴.

I diritti delle donne sono considerati anche all'interno del sistema generale dei diritti umani, il cui organo principale è il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (UNHRC) istituito nel 2006 con risoluzione dell'Assemblea Generale 60/251. Tra i suoi compiti principali, vi è quello di

⁷⁸⁷ M. ZUPI, *I temi della 56° Sessione della Commissione ONU sulla condizione della donna*, a cura di CeSPI, n. 49, febbraio, 2012, p. 26.

⁷⁸⁸ Risoluzione Assemblea Generale, 640 (VIII) del 20 dicembre 1952.

⁷⁸⁹ Risoluzione Assemblea Generale, 1040 (XI) del 29 gennaio 1957.

⁷⁹⁰ Risoluzione Assemblea Generale, 1763 A (XVIII).

⁷⁹¹ M. ZUPI, *op. cit.*, p. 26.

⁷⁹² P. DEGANI, *Nazioni Unite e "genere"*, *op. cit.*, p. 25.

⁷⁹³ *Ibidem*

⁷⁹⁴ *Ivi*, p. 28.

procedere ad un esame universale periodico (*universal periodic review*) circa il rispetto degli obblighi da essi assunti in materia di diritti umani⁷⁹⁵. Esso ha anche la possibilità di avviare una procedura speciale, per intraprendere delle inchieste in *loco* qualora sia stata commessa una violazione dei diritti umani⁷⁹⁶.

Accanto alla Consiglio assumono grande rilievo i rapporti del Relatore Speciale sulla violenza contro la donna⁷⁹⁷ e quelli dei Gruppi di Lavoro concernenti le pratiche tradizionali che colpiscono la salute delle donne e delle bambine⁷⁹⁸, quelli sullo stupro sistemico, schiavitù sessuale e pratiche assimilabili durante i conflitti armati e il gruppo di lavoro sul tema di discriminazione contro le donne nel diritto e nella pratica⁷⁹⁹.

La Relatrice speciale sulla violenza contro le donne ha il mandato di raccogliere e analizzare i dati sulla violenza, provenienti da governi, organismi, organizzazioni non governative, comprese le organizzazioni di donne e deve formulare raccomandazioni a livello locale, nazionale e internazionale sulle misure adottate per eliminare la violenza contro le donne, le sue cause e le sue conseguenze⁸⁰⁰. Per adempiere al suo mandato, deve infine adottare un approccio globale e universale per eliminare le cause della violenza e per farlo deve collaborare attivamente con la Commissione sulla Condizione delle donna e con gli altri organi delle Nazioni Unite che si occupano di diritti umani⁸⁰¹.

Il lavoro della Relatrice Speciale si basa sulla stesura di rapporti nazionali e tematici che viene all'attenzione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, e in casi urgenti, prende contatto con gli Stati più sospettati a commettere o di tollerare gli atti di violenza contro le donne. Tra i lavori delle relatrici speciali figurano la violenza domestica, la tratta di esseri umani e la violenza

⁷⁹⁵ B. CONFORTI, F. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Verona, 2011, p. 355.

⁷⁹⁶ *Ibidem*.

⁷⁹⁷ Il Relatore speciale sulla violenza contro le donne è stato istituito dalla Commissione per i diritti umani con ris. 1994/45 del 4 marzo 1994. La prima a svolgere tale ruolo è stata Radhika Coomaraswamy. Nel 2003 il mandato del relatore è stato rinnovato con ris. 2003/145 ed è stata nominata Yakin Ertuk e nel 2006. Attualmente, la relatrice speciale è Rashida Manjoo, nominata nel 2009 con risoluzione 23/125 del Consiglio dei diritti umani.

⁷⁹⁸ L'attenzione attorno al tema delle pratiche tradizionali lesive alla salute delle donne e delle bambine risale agli anni Ottanta, quando l'ECOSOC con ris. 1984/34 richiese al Segretario generale di nominare un Gruppo di Lavoro allo scopo di condurre uno studio sulle conseguenze che comportavano alcune pratiche tradizionali sulla salute femminile. Nel 1986 il Gruppo di Lavoro sottopose alla Commissione diritti umani un rapporto (UN Doc. E/CN.4/1986/42) nel quale riconosceva la necessità di contrastare la diffusione delle pratiche concernenti le mutilazioni genitali femminili. Successivamente la Sottocommissione per la prevenzione delle discriminazioni e la protezione delle minoranze provvide alla nomina di un Gruppo di Lavoro presieduto da Mrs. H. E. Waezazi con il compito di indagare su tale questione. Nel corso degli anni il mandato della Waezazi è stato più volte riconfermato con ris. 1999/13 della Sottocommissione per la promozione dei diritti umani, in P. DEGANI, *Nazioni Unite e "genere"*, op. cit., p. 15-16.

⁷⁹⁹ Risoluzione Consiglio dei diritti umani n. 15/23.

⁸⁰⁰ Ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani, *Le Nazioni Unite e i diritti umani delle donne*, in: <http://www.onuitalia.it/diritti/donne6b.html>.

⁸⁰¹ *Ibidem*.

condonata o accettata dallo Stato. In un suo recente rapporto⁸⁰², preparato per la 20° sessione del Consiglio dei diritti umani, la relatrice Rashida Manjoo affronta la tematica del femminicidio, affermando che questa forma violenza di genere, è l'estrema conseguenza delle forme di violenza esistenti contro le donne e l'ultimo efferato atto che pone fine ad una serie di violenze continuative nel tempo⁸⁰³. Le donne sono continuamente soggette a discriminazioni e violenze e sono sempre in una “*death row, always fear of execution*”⁸⁰⁴.

La Relatrice individua diverse forme di femminicidio, vale a dire quelli legati alla violenza domestica, alla stregoneria, ai crimini di onore, alle morti per dote, ai conflitti armati, all'appartenenza alle popolazioni aborigene o indigene, all'orientamento sessuale, all'infanticidio, agli aborti selettivi e alle altre pratiche tradizionali lesive all'integrità fisica e psichica della donna che comportano la sua morte.

Per la prima volta, dunque, è stato presentato alle Nazioni Unite un rapporto tematico sul femminicidio, si tratta di un evento epocale che costringe i Governi di tutto il mondo a confrontarsi con la propria responsabilità nell'agire con la dovuta diligenza per la promozione e protezione dei diritti delle donne e nel condannare gli autori di tali atti.

Gli Stati che non condannano adeguatamente si rendono colpevoli e fanno comprendere alla società che la violenza contro le donne è accettata e inevitabile⁸⁰⁵. Per questo motivo, la Relatrice invita gli Stati ad intraprendere misure più efficaci sia in campo legislativo e penale che in quello sociale.

Anche nel suo ultimo rapporto del 2013⁸⁰⁶ è analizzato l'aspetto istituzionale in merito alla violenza contro le donne causata da azioni o omissioni dello Stato⁸⁰⁷.

Infine, occorre ricordare la creazione della nuova entità delle Nazioni Unite per l'Uguaglianza di genere e l'Empowerment femminile (UN Women) istituita dall'Assemblea Generale nel 2010. UN Women nasce dall'unione di quattro organismi che si occupavano esclusivamente del raggiungimento dell'uguaglianza e dell'*empowerment* femminile, vale a dire: la Divisione per l'avanzamento delle donne (DAW), l'Istituto internazionale di ricerca e formazione per l'avanzamento delle donne (INSTRAW), l'Ufficio del Consigliere Speciale sulle questioni di genere

⁸⁰² Rapporto annuale della Relatrice speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze, Rashida Manjoo, del 23 maggio 2012, A/HRC/20/16.

⁸⁰³ Ivi, par. 15.

⁸⁰⁴ *Ibidem*.

⁸⁰⁵ Rapporto annuale della Relatrice speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze, Rashida Manjoo, *op. cit.*, p. 19.

⁸⁰⁶ Rapporto annuale della Relatrice speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze, Rashida Manjoo, del 14 maggio 2013, A/HRC/23/49.

⁸⁰⁷ *Ibidem*, par. 11-22.

e l'avanzamento delle donne (OSAGI) e il Fondo di sviluppo delle Nazioni Unite per le donne (UNIFEM)⁸⁰⁸. Tra gli obiettivi principali dell' UN Women vi è anche quello di eliminare la violenza contro le donne. Tale entità collabora attivamente con la Commissione sulla condizione della donna nell'elaborazione di politiche, standard e norme internazionali e aiuta gli Stati nell'applicazione di tali misure ed infine svolge un'attività di monitoraggio dei progressi compiuti, in materia di genere e uguaglianza nel sistema delle Nazioni Unite.

(Segue) Il caso italiano.

Interessante è anche il rapporto della Relatrice sulla violenza contro le donne riguardante l'Italia⁸⁰⁹, dove ha esaminato la situazione della violenza contro le donne in quattro sfere: la casa, la comunità, la violenza condonata o tollerata dallo Stato e la violenza nel contesto transnazionale⁸¹⁰. Nonostante l'Italia abbia fatto notevoli progressi per affrontare il problema della violenza di genere attraverso l'adozione di leggi e politiche adeguate (la legge sugli atti persecutori e il piano nazionale contro la violenza) il problema della violenza contro le donne, in particolar modo della violenza domestica resta ancora un problema diffuso. Essa rimane in gran parte invisibile e sottodenunciata⁸¹¹, inoltre il *continuum* di violenza tra le mura domestiche si riflette nel crescente numero di vittime di femminicidio: dalle statistiche fornite risulta che, nel 2010 centoventisette donne sono state uccise dal proprio partner⁸¹². La Relatrice nota anche che il quadro giuridico dell'Italia è frammentario e spesso causa punizioni del tutto inadeguate per i colpevoli e mancanza di efficaci rimedi giuridici per le donne vittime di violenza⁸¹³. Inoltre, i lunghi ritardi nel sistema giudiziario incidono negativamente sull'esito dei casi, infatti, l'istituto delle prescrizione permette ad alcuni casi di essere prescritti a causa dei ritardi nel sistema⁸¹⁴.

Il problema della violenza è diffuso anche nelle comunità Rom e Sinti e sulle donne che appartengono ad altre minoranze. In quanto minoranze questi gruppi affrontano forme multiple di violenze e discriminazione, sia nella sfera privata che in quella pubblica e la loro sfiducia nel

⁸⁰⁸ Entità delle Nazioni Unite per l'Uguaglianza di genere e l'Empowerment femminile (UN Women), in: <http://www.unwomen.org/en/about-us/about-un-women>.

⁸⁰⁹ Rapporto della Relatrice speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze, Rashida Manjoo, Missione in Italia, del 15 giugno 2012, A/HRC/20/16/Add.2.

⁸¹⁰ Ivi, par. 1.

⁸¹¹ Nel 2010 il 93% delle vittime di violenza da parte di non partner e il 33,9% delle donne che hanno subito violenza domestica non segnalano i casi alla polizia, allo stesso modo il 91% di atti di violenza sessuale, quali lo stupro, non sono denunciati in Comunicazione del Comitato della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione, CEDAW/C/ITA/Q/6/Add. 1 par. 30.

⁸¹² Rapporto della Relatrice speciale sulla violenza contro le donne le sue cause e conseguenza, *op. cit.*, par. 19.

⁸¹³ Rapporto della Relatrice speciale sulla violenza contro le donne le sue cause e conseguenze, *op. cit.*, p. 68.

⁸¹⁴ Ivi, par. 69.

sistema statale le rende riluttanti nell'integrarsi con la società esterna. Questa situazione si traduce nella loro dipendenza con i membri maschi della loro famiglia, il che potrebbe comportare un aumento della violenza domestica. Per quanto riguarda la condizione delle donne migranti, in particolar modo di quelle che si trovano in situazione irregolare nel Paese, sono vittime di molteplici forme di discriminazione, ulteriormente rafforzato dal "pacchetto sicurezza"⁸¹⁵. A causa di tale pacchetto le donne immigrate non denunciano le violenze che subiscono per paura di essere arrestate ed espulse⁸¹⁶. Le leggi del pacchetto sicurezza incidono anche sulle donne immigrate che si trovano nel paese a seguito di ricongiungimento familiare. Dato che la legge prevede un periodo di residenza legale obbligatorio di due anni, costringe queste donne a non denunciare le forme di violenza domestica che subiscono⁸¹⁷.

Circa la situazione delle donne in carcere, si evince dal Rapporto della Relatrice che questo hanno numerose difficoltà di accesso alle opportunità di studio e di lavoro, anche a causa delle pratiche discriminatorie poste in essere dal personale delle strutture carcerarie⁸¹⁸.

La Relatrice invita perciò il Governo italiano ad adottare riforme legislative e politiche più adeguate; intraprendere campagne di sensibilizzazione con lo scopo di eliminare atteggiamenti stereotipati circa il ruolo e le responsabilità delle donne, in quanto gli stereotipi di genere sono profondamente radicati nella società italiana, specie per quanto riguarda la loro rappresentazione nei media; migliorare i servizi di supporto ed infine garantire un sistema di raccolta di dati e di statistiche più efficiente. Infine, la Relatrice sottolinea che l'attuale situazione politica ed economica dell'Italia non può essere utilizzata come giustificazione per la diminuzione di attenzione e risorse dedicate alla lotta contro la violenza e le discriminazione di genere, essa deve rimanere una priorità dell'agenda nazionale e richiede un'attenzione seria⁸¹⁹.

CAPITOLO III. Dal contrasto alla violenza di genere alla lotta al femminicidio e alla tratta delle donne: il contributo dell'Europa allo sviluppo del diritto internazionale in materia di protezione alle donne.

SOMMARIO: – 1. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa. – 1.1. Le principali novità della Convenzione. – 1.2. L'accesso alla protezione della giustizia delle donne. – 1.3. Le sfide sollevate

⁸¹⁵ Si tratta di una serie di misure restrittive in materia d'immigrazione introdotte nel 2008 con il Decreto legislativo 92/2008 sulla sicurezza pubblica convertito in Legge n. 125/2008.

⁸¹⁶ Rapporto della Relatrice speciale sulla violenza contro le donne le sue cause e conseguenza, *op. cit.*, par. 25.

⁸¹⁷ *Ivi*, par. 26.

⁸¹⁸ *Ivi*, par. 81.

⁸¹⁹ *Ivi*, par. 92.

dall'adozione della Convenzione di Istanbul. – 1.4. Comparazione tra la Convenzione di Istanbul e la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne. – 2. Alcuni recenti casi giurisprudenziali riguardanti la violenza contro le donne in Europa. – 2.1. Corte europea dei diritti dell'uomo. – 2.2. Corte di giustizia dell'Unione Europea. – 3. I programmi Daphne dell'Unione e la protezione contro la tratta.

1. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa.

La Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, nota anche come Convenzione di Istanbul⁸²⁰, è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 7 aprile 2011 ed è stata aperta alla firma l'11 maggio 2011. La Convenzione entrerà in vigore il primo agosto 2014⁸²¹, essendo stato depositato il decimo strumento di ratifica il 22 aprile 2014 da parte dell'Andorra⁸²².

Si tratta del primo strumento giuridicamente vincolante in ambito internazionale⁸²³, ma soprattutto europeo, che crea un quadro giuridico completo in relazione alla protezione delle donne contro tutte le forme di violenza, alla prevenzione della violenza contro le donne e alla promozione dell'uguaglianza di genere senza alcuna discriminazione basata sul sesso.

La Convenzione si compone di un Preambolo, di dodici Capitoli contenenti ottantuno articoli e di un Allegato riguardante i privilegi e le immunità⁸²⁴. La sua struttura riproduce quella usata nelle più recenti convenzioni del Consiglio d'Europa, relative all'eliminazione di specifiche forme di violenza e abuso⁸²⁵. Gli obiettivi della Convenzione sono stati riassunti nelle “3 P”: “*Prevention, Protection of victims and Prosecution of Offenders*”⁸²⁶, a queste va aggiunta una quarta P, quella delle Politiche integrate, olistiche e coordinate, senza le quali le misure per eliminare la violenza contro le donne

⁸²⁰ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne, nota anche come Istanbul è stata adottata il 7 aprile 2011 a Istanbul dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Hanno partecipato all'elaborazione di tale Convenzione anche il Canada, gli Stati Uniti, la Santa Sede e l'Unione Europea, Serie dei Trattati del Consiglio d'Europa n. 210.

⁸²¹ Consiglio d'Europa, *Link to Chart of signatures and ratifications*, in: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=210&CM=1&DF=&CL=ENG>.

⁸²² L'art. 75 par. 3 dispone che “*La presente Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data in cui dieci firmatari, di cui otto del Consiglio d'Europa, avranno espresso il loro consenso a essere vincolati alla Convenzione*”.

⁸²³ La Convenzione di Istanbul prevede all'art. 75 par.1 che anche gli Stati non membri del Consiglio d'Europa che hanno partecipato alla sua elaborazione e l'Unione Europea possono firmare e ratificare la suddetta Convenzione.

⁸²⁴ Convenzione di Istanbul, art. 66.

⁸²⁵ Si vedano ad esempio la Convenzione contro il traffico di essere umani del 16 maggio 2005 (STCE: N. 197) e la Convenzione sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale e l'abuso sessuale del 25 ottobre 2007 (STCE: N. 201).

⁸²⁶ Vale a dire di prevenzione, protezione delle vittime e condanna degli autori di crimini contro la violenza nei confronti delle donne, in Comitato Ad Hoc sulla prevenzione ed eliminazione della violenza contro le donne e della violenza domestica (CAHVIO), *Interim Report*, Strasburgo, 27 maggio 2009, CAHVIO (2009) 4 FIN, p. 6 par. 7.

sarebbero fallimentari⁸²⁷. In ognuna di queste quattro aree (prevenzione, protezione delle vittime, perseguimento dei colpevoli e politiche integrate) la Convenzione offre diverse misure specifiche in capo agli Stati.

Per quanto riguarda la prima area, quella della prevenzione, è necessario che gli Stati adottino tutte le misure necessarie per promuovere un cambiamento di vasta portata delle mentalità degli individui a tutti i livelli attraverso il superamento degli stereotipi di genere⁸²⁸ e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica al problema e alle conseguenze.

Gli Stati parti devono, inoltre, adottare qualsiasi misura per impedire la violenza contro le donne, commessa sia persone fisiche che giuridiche⁸²⁹ e devono altresì, intraprendere azioni positive per proteggere le persone che si trovano in circostanze di particolare vulnerabilità, incluse le donne incinte o quelle con bambini piccoli, le donne affette da disabilità, le migranti, le persone affette da HIV/AIDS, gli omosessuali, le lesbiche, le bisessuali o trans gender, i bambini e gli anziani⁸³⁰. Inoltre occorre che gli Stati adottino programmi e attività destinati ad aumentare il livello di autonomia e di emancipazione delle donne a tutti i livelli, compresi quello economico e politico. L'obiettivo di tali programmi è quello di raggiungere *"the hearts and minds of individuals"*⁸³¹ che attraverso il loro comportamento contribuiscono al persistere della violenza contro le donne⁸³². Nella prevenzione, infatti, devono essere compresi anche gli attori non statali e tutte le componenti sociali, in particolar modo quelle maschili. Per questo motivo, la Convenzione sottolinea che nessuna cultura, religione o tradizione può essere usata per giustificare gli atti di violenza perpetrati a danno delle donne⁸³³.

Oltre a questi obblighi di carattere generale, la Convenzione prevede che gli Stati devono promuovere programmi di sensibilizzazione dell'opinione pubblica destinati a informare il pubblico sulle cause, sulle conseguenze e sulle varie manifestazioni delle forme di violenza che colpiscono le donne e i bambini, nonché sulle misure disponibili per prevenire tali atti⁸³⁴. Oltre ai programmi di sensibilizzazione è opportuno anche promuovere programmi rivolti agli autori di atti di violenza

⁸²⁷ Comitato ad Hoc sulla prevenzione ed eliminazione della violenza contro le donne e della violenza domestica (CAHVIO), *Interim Report*, 27 maggio 2009, CAVHIO (2009) 4 FIN, p. 6 par. 7.

⁸²⁸ Convenzione di Istanbul, art. 12 par. 1.

⁸²⁹ Ivi, art. 12 par. 2.

⁸³⁰ Consiglio d'Europa, Convenzione sulla prevenzione e lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, *Explanatory Report*, 12 aprile 2011, par. 87, in: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/210.htm>.

⁸³¹ Ivi, par. 85.

⁸³² *Ibidem*.

⁸³³ Convenzione di Istanbul, art. 12 par. 5.

⁸³⁴ Ivi, art. 13.

domestica incoraggiandoli ad adottare comportamenti non violenti nelle relazioni interpersonali. Questi programmi devono essere attuati in stretto collegamento con i servizi specializzati di sostegno alle vittime⁸³⁵.

Un ruolo molto importante, sempre in ambito di prevenzione, è svolto dall'educazione e dal settore privato, inclusi i *media*, che non soltanto devono partecipare allo sviluppo di politiche locali, regionali e nazionali per prevenire la violenza contro le donne, ma devono anche provvedere alla loro attuazione⁸³⁶, attraverso l'elaborazione di linee guida e norme di autoregolazione al fine di rafforzare il rispetto della dignità delle donne⁸³⁷.

Occorre ricordare che l'insegnamento della parità dei sessi, del rispetto reciproco e dalla soluzione non violenta delle dispute nei conflitti sono prerogative fondamentali per la prevenzione della violenza; le scuole ma anche i centri sportivi e culturali, e i *media* devono promuovere tali insegnamenti.

È altresì, fondamentale la formazione delle figure professionali che si occupino delle vittime e degli autori delle violenze contro le donne. La formazione di queste figure costituisce, infatti, un mezzo efficace di prevenzione degli atti di violenza poiché questa contribuisce a un cambiamento di prospettiva e di comportamento delle figure professionali nei confronti delle vittime e migliora anche, in modo significativo, la natura e la qualità di sostegno a favore delle stesse⁸³⁸. Le figure professionali devono, dunque, avere una formazione adeguata, riguardo ai temi quali la prevenzione e l'individuazione delle forme di violenza, la parità dei sessi, i bisogni e i diritti delle vittime e su come prevenire la "vittimizzazione secondaria"⁸³⁹, vale a dire su come evitare di rendere la vittima colpevole di ciò che le è accaduto, interpretando i suoi comportamenti come provocazione alla violenza⁸⁴⁰.

Sebbene i redattori della Convenzione abbiano lasciato agli Stati, la libertà di decidere come formare il personale preposto a fornire protezione e assistenza alle vittime di violenza, è opportuno che questa sia continuata e supportata da un appropriato controllo per assicurarsi che le competenze acquisite siano esercitate in maniera adeguata⁸⁴¹. Infine è opportuno che gli Stati adottino protocolli

⁸³⁵ Ivi, art. 16.

⁸³⁶ Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit., par. 106.

⁸³⁷ Convenzione di Istanbul, art. 17 par 1.

⁸³⁸ Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit., par. 98.

⁸³⁹ Per vittimizzazione secondaria s'intende quando le vittime di crimini subiscono una seconda vittimizzazione da parte delle istituzioni, dagli operatori o dall'esposizione mediatica non voluta, in

⁸⁴⁰ D. CHINDEMI, V. CARDILE, *Violenza psichica endo-familiare, plagio della vittima e rimedi terapeutici*, articolo estratto dalla *Responsabilità Civile e Previdenza*, Fascicolo n. 3/2007, Giuffrè Editore, <http://www.altalex.com/index.php?idnot=44218>, reperibile on line.

⁸⁴¹ Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit., par. 99.

e linee guide chiari che stabiliscano gli *standard* che gli operatori sono tenuti ad attuare nei loro rispettivi campi⁸⁴².

La seconda area d'intervento riguarda le misure di protezione e sostegno che gli Stati devono adottare per proteggere le vittime e i testimoni da altre forme di violenza e altresì aiutarli a ricostruirsi una vita⁸⁴³.

La Convenzione elenca, poi, diversi criteri cui devono incentrarsi le misure di protezione. In primo luogo devono basarsi su una comprensione delle cause, delle conseguenze e dell'impatto della violenza di genere e della violenza domestica e devono operare all'interno del quadro dei diritti umani; in secondo luogo devono fondarsi su un approccio integrato che prenda in considerazione il rapporto tra vittime, autori, bambini e il loro più ampio contesto sociale; in terzo luogo devono evitare la vittimizzazione secondaria⁸⁴⁴. Tali misure devono mirare alla crescita dell'autonomia e dell'indipendenza economica delle donne vittime di violenza. È opportuno quindi che tali misure consentano di disporre, negli stessi locali, di una serie di servizi di protezione e di supporto⁸⁴⁵.

Gli Stati devono anche garantire l'esistenza di meccanismi di cooperazione adeguati ed efficaci tra tutti gli organismi statali competenti (autorità giudiziarie, pubblici ministeri, autorità incaricate dell'applicazione della legge, autorità locali e regionali, organizzazioni non governative) e l'accessibilità dei servizi non deve essere subordinata alla volontà della vittima di intentare un procedimento penale o di testimoniare contro ogni autore di tali reati⁸⁴⁶.

È opportuno che le vittime ottengano tutte le informazioni necessarie riguardo ai servizi che hanno a disposizione, anche su quelli internazionali esistenti⁸⁴⁷. Gli Stati parti devono, infatti, garantire servizi di supporto generali (servizi legali, sanitari, psicologici, finanziari, d'impiego, di alloggio, di formazione e di educazione)⁸⁴⁸ e servizi di supporto specializzati che devono essere immediati e continuativi nel tempo. Infine, per assicurare un adeguato ed efficace servizio di supporto, gli Stati devono necessariamente istituire case rifugio e centri di prima assistenza per le donne e per i bambini vittime di violenza ed istituire linee telefoniche di sostegno attive ventiquattro ore su ventiquattro, sette giorni su sette⁸⁴⁹. La Convenzione impone agli Stati parti anche un obbligo di

⁸⁴² *Ibidem*.

⁸⁴³ *Ivi*, par. 110.

⁸⁴⁴ Convenzione di Istanbul, art. 18 par. 3.

⁸⁴⁵ *Ibidem*.

⁸⁴⁶ *Ivi*, art. 18 par. 2 e 4.

⁸⁴⁷ *Ivi*, art. 19 e 21.

⁸⁴⁸ *Ivi*, art. 20.

⁸⁴⁹ *Ivi*, art. 23-25.

incoraggiare le segnalazioni da parte dei testimoni⁸⁵⁰, poiché secondo i redattori della Convenzione, le segnalazioni fatte da amici, parenti, insegnanti o vicini contribuiscono a rompere il silenzio che spesso circonda la violenza di genere⁸⁵¹.

La terza area, relativa alla persecuzione dei colpevoli, impone agli Stati di prendere tutte le misure necessarie per punire gli autori che commettono qualsiasi atto di violenza contemplato dalla Convenzione⁸⁵², attraverso sanzioni che siano “*effective, proportionate and dissuasive*”⁸⁵³.

Tali sanzioni possono includere la privazione della libertà personale, l’estradiizione, la privazione della patria potestà, il monitoraggio e l’osservazione delle persone controllate⁸⁵⁴.

Per quanto riguarda i reati perseguibili, gli Stati hanno giurisdizione quando l’illecito è commesso sul proprio territorio, a bordo di una nave battente la loro bandiera, a bordo di un velivolo immatricolato secondo le loro disposizioni di legge, da un loro cittadino o da persona avente la propria residenza sul loro territorio⁸⁵⁵.

Gli Stati sono tenuti ad avviare indagini senza indugio e a garantire il rispetto dei diritti della vittima in tutte le fasi del procedimento penale⁸⁵⁶.

Infine, la quarta e ultima area d’intervento, riguarda l’adozione di politiche nazionali, efficaci, globali e integrate, allo scopo di agire efficacemente per prevenire ed eliminare qualsiasi forma di violenza contro le donne. Tale approccio presuppone la creazione di un organo che garantisca la piena e completa collaborazione di tutti i soggetti pertinenti (enti, organizzazioni e istituzioni, società civile, organizzazioni di donne, autorità nazionali, locali e regionali) nell’ambito di un piano nazionale d’azione.

La Convenzione, dunque, propone un approccio olistico⁸⁵⁷ e ne fa un importante punto di riferimento a livello internazionale per quanto riguarda la violenza contro le donne⁸⁵⁸. Tale approccio olistico, collega le discriminazioni con il femminicidio e aggiunge che l’approccio e il

⁸⁵⁰ Ivi, art. 27.

⁸⁵¹ Consiglio d’Europa, *Explanatory Report*, cit., par. 145.

⁸⁵² Ivi, si vedano in particolare gli artt. 33-41.

⁸⁵³ Ivi, art. 45 par. 1.

⁸⁵⁴ Ivi, art. 45 par. 2.

⁸⁵⁵ Ivi, art. 44 par. 1.

⁸⁵⁶ Ivi, art. 49.

⁸⁵⁷ UN Women, *Un Women Executive Director Michelle Bachelet Welcomes The Council Of Europe Convention on Preventing And Combating Violence Against Women And Domestic Violence, Urges Member States Move Towards Securing the Treaty’s Entry Into Force*, Istanbul, 11 maggio 2011, in: <http://www.unwomen.org/en/news/stories/2011/5/un-women-executive-director-michelle-bachelet-welcomes-the-council-of-europe-convention-on-preventin>.

⁸⁵⁸ Così afferma il Vice Direttore Esecutivo di UN WOMEN, John Hendra nel corso della 56esima sessione della CSW nel 2012, in *UN Women Supports The Council of Europe Convention Against Domestic Violence*, 28 febbraio 2012, <http://www.unwomen.org/en/news/stories/2012/2/un-women-supports-the-council-of-europe-s-convention-against-domestic-violence>.

linguaggio utilizzato è “*avanti anche rispetto alle Nazioni Unite dove questo tipo di trattazione potrebbe avere addirittura difficoltà a partire dalla stessa definizione di femminicidio saldamente basata sul genere, e dalla tipizzazione della violenza sulle donne in tutte le sue forme*”⁸⁵⁹. Nel marzo 2013, durante la cinquantasettesima sessione del CSW, il vicedirettore di UN Women Lakshmi Puri, ha definito la Convenzione come un *gold standard* tra gli strumenti preposti alla lotta contro la violenza di genere, in quanto questa costituisce un valore aggiunto rispetto agli altri trattati sul tema⁸⁶⁰. La violenza contro le donne è, infatti, affrontata in tutte le sue forme e dimensioni per cui occorre partire da una ristrutturazione dell’esistente normativa che non può prescindere da un profondo cambiamento culturale e dell’annullamento del pregiudizio, che ancora oggi, nella realtà dei fatti, porta a non avere una chiara percezione della violenza e a sottovalutarla.

1.1. Le principali novità della Convenzione.

La Convenzione di Istanbul presenta delle caratteristiche innovative rispetto agli altri strumenti internazionali volti alla prevenzione e all’eliminazione della violenza di genere. Innanzitutto, occorre dire che si tratta del primo trattato che impone agli Stati di adottare una prospettiva di genere nell’applicazione e nella valutazione dell’impatto delle sue disposizioni⁸⁶¹. Ciò significa che, durante la fase di progettazione delle misure adottate dallo Stato, per attuare le disposizioni della Convenzione, deve essere eseguita una valutazione di queste, per verificare l’impatto che tali norme possono avere sulle donne, mantenendo però una prospettiva di genere.

Riguardo alle definizioni dei termini: “violenza contro le donne”, “violenza domestica”, “genere” e “violenza contro le donne basata sul genere”, la Convenzione prevede specifiche spiegazioni.

Quanto al primo termine si afferma che la violenza nei confronti delle donne costituisce una violazione dei diritti umani ed è una forma di discriminazione⁸⁶². La violenza contro le donne comprende tutti gli atti di violenza fondati sul genere, che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprendente le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria delle libertà, sia nella vita pubblica che,

⁸⁵⁹ L. BETTI, Femminicidio: Italia tra Convenzione di Istanbul e Raccomandazioni CEDAW, 31 maggio 2013, in: <http://ilmanifesto.it/storia/litalia-tra-convenzione-di-istanbul-e-raccomandazioni-cedaw-ma-siamo-sicuri-che-questo-governo-riuscira-a-contrastare-davvero-il-femminicidio/>.

⁸⁶⁰ Un Women, Remarks by Lakshmi Puri at CSW57 Side Event: “Violence Against Women- Our Concern, Our Response”, 4 marzo 2013, in: <http://www.unwomen.org/en/news/stories/2013/3/remarks-by-lakshmi-puri-at-csw57-side-event>.

⁸⁶¹ Convenzione di Istanbul, art. 6.

⁸⁶² Convenzione di Istanbul, art. 3 lett. a.

nella vita privata⁸⁶³. La novità di tale disposizione riguarda l'enfasi che è posta sulla violenza psicologica ed economica, considerate allo stesso livello della violenza fisica e sessuale.

La violenza domestica, che colpisce in modo sproporzionato le donne⁸⁶⁴, designa, invece, tutti gli atti di violenza che avvengono all'interno della famiglia o del nucleo familiare, inflitti dall'attuale o *ex-partner*, nonché quella intergenerazionale, vale a dire quella che avviene tra adulti e i bambini. Si tratta di una “*gender neutral definition*”⁸⁶⁵ che comprende vittime e perpetratori di entrambi i sessi. Sebbene il termine “domestica” possa limitare il contesto dove tale forma di violenza avviene, i redattori della Convenzione, hanno affermato che la residenza condivisa non deve essere un requisito necessario.

Altrettanto rilevante è la definizione di “genere” in cui si sottolinea la natura sociale del ruolo e dei comportamenti dei due sessi, che contribuiscono a rendere la violenza contro le donne un fatto normale e accettabile⁸⁶⁶.

Anche la definizione di violenza contro le donne basata sul genere è in stretta connessione con la “*preliminare definizione sociale del genere stesso e si riferisce a comportamenti violenti che sono allo stesso tempo cause e risultati delle ineguali relazioni di potere basate sulla percezione di differenze che conduce alla subordinazione femminile nella sfera pubblica e in quella privata*”⁸⁶⁷.

Al di là degli aspetti definitori, la Convenzione introduce importanti novità anche al suo ambito di applicazione *rationae personae*, estendendola a tutte le vittime di violenza domestica⁸⁶⁸. Già nel preambolo, si evince che le vittime di violenza domestica possono essere anche i bambini, e seppur raramente, anche gli uomini. Tuttavia è prerogativa delle parti contraenti stabilire se estendere l'applicazione della normativa anche a queste categorie di vittime⁸⁶⁹. Gli Stati parti devono, però offrire protezione e supporto ai bambini vittime di violenza, i quali devono ricevere consulenze psicosociali adatte alla loro età e che tengano conto dell'interesse superiore del minore⁸⁷⁰. Nei casi di custodia o visita dei figli, devono, ad esempio, essere presi in considerazione i loro diritti e la loro

⁸⁶³ *Ibidem*.

⁸⁶⁴ *Ivi*, Preambolo.

⁸⁶⁵ Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit., par 40.

⁸⁶⁶ *Ivi*, par. 43.

⁸⁶⁷ Osservatorio di politica internazionale, *La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, Approfondimenti n. 85, dicembre 2013, p. 20-21.

⁸⁶⁸ Convenzione di Istanbul, art. 2 par. 2.

⁸⁶⁹ Gli Stati parte possono decidere di farlo nel modo che più ritengono opportuno, tenendo conto della loro specifica situazione nazionale e degli sviluppi della società, in: Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit., par. 37.

⁸⁷⁰ Convenzione di Istanbul, art. 26.

sicurezza non deve, in alcun modo, essere compromessa⁸⁷¹. Ciò può comportare la decadenza della patria potestà e l'affidamento dei bambini a un soggetto diverso dal violentatore o abusante⁸⁷².

Tale Convenzione, infine, si applica anche in tempo di guerra, circostanza in cui da sempre le violenze sulle donne raggiungono particolare gravità e crudeltà. Questa sicuramente è un'importante novità, poiché generalmente i trattati sui diritti umani si applicano solo in tempo di pace.

La Convenzione riconosce altresì il ruolo fondamentale che svolgono gli attori non statali, ovvero quello della società civile, del settore privato e dei *media*. Tra gli obiettivi stabiliti dalla Convenzione, vi è, infatti, quello di predisporre un quadro globale e integrato a favore di tutte le vittime di violenza, compresa quella domestica⁸⁷³. Tale approccio presuppone la creazione di un sistema cooperativo tra tutti i soggetti pertinenti (le agenzie governative, i parlamenti, le autorità nazionali, regionali e locali, le istituzioni nazionali deputate alla tutela dei diritti umani e le organizzazioni della società civile) che permetta la collaborazione efficace di tutti gli attori mediante linee guida e protocolli d'azione. La Convenzione vuole enfatizzare l'importanza del contributo che tali enti possono apportare nel prevenire e nel combattere la violenza in quanto essi hanno da sempre offerto grande supporto alle vittime di violenza, dando loro assistenza di ogni tipo⁸⁷⁴. Dunque, gli Stati contraenti non solo devono incoraggiare e sostenere l'attività di tali organizzazioni attraverso il loro inserimento all'interno delle politiche nazionali, ma devono anche prevedere risorse *ad hoc*, per il supporto finanziario delle loro attività⁸⁷⁵.

Per quanto riguarda il ruolo dell'informazione e della comunicazione⁸⁷⁶, gli Stati parti si stanno impegnando a favorire l'adozione da parte dei *media* di linee guida e codici di condotta miranti a evitare la riproduzione di stereotipi di genere e di visioni che screditano la donna, o d'immagini che associano il rapporto sessuale alla violenza⁸⁷⁷. In questo modo i media sono portati a “*trattare il tema della violenza sulle donne in un'ottica non sensazionalista ma di gender-sensitive*”⁸⁷⁸, senza però pregiudicare la loro libertà di espressione.

A questo proposito, è interessante notare come l'Italia possa attuare al meglio tale disposizione allo scopo di favorire quel cambiamento culturale sollecitato più volte dalla Convenzione, dato che la

⁸⁷¹ Ivi, art. 31.

⁸⁷² E. COCCIA, *La violenza sessuale da Hammurabi a Istanbul*, p. 4, http://files.giuristidemocratici.it/giuristi/Zfiles/ggdd_20130527225824.pdf, reperibile on line.

⁸⁷³ Ivi, art. 1 lett. c.

⁸⁷⁴ Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit., par. 68.

⁸⁷⁵ *Convenzione di Istanbul*, art. 8.

⁸⁷⁶ Ivi, art. 17.

⁸⁷⁷ Osservatorio di politica internazionale, *La Convenzione del Consiglio d'Europa*, cit., p. 22.

⁸⁷⁸ Ivi, p. 23.

concezione stereotipata delle donne nei *media* è largamente diffusa. Già nel 2011, il rapporto del Comitato CEDAW indirizzato all'Italia⁸⁷⁹ mostrava la sua preoccupazione per la condizione stereotipata della donna nei *media* italiani. La realtà culturale italiana è colma di esempi che, “*non solo sottolineano e favoriscono gli stereotipi di genere, ma che arrivano a calpestare letteralmente la dignità della donna*”⁸⁸⁰. Tale preoccupazione è stata ribadita anche dalla Relatrice Speciale delle Nazioni Unite, Rashida Manjoo, nel suo rapporto rivolto all'Italia nel 2012⁸⁸¹. In un'indagine condotta dal Centro studi CENSIS⁸⁸² è emerso che il 53% delle donne che appaiono in televisione non ha voce, che il 43% è associato a temi come sesso, moda, spettacolo e bellezza e solo nel 2% dei casi ai temi di impegno sociale e professionalità. Secondo la stessa ricerca, le inquadrature che legano la donna alla sessualità sono il 30% e il 73% delle giovani accettano di usare il proprio corpo per fare carriera. Un altro problema riguarda la presentazione degli autori di femminicidio da parte dei *media*. Fino a poco tempo fa, in riferimento agli autori di violenza, si parlava sempre di persone in preda a “*raptus, infermità mentale, gelosia, delitto passionale, stress dovuto al lavoro o alla perdita di lavoro*”⁸⁸³ e si tracciava un profilo della donna stereotipata, “*quasi a suggerirne una complicità della donna stessa la quale, avendo provocato, tradito, esasperato, respinto l'uomo si trovava uccisa*”⁸⁸⁴. Il Governo italiano non ha ancora posto in essere alcuna misura specifica per contrastare la rappresentazione stereotipata delle donne da parte dei *media*, ne ha predisposto una strategia per il futuro⁸⁸⁵. Manca, dunque, una chiara volontà politica nell'agire per eliminare gli stereotipi di genere. Dal 2005 al 2010 le uniche iniziative concrete sono state intraprese solo da associazioni ed esperti di comunicazione e genere che hanno sensibilizzato la società civile con campagne informative⁸⁸⁶. In base alla Convenzione di Istanbul questa “indifferenza” della politica non è più ammissibile. Vi è, infatti, un sistema di monitoraggio, garantito dal Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei

⁸⁷⁹ Comitato CEDAW, *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, del 26 luglio 2011, CEDAW/C/ITA/CO/6, par. 22-25.

⁸⁸⁰ Giuristi democratici, *Rapporto ombra*, Elaborato dalla Piattaforma italiana “Lavori in corso: 30 Anni CEDAW”, p. 29.

⁸⁸¹ Rapporto del Relatore Speciale sulla violenza contro le donne le sue cause e conseguenze, Rashida Manjoo, *Mission to Italy* del 15 giugno 2012, A/HRC/20/16/Add.2.

⁸⁸² Centro studi investimenti sociali (Censis), *Comunicazione, pluralismo sociale, società aperta. Donne minori e immigrati nei media*, Censis Note e commenti n. 8/9, 2006.

⁸⁸³ L. BETTI, *Convenzione di Istanbul e media: un incontro per cambiare*, in Articolo 21: <http://www.articolo21.org/2013/09/convenzione-di-istanbul-e-media-un-incontro-per-cambiare/>.

⁸⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁸⁵ Giuristi democratici, *Rapporto ombra*, cit., p. 29.

⁸⁸⁶ *Ivi*, p. 30.

confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO)⁸⁸⁷, incaricato di monitorare l'attuazione della Convenzione da parte degli Stati contraenti e di agevolare l'armonizzazione giuridica sul tema a livello continentale. Gli Stati parti, dovranno, infatti, presentare al Segretario Generale del Consiglio, sulla base di un questionario⁸⁸⁸ preparato dal GREVIO, un rapporto sulle misure legislative o di altro tipo prese per adottare le disposizioni della Convenzione, che sarà, poi, analizzato dal GREVIO.

La valutazione del GREVIO sarà divisa in cicli e sarà esso stesso a definire la durata e i mezzi per procedere alla valutazione⁸⁸⁹. Il GREVIO può ricevere informazioni riguardanti l'applicazione della Convenzione anche da parte delle ONG, dalla società civile, dalle istituzioni nazionali che si occupano di protezione dei diritti umani e dagli organi internazionali o regionali esistenti⁸⁹⁰. È prevista la possibilità per il GREVIO di avviare delle procedure d'inchiesta, attraverso la visita *in loco* sul territorio dello Stato in questione per prevenire una forma di violenza sulle donne, grave, diffusa o ricorrente⁸⁹¹.

Sulle base di tutte le informazioni ricevute, il GREVIO adotta il proprio rapporto e le proprie conclusioni in merito alle misure intraprese dallo Stato interessato, per attuare le disposizioni della Convenzione e se è del caso il Comitato delle Parti attua delle raccomandazioni rivolte alla parte interessata⁸⁹². Infine il GREVIO può adottare delle Raccomandazioni generali che non hanno carattere vincolante ma che sono, comunque, importanti poiché offrono delle linee guida agli Stati parti per comprendere e realizzare al meglio le disposizioni della Convenzione⁸⁹³. Molto importante sarà anche l'analisi svolta dai Parlamenti nazionali, che ricevono i rapporti del GREVIO e partecipano al controllo delle misure attuative⁸⁹⁴.

In tema di segnalazioni e di denunce, la Convenzione, attraverso la procedibilità d'ufficio, introduce un'importante novità. Difatti, riguardo a specifici reati come quelli di violenza fisica e sessuale, di matrimoni forzati, di mutilazioni genitali femminili e di aborto o sterilizzazione forzata, le azioni necessarie ad avviare le indagini e la punizione dei colpevoli possono “non dipendere

⁸⁸⁷ Il GREVIO è composto da un numero variabile di indipendenti (da 10 a un massimo di 15) eletti dal Comitato delle Parti tra i candidati designati dalle Parti con un mandato di 4 anni, rinnovabile una sola volta e sono scelti tra i cittadini delle parti. Vigge anche qui il criterio dell'equilibrio tra sessi e di un'equa ripartizione geografica (art. 66 par.2)

⁸⁸⁸ Il termine “questionario” si riferisce a un insieme di domande o linee di condotta scritte per ottenere delle informazioni di natura quantitativa o qualitativa sulle misure prese per implementare la Convenzione. Queste informazioni vanno al di là della raccolta dati già previsti dalla Raccomandazione (2002) 5, in: Consiglio d'Europa, *Explanatory Report, op. cit.*, par. 352.

⁸⁸⁹ Convenzione di Istanbul, art. 68 par. 3-4.

⁸⁹⁰ Ivi, art. 68 par. 6 e 8.

⁸⁹¹ Ivi, art. 68, par. 13-15.

⁸⁹² Ivi, art. 68 par. 11-12.

⁸⁹³ Ivi, art. 69 e si veda anche Consiglio d'Europa, *Explanatory Report, cit.*, par. 359.

⁸⁹⁴ *Ibidem*, art. 70.

interamente”⁸⁹⁵ dalle denunce o dalle segnalazioni delle vittime ma possono proseguire anche se le denunciati ritirano l'accusa⁸⁹⁶. La Convenzione consente alle vittime di testimoniare senza essere fisicamente presenti in aula, grazie in particolare al ricorso di tecnologie di comunicazione adeguate⁸⁹⁷ ed è previsto altresì che le indagini sulla vita intima della vittima vengano analizzate processualmente unicamente su aspetti pertinenti al caso concreto⁸⁹⁸. Si è visto che la vittima di violenza, ancora prima del processo, è lasciata a se stessa, spesso in condizione di pericolo continuo e costante⁸⁹⁹. A ciò dovrebbe porre rimedio la Convenzione, che ha previsto la necessità di valutare il rischio di letalità, la gravità della situazione e il rischio di reiterazione dei comportamenti violenti, al fine di garantire la protezione e la sicurezza della vittima⁹⁰⁰. È fondamentale, dunque, che nei casi di violenza domestica di particolare gravità, le parti valutino il rischio di sicurezza della vittima, in tutte le fasi dell'indagine, specie se l'autore di atti di violenza possieda armi da fuoco⁹⁰¹. La Convenzione prevede, altresì, la possibilità per le parti di proteggere le vittime di violenza, attraverso delle misure adottate dal giudice come l'allontanamento dalla residenza domestica, il divieto di accesso al domicilio e quello di avvicinamento alla vittima⁹⁰². La Convenzione fornisce, dunque, alle vittime un'adeguata assistenza in modo tale che i loro diritti e interessi siano adeguatamente rispettati e presi in considerazione⁹⁰³.

1.2. L'accesso alla protezione della giustizia delle donne.

Secondo il diritto internazionale e il diritto europeo, per accesso alla giustizia deve intendersi il diritto di tutti gli individui, senza alcuna discriminazione, di adire un tribunale o un organismo alternativo per la soluzione delle controversie e di ottenere una riparazione se i suoi diritti sono stati violati⁹⁰⁴. Il diritto di accesso alla giustizia prevede che la causa della vittima sia analizzata da un giudice indipendente e imparziale, la possibilità per la vittima di ricevere consulenze legali, di essere

⁸⁹⁵ I redattori della Convenzione hanno deciso di inserire il termine “non dipendere interamente” per lasciare spazio alle differenze procedurali dei diversi sistemi legali nazionali, in: Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit., par. 280 p. 41.

⁸⁹⁶ Convenzione di Istanbul, art. 55.

⁸⁹⁷ Ivi, art. 56 lett. i.

⁸⁹⁸ Ivi, art. 54.

⁸⁹⁹ E. COCCIA, *La violenza sessuale da Hammurabi a Istanbul*, p. 3, in: http://files.giuristidemocratici.it/giuristi/Zfiles/ggdd_20130527225824.pdf.

⁹⁰⁰ Convenzione di Istanbul, art. 51.

⁹⁰¹ Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit., par. 263.

⁹⁰² Ivi, art. 52.

⁹⁰³ Ivi, art. 56 lett. e.

⁹⁰⁴ Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali, *Accesso alla giustizia*, p. 1, in: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1506-Factsheet-Access-to-justice_IT.pdf.

difesa e rappresenta durante il processo, di ricevere il gratuito patrocinio e ottenere una sentenza entro un termine ragionevole⁹⁰⁵. A questo proposito la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, istituita sotto l'egida del Consiglio d'Europa, ha predisposto un sistema di tutela internazionale dei diritti dell'uomo, offrendo ai singoli individui o a gruppi la facoltà di invocare il controllo giudiziario sul rispetto dei loro diritti. La Corte, infatti, può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo d'individui, che sostiene di essere stata vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli⁹⁰⁶.

Con particolare riferimento alle donne si è riscontrato però, che queste non sempre usufruiscono di un adeguato accesso alla giustizia o molte volte capita che, sono le stesse che decidono, di non ricorrere ai meccanismi di ricorso previsti dalla Convenzione CEDU⁹⁰⁷, perché non hanno fiducia nelle istituzioni giuridiche per risolvere i loro problemi⁹⁰⁸. Si è notato che *“la prise en considération de la situation des femmes est encore loin d'être un réalié dans le domaine des droits de l'homme et quel es instruments qui existent sont des ressources qui doivent être plus, mieux, investies par les femmes”*⁹⁰⁹. Inoltre, autorevoli esponenti sostengono che la difficoltà maggiore incontrata dalle ricorrenti è *“la formation et le savoir, l'accès au savoir et à la connaissance de leur droits”*⁹¹⁰.

In occasione della Conferenza *“Access to Justice for women of violence”*⁹¹¹, la giurista Ramona Toma⁹¹², ha individuato tre principali ostacoli che incontrano le donne per accedere alla giustizia. Primo fra tutti è l'entrata in contatto con il sistema giudiziario, poi gli ostacoli che regolano l'uso di questo sistema da parte delle stesse e infine gli ostacoli che mettono a repentaglio l'efficacia delle procedure giudiziarie cui hanno avuto accesso le donne⁹¹³.

⁹⁰⁵ *Ibidem*.

⁹⁰⁶ Consiglio d'Europa, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, art. 34.

⁹⁰⁷ P. SELEK, L. VEYRETOUT, *La défense de femmes requérantes*, in M. FOROWICZ, E. LAMBERT ABDELGAWAD, I. SEVINIC, *La défense des requérants devant la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 2012, pp. 265.

⁹⁰⁸ F. CHAUVAUD, G. MALADIN, *Les femmes devant la justice*, Presse universitaires de Rennes, Rennes, 2009.

⁹⁰⁹ F. TULKENS, *Droits de l'homme, droits des femmes- Les requérantes devant la Cour européenne des droits de l'homme*, V. U.B. Leerstoel, 2007, p. 3.

⁹¹⁰ P. SELEK, L. VEYRETOUT, *op. cit.*, p. 267.

⁹¹¹ La Conferenza del Consiglio d'Europa *“Access to Justice for Women Victims of Violence”* si è svolta a Parigi il 9 dicembre 2013 ed è stata organizzata in collaborazione con il Ministero delle Donne francese, in: http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/EQUALITY/05conferences/2013ParisHearingAccessJustice/default_en.asp.

⁹¹² R. TOMA, *Panorama de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur les obstacles à la justice pour les femmes victimes de violence*, Parigi, 9 dicembre 2013, in: http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/EQUALITY/05conferences/2013ParisHearingAccessJustice/Speeches/Toma_speech_Paris.pdf.

⁹¹³ *Ivi*, p. 3.

Riguardo al primo ostacolo, la giurista sostiene che niente deve impedire alle donne di accedere al sistema giudiziario né gli ostacoli di fatto (come ad esempio l'assenza di rampe d'accesso agli uffici) né gli ostacoli di diritto (le lacune legislative e le barriere procedurali)⁹¹⁴. La giurisprudenza della Corte mostra come in molti casi le donne non hanno avuto un accesso adeguato alla giustizia da parte dei loro ordinamenti nazionali. Ci riferiamo, ad esempio, al caso *X. e Y. c. Paesi Bassi*⁹¹⁵, dove il padre non ha potuto denunciare l'uomo che aveva violentato la figlia disabile, poiché la legge olandese stabilisce che le ragazze aventi più di sedici anni devono denunciare autonomamente le violenze che esse subiscono. Tuttavia, non è prevista alcuna eccezione per quelle ragazze che sono incapaci di intendere e di volere in ragione di una loro deficienza fisica o mentale⁹¹⁶.

Con riferimento al secondo ostacolo, la Corte di Strasburgo afferma che il sistema giudiziario deve essere sensibile e reattivo ai bisogni dei ricorrenti e deve valutare il grado di letalità che incontrano le donne per offrire loro maggiore protezione⁹¹⁷. La Corte, ad esempio, nel caso *N. c. Svezia*⁹¹⁸ ha rilevato che le autorità svedesi incaricate di esaminare la domanda d'asilo di una donna afghana, non hanno tenuto conto della vulnerabilità della donna e del rischio di vita che avrebbe incontrato se fosse tornata nel suo paese.

Infine, riguardo all'ultimo ostacolo, il formalismo eccessivo dei tribunali nazionali può compromettere l'efficacia dei procedimenti giudiziari. Questo si traduce spesso in requisiti severi e sproporzionati di prove, che spesso le donne maltrattate non riescono a soddisfare⁹¹⁹. La giurista ricorda il caso significativo *M. C. c. Bulgaria*⁹²⁰ sottoposto alla Corte, dove la ricorrente all'epoca quattordicenne era stata violentata da due adulti. I due aggressori non sono stati condannati poiché nessuna prova era stata portata in giudizio, in quanto non sono state riscontrate prove di resistenza da parte della ricorrente durante lo stupro. La Corte, alla luce di questo caso, ricorda che diversi studi hanno dimostrato che le donne che subiscono stupri non sempre hanno la forza di reagire fisicamente contro i propri aggressori. I giudici dunque devono tenere conto di questo fattore psicologico nell'esaminare le prove di violenze sessuali.

Un altro ostacolo che può compromettere l'efficienza delle procedure giudiziarie riguarda l'impossibilità per una vittima, di ricevere entro un tempo ragionevole, la decisione stabilita. Nel

⁹¹⁴ *Ibidem*.

⁹¹⁵ Corte europea dei diritti umani [GC], *X. Y. c. Paesi Bassi*, ricorso n. 8978/80, sentenza del 26 marzo 1985.

⁹¹⁶ Si vedano gli artt. 242, 246 e 248 del Codice Penale olandese.

⁹¹⁷ R. TOMA, *op. cit.*, p. 3.

⁹¹⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *N. c. Svezia*, ricorso n. 23505/09, sentenza del 20 luglio 2010.

⁹¹⁹ R. TOMA, *op. cit.*, p. 5.

⁹²⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *M. C. c. Bulgaria*, ricorso n. 39272/98, sentenza del 4 dicembre 2003.

caso *Ebcin c. Turchia*⁹²¹ ad esempio, soltanto dopo sei anni sono stati arrestati i tre aggressori che avevano gettato dell'acido sul viso della ricorrente.

La Convenzione di Istanbul, tenendo conto di questi ostacoli, ha cercato, attraverso la maggior parte delle sue disposizioni, di migliorare l'accesso alla protezione della giustizia delle donne⁹²². Importante è, infatti, la disposizione che obbliga le parti contraenti a informare le vittime sui meccanismi regionali e internazionali esistenti in materia di denunce individuali e collettive e assicurarsi che queste vi abbiano accesso⁹²³. Questo significa che le vittime devono ricevere informazioni sulle regole di ammissibilità e sulle procedure di reclamo che hanno a disposizione⁹²⁴. È opportuno altresì, che le ricorrenti abbiano accesso a tali indicazioni in una lingua che comprendono e durante tutte le fasi del processo⁹²⁵.

Ai redattori della Convenzione preme, inoltre, rafforzare le disposizioni giuridiche in materia di diritto civile e penale e i mezzi per ottenere riparazioni adeguate. Gli Stati devono, dunque, garantire nelle proprie legislazioni una varietà di rimedi civili⁹²⁶ che permettano alle vittime di ottenere giustizia e una riparazione, contro l'autore del reato ma anche contro lo Stato, qualora non abbia agito con la dovuta diligenza nel prendere le misure di prevenzione e protezione⁹²⁷.

Il risarcimento da parte dello Stato, ad esempio, è accordato a coloro che abbiano subito gravi pregiudizi all'integrità fisica o alla salute, se la riparazione del danno non è garantita da altre fonti, in particolare dall'autore del reato, da un'associazione o dai servizi medici e sociali finanziati dallo Stato⁹²⁸. È opportuno, inoltre, che il risarcimento sia concesso in un termine ragionevole di tempo⁹²⁹.

Tra gli obblighi in capo agli Stati vi è anche quello di criminalizzare particolari comportamenti intenzionali. La Convenzione, infatti, condanna la violenza psicologica⁹³⁰, lo *stalking*⁹³¹, la violenza

⁹²¹ Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Ebcin. c. Turchia*, ricorso n. 19506/05, sentenza del 1 febbraio 2011.

⁹²² M. NAUDI, *Main Standards Contained In the Istanbul Convention On Access For Women Victims Of Violence*, Parigi, 9 dicembre 2013, si vedono ad esempio gli artt. 4 par. 2 e 3, artt. 8, 12, 15, 19-22, 33-40, 42, 45-46, 49-58, i Capitoli V e VI in: http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/EQUALITY/05conferences/2013ParisHearingAccessJustice/Speeches/Naudi_presentation_Paris.pdf.

⁹²³ Convenzione di Istanbul, art. 21.

⁹²⁴ Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit., par. 129.

⁹²⁵ Convenzione di Istanbul, art. 19.

⁹²⁶ I rimedi civili possono includere l'ordinanza d'ingiunzione o di protezione da parte di un tribunale civile o l'adozione di misure urgenti di allontanamento imposte dal giudice, in Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit., par. 157-158.

⁹²⁷ Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit., par. 150.

⁹²⁸ Convenzione di Istanbul, art. 30 par. 2.

⁹²⁹ Ivi, art. 30 par. 2.

⁹³⁰ La violenza psicologica è intesa come quella condotta intenzionale mirante a compromettere seriamente l'integrità psicologica di una persona con la coercizione o le minacce. La Convenzione stabilisce che questa disposizione si riferisce ad una serie di condotte piuttosto che un singolo evento. Gli Stati hanno la possibilità di adottare anche sanzioni

fisica⁹³² e sessuale⁹³³, i matrimoni forzati⁹³⁴, le mutilazioni genitali femminili⁹³⁵, gli aborti e le sterilizzazioni forzate⁹³⁶ quali reati perseguibili penalmente e stabilisce che nessuna cultura, tradizione, religione, usi e costumi o il cosiddetto onore possono essere invocate come scusa per giustificare gli atti di violenza⁹³⁷. I redattori della Convenzione hanno, però, deciso che gli Stati non sono obbligati a introdurre necessariamente specifiche disposizioni che condannano tali comportamenti descritti dalla Convenzione, lasciandoli così liberi di decidere quali misure prendere per condannare i suddetti crimini⁹³⁸. Le parti hanno facoltà di adottare anche altre misure nei confronti degli autori dei reati, quali la sorveglianza della persona condannata o la privazione della patria podestà. Tali sanzioni si applicano a prescindere dalla natura del rapporto tra l'autore e la vittima⁹³⁹.

non penali, ma devono comunque essere effettive, proporzionate e dissuasive, in Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit., par. 180-181.

⁹³¹ Lo *stalking* è definito come una serie di comportamenti continui, intenzionali e minacciosi di un individuo nei confronti di un'altra persona che causano paura per la propria incolumità. Lo *stalking* oltre ai comportamenti minacciosi, può includere condotte diverse, quali atti vandalici, creazione di false identità o diffusioni d'informazioni non veritiere *on line*. Sebbene tale minaccia sia rivolta principalmente contro una persona specifica, la Convenzione stabilisce che le parti possono decidere se considerarla come un comportamento criminale anche se condotto nei confronti dei familiari, amici, vicini della vittima. Come per la violenza psicologica, gli Stati sono liberi di decidere se adottare sanzioni penali o di altra natura, in Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit., par. 182-186.

⁹³² L'espressione violenza fisica si riferisce ad un danno fisico subito a causa dell'applicazione della forza fisica immediata e illegale. Essa comprende anche la violenza che causa la morte della vittima, in Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit. par. 188.

⁹³³ Per violenza sessuale s'intende principalmente il reato di stupro in tutte le sue forme e altri atti sessuali compiuti su una persona senza il suo consenso, o ancora il fatto di costringere un'altra persona a compiere atti sessuali non consensuali con un terzo. I redattori della Convenzione specificano che la penetrazione (con qualsiasi parte del corpo o con un oggetto) deve essere di natura sessuale, vale a dire deve avere una connotazione sessuale. Nel valutare gli elementi costitutivi del reato di violenza sessuale le parti devono tenere in considerazione una valutazione contestuale degli elementi di prova al fine di stabilire caso per caso, se la vittima ha acconsentito dell'atto sessuale eseguito. La Convenzione include tra il reato di violenza sessuale anche lo stupro coniugale, in Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit., par. 190-194.

⁹³⁴ Il matrimonio forzato comprende i casi nei quali una persona è costretta a contrarre matrimonio e i casi nei quali una persona viene attirata con l'inganno in un paese estero allo scopo di costringerla a contrarre matrimonio, in quest'ultimo caso è sanzionabile penalmente anche il solo adescamento anche in assenza di celebrazione del matrimonio, in Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit., par. 197.

⁹³⁵ Per aborto o sterilizzazione forzata s'intendono gli atti di natura intenzionali che ledono la capacità riproduttiva della donna. L'aborto forzato, altro non è che la cessazione intenzionale della gravidanza senza il consenso preventivo e informato della vittima. La sterilizzazione forzata, invece, è la pratica di un intervento chirurgico che ha lo scopo o l'effetto di interrompere definitivamente la capacità riproduttiva di una donna senza il suo preliminare consenso informato o la sua comprensione della procedura praticata. La disposizione riguardante tali atti, prevista dall'art. 33 "*breaks with the principle of gender neutrality of the criminal law part of this Convention*", gli Stati dunque devono perseguire penalmente tali reati, in Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit., par. 203-206.

⁹³⁶ Convenzione di Istanbul, art. 33-39.

⁹³⁷ Ivi, art. 42.

⁹³⁸ Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit., par. 155.

⁹³⁹ Convenzione di Istanbul, art. 45 par. 2.

Con riferimento alle molestie sessuali⁹⁴⁰, invece, i redattori della Convenzione hanno lasciato liberi gli Stati di decidere se condannare tale illecito attraverso sanzioni penali o giuridiche, perché, in molti sistemi giuridici nazionali le molestie sessuali ricadono nella sfera del diritto civile o a quello del lavoro.

La Convenzione stabilisce altresì, che alcune particolari circostanze⁹⁴¹ possono essere prese in considerazione come circostanze aggravanti nella determinazione della pena per i reati stabiliti dalla Convenzione. Tale principio si applica, però, ai soli casi in cui le circostanze aggravanti fanno parte degli elementi costitutivi del reato nel suo diritto nazionale. I redattori della Carta, essendo consapevoli che i vari sistemi giuridici europei hanno approcci diversi in materia di circostanze aggravanti, hanno lasciato liberi gli Stati di conservare alcuni dei loro concetti giuridici, senza obbligarli a modificare i loro principi riguardo all'applicazione delle sanzioni in materia di diritto penale⁹⁴².

Sebbene, la maggior parte degli ordinamenti degli Stati del Consiglio d'Europa considerino più efficienti i metodi alternativi alla risoluzione dei conflitti rispetto alle decisioni giudiziarie, non sono dello stesso parere i redattori della Convenzioni, che hanno, invece, stabilito l'esplicito divieto di metodi alternativi di risoluzione dei conflitti (inclusa la mediazione o la conciliazione) e di misure alternative alle pene obbligatorie⁹⁴³, garantendo in questo modo alla vittima di chiedere giustizia.

I redattori della Convenzione si sono preoccupati anche delle conseguenze che possono avere le misure giuridiche sulla vittima, specie in riferimento all'ordinanza, nei confronti dell'autore del reato di violenza domestica, di pagare una multa. Tale sanzione economica potrà avere degli effetti negativi sulla vittima, poiché, il marito, ad esempio, sarà impossibilitato di pagare gli alimenti alla moglie vittima di violenza. Questa misura potrebbe quindi presentare una punizione indiretta nei confronti della donna. Per questo motivo, la Convenzione stabilisce che, qualora venga inflitto un pagamento, deve essere presa in considerazione anche la capacità del condannato di poter adempiere ai propri obblighi finanziari nei confronti della vittima⁹⁴⁴.

⁹⁴⁰ Ivi, art. 40.

⁹⁴¹ Ovvero: nei reati di maltrattamenti familiari, nel caso in cui il reato sia stato commesso ripetutamente o contro una persona in circostanze di particolare vulnerabilità o su un bambino o in sua presenza; quando il reato sia compiuto da due o più persone che hanno agito insieme, oppure con violenza grave o con minaccia o uso di armi, o qualora il crimine abbia provocato gravi danni fisici o psicologici alla vittima e infine qualora l'autore fosse stato precedentemente condannato per reati di natura analoga, in Convenzione di Istanbul, art. 46 lett. a-i.

⁹⁴² Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit., par. 235.

⁹⁴³ Ivi, art. 46

⁹⁴⁴ Ivi, art. 49 par. 2.

La garanzia di un adeguato accesso alla giustizia significa anche, secondo i redattori della Convenzione, l'obbligo per gli Stati di agire con la dovuta diligenza nell'indagare e nel punire i colpevoli dei reati di violenza contro le donne. Le indagini e i procedimenti penali devono essere fatti senza indugio ingiustificato e devono prendere in considerazione i diritti della vittima in tutte le fasi del procedimento penale. Le autorità incaricate dell'applicazione della legge devono rispondere in modo tempestivo e appropriato, offrendo adeguata e immediata protezione alle vittime in materia di prevenzione contro ogni forma di violenza, e devono valutare il rischio di letalità, la gravità e il rischio di reiterazione dei comportamenti violenti. Un'altra tutela riservata alle donne è contemplata dalla disposizione che prevede la procedibilità d'ufficio, vale a dire che le azioni necessarie ad assicurare i colpevoli alla giustizia, possono non dipendere esclusivamente dalle denunce e segnalazione da parte delle vittime e possono continuare anche qualora le denunciati ritirino l'accusa precedentemente presentata⁹⁴⁵. Inoltre allo scopo di garantire la partecipazione delle vittime al processo, è richiesto che gli Stati parti assicurino la fruizione di servizi di supporto e di *advocacy* durante tutto il processo investigativo e giudiziario. Tuttavia, la previsione della procedibilità d'ufficio *“pone la questione dell'ingerenza dell'autorità nella dimensione privata della vita individuale, definendo la possibilità d'interferenza nella sfera relazionale da parte del sistema giuridico”*⁹⁴⁶.

Le parti devono adottare misure destinate a proteggere i diritti e gli interessi delle vittime in tutte le fasi delle indagini e del procedimento giudiziario⁹⁴⁷. Esse devono assicurare la protezione delle vittime e dei testimoni dal rischio d'intimidazioni, rappresaglie e ulteriori vittimizzazioni. Devono garantire che le vittime siano informate costantemente sull'andamento generale delle indagini o del procedimento e qualora siano ancora in pericolo, devono essere informate se l'autore del reato dovesse evadere o essere rimesso in libertà. È opportuno inoltre che qualora le vittime siano parti del processo o forniscano delle prove, siano assistite da esperti indipendenti e competenti. Tali misure prevedono infine, la garanzia di un maggiore ascolto alla vittima, assicurando che i loro pareri siano esaminati e presi in considerazione. Devono garantire la protezione della vita privata e dell'immagine della vittima e assicurare che siano evitati i contatti tra le vittime e gli autori dei reati all'interno di tribunali e negli uffici delle forze dell'ordine. La Convenzione assicura anche il gratuito patrocinio, alle condizioni previste dal diritto interno di ciascuno Stato, per le vittime di violenza che non sono in grado di munirsi autonomamente del patrocinio di un avvocato per

⁹⁴⁵ Ivi, art. 55.

⁹⁴⁶ Osservatorio di politica internazionale, *La Convenzione del Consiglio d'Europa*, cit., p. 24.

⁹⁴⁷ Convenzione di Istanbul, art. 55.

l'incapacità reddituale di sostenere il costo⁹⁴⁸. Incoraggia infine le parti ad adottare le misure necessarie per garantire che il termine di prescrizione per intentare un'azione penale, relativa ai reati di violenza (sessuale, matrimonio forzato, mutilazioni genitali femminili, aborto e sterilizzazione forzata) sia prolungato per un tempo sufficiente e proporzionale alla gravità del reato, per consentire alla vittima minore di vedere perseguito il reato dopo avere raggiunto la maggiore età⁹⁴⁹.

Gli Stati parte devono, infine, cooperare tra loro per prevenire, combattere e reprimere gli atti di violenza contro le donne, in materia civile e penale, per proteggere le vittime di tali reati⁹⁵⁰. Questa cooperazione può avvenire anche attraverso la trasmissione d'informazioni; i dati personali sono utilizzati in base agli obblighi derivanti dalla partecipazione alla Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato dei dati a carattere personale⁹⁵¹.

1.3. Le sfide sollevate dall'adozione della Convenzione di Istanbul.

Le particolari novità cui si caratterizza la Convenzione del Consiglio d'Europa, hanno però ritardato la sua ratifica e dunque l'entrata in vigore della stessa. Ad oggi, maggio 2014, gli Stati che hanno firmato la Convenzione sono trentatré e quelli che hanno ratificato sono appena undici⁹⁵². Per l'entrata in vigore della Convenzione occorre la ratifica di dieci Stati membri, otto dei quali devono essere membri del Consiglio d'Europa. Al momento sono attive diverse campagne mirate a indurre i Governi a ratificare la Convenzione⁹⁵³ e inoltre, dei trentatré Stati che hanno firmato la Convenzione, dodici⁹⁵⁴ hanno preso l'impegno specifico di ratificarla non appena possibile, mentre Austria, Belgio, Finlandia e Paesi Bassi hanno sottoscritto l'impegno di farlo entro il 2013⁹⁵⁵, ma ad oggi solo Austria e Serbia, hanno rispettato quest'impegno. Occorre dire, inoltre, che la Convenzione è aperta alla firma e alla ratifica anche dell'Unione Europea al fine di garantire una risposta efficace al fenomeno della violenza. Tuttavia una sua ratifica è a oggi poco probabile in ragione del fatto che la violenza contro le donne non è compresa all'interno della lista dei cosiddetti

⁹⁴⁸ Ivi, art. 57.

⁹⁴⁹ Ivi, art. 58.

⁹⁵⁰ Ivi, art. 62.

⁹⁵¹ Ivi, artt. 63-65.

⁹⁵² Ad oggi, gli Stati che hanno ratificato la Convenzione sono l'Albania, Austria, Bosnia- Erzegovina, Montenegro, Portogallo, Serbia, Turchia, Spagna, Andorra, Danimarca e Francia. Lo stato aggiornato delle ratifiche è disponibile sul sito del Consiglio d'Europa: www.convention.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=210&CM=&DF=CL=ITA.

⁹⁵³ Ci riferiamo, ad esempio, alla Campagna organizzata dall'European Women Lobby e dal Consiglio d'Europa "Europe mobilize against rape and for the Istanbul Convention as a tool for change", in: <http://womenlobby.org/news/ewl-news/article/25-november-10-december-2013?lang=en>.

⁹⁵⁴ Si tratta della Francia, Georgia, Germania, Grecia, Norvegia, Polonia, Repubblica Slovacca e Svezia.

⁹⁵⁵ Osservatorio di politica internazionale, *La Convenzione del Consiglio d'Europa*, cit., pp. 12-13.

“euro-crimini, elencati dall’articolo 83 del Trattato di Lisbona (che comprende invece il terrorismo, il traffico di essere umani, di sostanze stupefacenti e di armi e di crimine organizzato)⁹⁵⁶. L’Unione Europea però, è determinata ad assistere gli Stati membri nell’attuazione delle recenti misure legali adottate in ambito di giustizia civile e penale monitorandone l’effettiva realizzazione⁹⁵⁷.

Vi sono però, due paesi, il Regno Unito⁹⁵⁸ e la Russia⁹⁵⁹, che hanno ostacolato fortemente l’entrata in vigore della Convenzione, in quanto hanno presentato alcuni emendamenti su disposizioni di grande rilievo. A questo proposito si possono individuare quattro principali problemi che ne hanno ostacolato la sua entrata in vigore. Il primo problema riguarda l’ambito di applicazione della stessa, che essendo molto ampio, è stato oggetto di diverse proposte di emendamento volte a limitarne la portata e a dare una definizione più restrittiva del termine violenza di genere. Rispetto alla prima questione, ci riferiamo alla proposta della Federazione Russa e della Santa Sede di escludere dalla violenza contro le donne, l’orientamento sessuale e l’identità di genere dall’ambito di applicazione del trattato⁹⁶⁰ o alla proposta del Regno Unito di eliminare l’ambito di applicazione della Convenzione ai conflitti armati⁹⁶¹ e la non penalizzazione dei matrimoni forzati⁹⁶².

Riguardo alla definizione concetto di violenza di genere, il Regno Unito ha suggerito di eliminare l’espressione “la violenza contro le donne è una violazione dei diritti umani” e sostituirla con l’espressione “*violence against women constitutes a serious obstacles for women’s enjoyment of human rights*”⁹⁶³. Tuttavia la proposta di emendamento non è stata accolta poiché, già il Comitato CEDAW nel 1990 e in seguito la Convenzione interamericana di Bélem do Parà e la Raccomandazione n. 5 del 2002 del Comitato dei Ministri, hanno affermato che la violenza contro le donne è una violazione dei diritti umani. Inoltre, accogliere una simile proposta potrebbe comportare il rischio di indebolire la base legale del trattato⁹⁶⁴.

⁹⁵⁶ Ivi, p. 17.

⁹⁵⁷ *Ibidem*.

⁹⁵⁸ Il Regno Unito ha sottoscritto il trattato nel giugno 2012, in: www.convention.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=210&CM=&DF=CL=ITA.

⁹⁵⁹ La Federazione Russa non ha, ad oggi, proceduto alla firma del trattato, in: www.convention.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=210&CM=&DF=CL=ITA.

⁹⁶⁰ Amnesty International, *Time To Take A Stand: Amnesty International Opposes Amendments That Will Weaken The Council Of Europe Treaty On Violence Against Women*, Regno Unito, marzo 2011, p. 8.

⁹⁶¹ Ivi, p. 6.

⁹⁶² Ivi, p. 15.

⁹⁶³ Si tratta di una proposta che è contraria all’oggetto e scopo del trattato, poiché il Comitato dei Ministri, l’Assemblea parlamentare e il Commissario per i diritti umani hanno più volte espresso la loro preoccupazione per le violenze e le discriminazioni che subiscono queste persone. Si vedano ad esempio, la Raccomandazione del Comitato dei Ministri n. 5 del 2010, le risoluzioni dell’Assemblea parlamentare 1728 (2010) e 1915 (2010), in Amnesty International, *Time To Take A Stand*, cit., p. 10.

⁹⁶⁴ Amnesty International, *Time To Take A Stand*, cit. p. 8.

Il secondo problema riguarda l'estensione e le modalità dell'impegno degli Stati nel recepimento della Convenzione⁹⁶⁵. Il Regno Unito ha presentato proposte miranti ad eliminare l'obbligo di "dovuta diligenza" da parte degli Stati nel prevenire, indagare, punire i colpevoli e risarcire le vittime di atti di violenza⁹⁶⁶ e ha proposto di limitare le misure finalizzate a favorire la formulazione di proposte e linee guida di concreto con i media suggerendo invece un generico incoraggiamento ai media per indurli a modificare le loro politiche e strategie comunicative⁹⁶⁷. La Federazione Russa ha, invece, proposto di eliminare la disposizione concernente l'assistenza in materia di denunce individuali e collettive⁹⁶⁸. La ragione di tale proposta, sta nel fatto che tale norma prevede che gli Stati devono favorire e agire da mediatori, nelle eventuali azioni individuali o collettive, condotti nell'ambito di meccanismi regionali e internazionali che si occupano di denunce delle violenze⁹⁶⁹.

Il terzo problema riguarda le procedure di monitoraggio stabilite dalla Convenzione. La Federazione Russa ha proposto un emendamento riguardo alla pubblicazione dei rapporti e le visite in loco da parte del GREVIO e ha chiesto di eliminare la disposizione che prevede che gli Stati che hanno formulato delle riserve debbano fornire, prima di rinnovarle nuovamente, delle spiegazioni al GREVIO.

Infine, l'ultimo problema riguarda la tutela, da parte della Convenzione, delle donne migranti (irregolari) o richiedenti d'asilo vittime di violenza, che possono ottenere, in caso di scioglimento del matrimonio o relazione, un titolo di soggiorno indipendentemente dalla durata del matrimonio o della relazione⁹⁷⁰. In sostanza, la norma intende riconoscere alle vittime un autonomo diritto ad ottenere un permesso di soggiorno e consente loro, altresì, di poter ricevere la protezione adeguata.

Laddove, il *partner* o lo sposo della vittima, fosse accusato di un provvedimento di espulsione, che determina, al contempo, il rimpatrio della congiunta, la Convenzione stabilisce che le parti devono sospendere tale procedura nei suoi confronti e riconoscerle un permesso di soggiorno autonomo⁹⁷¹. Tale permesso potrà essere rinnovato solo in due precise circostanze: quando le autorità competenti ritengono che il soggiorno della vittima sia necessario in considerazione della sua situazione personale o al fine di consentire la collaborazione con le autorità competenti nelle fasi di investigazione o di un procedimento penale⁹⁷².

⁹⁶⁵ Osservatorio di politica internazionale, *La Convenzione del Consiglio d'Europa*, cit., p. 15.

⁹⁶⁶ Amnesty International, *Time To Take A Stand*, cit., p. 12.

⁹⁶⁷ Ivi, pp. 13-14.

⁹⁶⁸ Convenzione di Istanbul art. 21.

⁹⁶⁹ Amnesty International, *Time To Take A Stand*, cit., p. 14.

⁹⁷⁰ Convenzione di Istanbul, art. 59 par. 1.

⁹⁷¹ Ivi, art. 59 par. 2.

⁹⁷² Ivi, art. 59 par. 3.

La Convenzione prevede che gli Stati membri devono prendere misure legislative o di altro tipo allo scopo di garantire che la violenza contro le donne basata sul genere possa essere riconosciuta anche come una forma di persecuzione ai sensi dell'articolo 1, A (2) della Convenzione relativa allo Status dei rifugiati del 1951⁹⁷³ e come forma di grave pregiudizio che dia luogo a una protezione complementare/sussidiaria⁹⁷⁴. La previsione mira a tutelare la donna in ragione del proprio sesso e della propria identità di genere, garantendole, in questo modo, la possibilità di vedersi riconosciuto lo *status* di rifugiata.

Tale previsione è stata contestata dalla Federazione Russa, che ha proposto invece una lista di crimini (violenza contro le donne durante i conflitti armati, stupro etnico, donne a rischio di delitti d'onore e mutilazioni genitali femminili) affinché la violenza contro le donne possa essere riconosciuta come forma di persecuzione, limitando così alle donne di godere in maniera piena del diritto d'asilo⁹⁷⁵. Sebbene i redattori della Convenzione non hanno individuato le diverse forme di violenza di genere, a noi sembra *“che qualsiasi condotta perpetrata ai danni di una donna che abbia il solo scopo di attentare alla sua integrità psico-fisica, debba essere considerata alla stregua di un trattamento inumano e degradante”*⁹⁷⁶, suscettibile di essere sanzionato come tale in applicazione dei principali strumenti internazionali sulla tutela dei diritti umani⁹⁷⁷.

Rispetto invece al diritto di non-respingimento⁹⁷⁸ per le donne vittime di violenza, il Regno Unito ha proposto un emendamento atto a limitare tale diritto ai soli casi in cui ci sia un reale pericolo di subire torture o trattamenti e punizioni inumane e degradanti per le richiedenti d'asilo⁹⁷⁹.

Anche l'Italia, durante i lavori preparatori, ha proposto un emendamento alla disposizione relativa *status* di residente. La proposta italiana, che non è stata accolta nella versione definitiva, prevedeva l'aggiunta del termine “riconosciute dalla legge internazionale” al paragrafo 3 del articolo 59⁹⁸⁰. Tale emendamento avrebbe potuto modificare in senso restrittivo la definizione di “vittima”

⁹⁷³ Assemblea Generale, *Convenzione di Ginevra relativa allo Status dei Rifugiati*, adottata con risoluzione A. G. 2198 (XXI) del 28 luglio 1951.

⁹⁷⁴ Convenzione Istanbul art. 60 par. 1.

⁹⁷⁵ Amnesty International, *Time To Take A Stand*, cit., p. 19.

⁹⁷⁶ F. MORRONE, *La violenza contro le donne migranti, tra strumenti normativi di cooperazione e prassi internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 7, n. 1., Bologna, 2013, p. 61.

⁹⁷⁷ Convenzione di Istanbul, art. 60 par. 2.

⁹⁷⁸ La norma prevede che le vittime di violenza, indipendentemente dal loro status o luogo di residenza non possono essere in nessun caso espulse verso un paese dove la loro vita potrebbe essere in pericolo o dove potrebbero essere esposte al rischio di tortura o di pene o di trattamenti inumani e degradanti, in Consiglio d'Europa, *Convenzione di Istanbul*, art. 61.

⁹⁷⁹ Ivi, p. 21.

⁹⁸⁰ Convenzione di Istanbul, art. 59 par. 3: “Le parti rilasciano un titolo di soggiorno rinnovabile alle vittime, in una o entrambi le seguenti situazioni [...]”.

proposta dalle legislazioni nazionali⁹⁸¹. L'Italia ha anche proposto un'aggiunta al paragrafo 4 dello stesso articolo, allo scopo di subordinare il diritto di residenza delle vittime di matrimonio forzato, all'avvenuto scioglimento o annullamento del matrimonio che ha determinato la decadenza di tale diritto, con il rischio di *“negare un intervento efficace e pronto nella protezione delle donne soggette a matrimoni forzati, nei molti casi in cui intercorrono lunghi periodi di tempo per finalizzare i procedimenti di annullamento o divorzio”*⁹⁸².

Infine, l'Italia, contestualmente alla firma della Convenzione, ha depositato presso il Consiglio d'Europa, una nota verbale con la quale ha dichiarato che applicherà la Convenzione nel rispetto dei principi e delle previsioni costituzionali⁹⁸³. Si tratta di una dichiarazione interpretativa motivata dal fatto che la definizione di “genere” contenuta nella Convenzione è ritenuta troppo ampia e incerta e presenta profili di criticità rispetto all'impianto costituzionale italiano⁹⁸⁴.

Un ultimo problema per l'attuazione della Convenzione, riguarda il costo enorme che comporta la prevenzione e la lotta contro la violenza di genere. Si possono individuare due tipi di costi, quelli diretti e quelli indiretti. Per quanto riguarda i costi diretti, ci riferiamo ai costi a carico dell'autorità pubblica per fornire servizi e supporto di ogni tipo alle vittime, compresi i costi del lavoro per mancata produttività. I costi indiretti, più difficili da misurare, sono quelli che derivano dai traumi fisici e psicologici delle vittime e hanno effetti a lungo termine sulla loro salute⁹⁸⁵. Si tratta di costi, specialmente se ci riferiamo alla violenza domestica sotto denunciata, che sono difficili da stimare, per questo motivo la Convenzione ha previsto l'impegno a carico degli Stati, di raccogliere a intervalli regolari dati statistici disaggregati, relativa a qualsiasi forma di violenza⁹⁸⁶.

Con particolare riferimento alla situazione italiana, un'indagine nazionale relativa ai costi economici della violenza sulle donne ha stimato che la cifra ammonta a circa diciassette miliardi (il costo diretto sociale ed economico è stato stimato a 2, 37 miliardi, i costi indiretti a 14,3 miliardi e i costi in termine di prevenzione a 6, 3 milioni)⁹⁸⁷. Si tratta, dunque, di una spesa costosa per l'Italia che difficilmente riuscirà a intraprendere. Inoltre, sempre con riferimento alla situazione italiana, sarà un

⁹⁸¹ Amnesty International, *Time To Take A Stand*, cit., p. 17.

⁹⁸² Osservatorio di politica internazionale, *La Convenzione del Consiglio d'Europa*, cit. p. 16.

⁹⁸³ Senato della Repubblica, XVI Legislatura, Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, Disegno di legge, n. 3654, par. 1.

⁹⁸⁴ L. BETTI, *Femminicidio*, cit.

⁹⁸⁵ Consiglio d'Europa, *Overview Of Studies On The Costs Of Violence Against Women And Domestic Violence*, Strasburgo, 26 ottobre 2012, p. 1.

⁹⁸⁶ Convenzione di Istanbul, art. 11.

⁹⁸⁷ Intervita Onlus, *Quanto costa il silenzio? Indagine nazionale sui costi economici e sociali della violenza contro le donne*, a cura di G. BALDASSI, F. GARRETTA, G. VINGELLI, Milano, novembre 2013, p. 5.

compito arduo provvedere efficacemente all’attuazione della Convenzione di Istanbul; poiché, sebbene il Decreto Legge n. 93 “*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province*”⁹⁸⁸, adottato il 14 agosto 2013, presenti importanti novità, che mirano a rendere più incisivi gli strumenti della repressione penale dei fenomeni di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e di atti persecutori (*stalking*), esso è stato fatto, secondo autorevoli esponenti, in modo inadeguato, poiché sono state inserite disposizioni che nulla hanno a che vedere con la violenza di genere: si va, infatti, dalla sicurezza alle misure contro i no Tav, fino agli articoli sulla protezione civile e sulle Province⁹⁸⁹.

Sulla base delle indicazioni provenienti dalla Convenzione del Consiglio, sotto il profilo penale, ad esempio, diventa aggravante la relazione tra l’aggressore e la vittima di violenza. Non importa, infatti, se i due sono sposati, separati o conviventi, ma il solo fatto di avere intrattenuto un legame sentimentale fa scattare una pena più pesante nei confronti del condannato. Le pene saranno ancora più severe qualora il reato di violenza domestica sia perpetrato in presenza o a danni di minori o donne incinte⁹⁹⁰.

Il Decreto, inoltre, amplia il raggio d’azione delle situazioni aggravanti che vengono estese anche ai fatti commessi dal coniuge pure in circostanze del vincolo matrimoniale, nonché quelli perpetrati da chiunque con strumenti informatici e telematici. Se le forze dell’ordine sorprenderanno una persona nell’atto di commettere tali azioni, dovranno arrestarlo all’istante. Inoltre, la polizia giudiziaria, se autorizzata dal pubblico ministero e se ricorre la flagranza di gravi reati (lesioni gravi, minaccia aggravata e violenza), può applicare la misura pre-cautelare, vale a dire allontanamento d’urgenza dalla casa familiare e divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa⁹⁹¹. I destinatari di questo provvedimento saranno controllati attraverso il braccialetto elettronico o altri simili strumenti. Nel caso di atti persecutori, sarà possibile anche ricorrere alle intercettazioni telefoniche. La denuncia per *stalking*⁹⁹² potrà essere ritirata se relativa ad atti non gravi, mentre in presenza di gravi minacce ripetute (ad esempio con armi) la querela diventa irrevocabile. La remissione però, potrà essere fatta solo in sede processuale davanti all’autorità giudiziaria, al fine di garantire la libera determinazione e consapevolezza della vittima. Se saranno riscontrate percosse o

⁹⁸⁸ Decreto legge del 14 ottobre 2013 n. 93, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province*.

⁹⁸⁹ Ivi, artt. 6-11.

⁹⁹⁰ Ivi, art. 1.

⁹⁹¹ Ivi, art. 2 c. 1 lett. d.

⁹⁹² Per ritenere configurabile il reato di *stalking* è escluso che la vittima debba dimostrare con certificato il disagio psichico, in Cassazione penale, n. 20531/2014.

lesioni sulla donna il questore potrà ammonire il responsabile e informarlo sui centri di recupero e i servizi sociali disponibili sul territorio e l'aggressore potrebbe inoltre, vedersi sospesa la patente dal prefetto. In questo modo la misura preventiva, già prevista per il reato di *stalking*, è estesa alla violenza domestica. Secondo il legislatore l'irrevocabilità serve a proteggere le donne da eventuali intimidazioni successive alla denuncia. Tale disposizione, è considerata però, uno dei punti più controversi del Decreto, in particolare se si considera che le donne che denunciano il proprio marito o ex sono molto poche e il "non potere tornare indietro" potrebbe scoraggiarle ancora di più per timore di ritorsioni.

La legge non consente segnalazioni anonime, ma è garantita la segretezza dell'identità del segnalante. Per ciò che concerne le testimonianze, si offre maggiore protezione ai minorenni e alle vittime che versano in uno stato di particolare vulnerabilità, dunque, la persona che ha subito maltrattamenti potrà farlo senza la presenza dell'aggressore.

Al fine di dare compiuta attuazione della Convenzione di Istanbul, la legge prevede il gratuito patrocinio, anche in deroga ai limiti del reddito, per le donne che hanno subito *stalking*, violenza domestica e mutilazioni genitali femminili.

In linea con la direttiva europea sulla protezione delle vittime di reato, in sede processuale sono previsti una serie di obblighi di comunicazione nei confronti della vittima di violenza. La persona offesa dovrà essere informata dell'iter processuale, delle facoltà di nomina di un difensore e di tutto ciò che attiene all'applicazione o modifica di misure cautelari o coercitive nei confronti dell'imputato in reati di violenza.

Sempre in attuazione della Convenzione di Istanbul, si prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione per le straniere vittime di violenza domestica, dopo avere ascoltato il parere dell'autorità giudiziaria. Gli autori delle percosse invece potranno essere espulsi.

Infine, a completare il pacchetto "anti violenza", si è provveduto a stanziare 10 milioni di euro, per un nuovo piano straordinario di protezione delle vittime di violenza sessuale e di genere, che verrà elaborato dal ministero per le Pari opportunità. Il nuovo piano anti-violenza prevede azioni d'intervento multidisciplinari, a carattere trasversale, per prevenire il fenomeno, potenziare i centri antiviolenza e i servizi di assistenza, formare gli operatori, educare alle relazioni nelle scuole e sensibilizzare la stampa su come trattare l'argomento. I fondi saranno anche usati per raccogliere e aggiornare a livello annuale i dati sul fenomeno e istituire una "*task force*" per affrontarlo a livello locale e statale.

Non mancano però le critiche per questo nuovo “pacchetto anti-violenza”, poiché tratta della violenza di genere come un'emergenza di ordine pubblico e non come un problema culturale che richiede invece riforme più strutturali come il coinvolgimento di ragazzi e adulti o il recupero di uomini violenti. Il vizio di questo decreto sta *“nella sua stessa ratio: non mette al centro la promozione e la tutela dei diritti della persona offesa nell'ambito del processo penale, ma la percezione d'insicurezza legata ai reati che colpiscono i ‘soggetti deboli’”*⁹⁹³.

Inoltre, sembrerebbe molto difficile fare prevenzione a costo zero visti i costi altissimi della violenza di genere in Italia. Occorrerebbe dunque stanziare più fondi, in particolare per la costruzione di case rifugio e per la formazione del personale competente.

Si tratta dunque di un provvedimento, secondo l'avvocato Giulia Buongiorno, positivo ma timido⁹⁹⁴. È positivo per le misure adottate che sono più repressive, perché è previsto l'inasprimento delle pene e la possibilità dell'allontanamento del coniuge; ma allo stesso tempo è presenta delle lacune perché non risolve il fenomeno della violenza sulle donne. Secondo l'avvocato Buongiorno a poco serve inasprire le pene se non si interviene sul Codice di Procedura penale, ovvero, perché una sentenza per un reato di violenza di genere passi in giudicato in Italia servono in media sette anni. Occorrerebbe, dunque, snellire le procedure a riguardo. L'altro limite, continua la Bongiorno, concerne la poca attenzione alla prevenzione di tale fenomeno.

1.4. Comparazione tra la Convenzione di Istanbul e la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne.

La Convenzione del Consiglio d'Europa e la Convenzione CEDAW sono strumenti giuridicamente vincolanti in materia di diritti delle donne. Tali strumenti presentano però alcune particolari differenze. Innanzitutto occorre dire che, dagli anni Novanta, il concetto di violenza contro le donne ha assunto una valenza politica a livello globale e ciò ha comportato a un progressivo estendersi di una visione che ha portato a considerare la violenza quale relazione fondamentale dei rapporti umani.

⁹⁹³ B. SPINELLI, *Femminicidio e responsabilità di Stato. Misure in materia di prevenzione e contrasto alla violenza di genere contenute nel D. L. 93/2013 ed inadeguatezza delle risposte istituzionali*, p. 3, in www.giuristidemocratici.it.

⁹⁹⁴ D. DIRANI, *Bene, ma è un provvedimento timido*, in: <http://www.vanityfair.it/news/italia/13/08/08/femminicidio-stalking-decreto-legge-violenza-donne-intervista-giulia-bongiorno>.

La Convenzione CEDAW si caratterizza per un impatto concettuale prevalentemente emancipatorio e prevede unicamente delle norme per eliminare tutte quelle forme di discriminazione contro le donne che impediscono loro il godimento o l'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali⁹⁹⁵.

La Convenzione di Istanbul invece è caratterizzata da “*un più organico tentativo di analizzare l'origine delle discriminazioni*”⁹⁹⁶, tralasciando però le considerazioni relative all'importanza dei fattori socio economici e culturali nel determinare il fenomeno⁹⁹⁷. Di conseguenza, nonostante la Convenzione proponga un approccio olistico al problema delle discriminazioni e della violenza contro le donne, mantiene nel suo complesso un'ottica emergenziale nell'affrontarlo⁹⁹⁸. La CEDAW individua nelle differenze un ostacolo da superare, mentre per la Convenzione di Istanbul la diversità è strutturale⁹⁹⁹ e viene normalizzata; di conseguenza pone maggiore attenzione alla protezione e tutela delle vittime e al perseguimento dei colpevoli piuttosto che ai fattori di prevenzione.

L'obiettivo della CEDAW è, infatti, quello di eliminare le discriminazioni contro le donne e raggiungere l'uguaglianza *de jure* e *de facto*, mentre per la Convenzione di Istanbul la parità dei sessi è l'elemento chiave per eliminare la violenza contro le donne¹⁰⁰⁰.

Un'altra importante differenza tra le due Convenzioni riguarda l'ambito di applicazione. La CEDAW è caratterizzata dal tradizionale approccio dei movimenti di emancipazione e liberazione femminile tendenti ad affermare l'universalità dei diritti umani e l'unicità della discriminazione di genere, difatti si applica soltanto a tutte le forme di discriminazioni contro le donne in qualsiasi ambito in particolare quello politico, economico, sociale e culturale. La Convenzione del Consiglio d'Europa, come si è visto in precedenza, estende il suo ambito di applicazione a tutti i soggetti di violenza domestica. Questa estensione dell'ambito di applicazione non attenua però l'attenzione della Convenzione “*on violence against women as a form of gender-based violence*”¹⁰⁰¹.

⁹⁹⁵ Convenzione CEDAW, art. 1.

⁹⁹⁶ Osservatorio di politica internazionale, *La Convenzione del Consiglio d'Europa*, cit., p. 19.

⁹⁹⁷ *Ivi*.

⁹⁹⁸ Gli obblighi in capo agli Stati si concentrano sulla creazione, a livello globale, di politiche e misure di protezione e di assistenza a favore di tutte le vittime di violenza di genere e violenza domestica, attraverso un approccio integrato e olistico che prevede la cooperazione internazionale con i principali attori che si occupano di violenza di genere. In Convenzione di Istanbul, art. 1.

⁹⁹⁹ La Convenzione di Istanbul riconosce la natura strutturale della violenza contro le donne, in quanto basata sul genere, e riconoscendo altresì che la violenza contro le donne è uno dei meccanismi sociali e cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini, in Convenzione di Istanbul, Preambolo.

¹⁰⁰⁰ Convenzione Istanbul, preambolo.

¹⁰⁰¹ Segretariato del Consiglio d'Europa, *The Istanbul Convention and the CEDAW Framework: A Comparison of Measures to Prevent And Combat Violence Against Women*, in: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conventionviolence/Background%20info/The%20Istanbul%20Convention%20and%20the%20CEDAW%20framework_a%20comparison%20\(short%20version\).pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conventionviolence/Background%20info/The%20Istanbul%20Convention%20and%20the%20CEDAW%20framework_a%20comparison%20(short%20version).pdf), p. 2.

Riguardo al concetto di violenza contro le donne, la Convenzione onusiana non prevede una specifica disposizione che la vieta, ma affronta tale fenomeno indirettamente, ovvero, attraverso la Raccomandazione n. 19 del 1992, che fa rientrare la violenza di genere nelle forme di discriminazione contemplate dalla Convenzione. La definizione di “violenza di genere” presente nella Raccomandazione è, però riduttiva, poiché non qualifica questa *gender-based violence* come una violazione dei diritti umani.

Anche in termini di definizione, la Convenzione di Istanbul, è più completa, poiché offre delle spiegazioni complete delle diverse forme di violenza e stabilisce, altresì, che la violenza economica ha la stessa valenza di quella fisica, sessuale e psicologica. Riguardo al concetto di violenza domestica, ad esempio, mentre la Raccomandazione del Comitato, si limita ad affrontarla nel contesto di una relazione effettiva, tra l'autore e la vittima, la Convenzione del Consiglio, invece, include nella violenza domestica, anche gli atti di violenza che avvengono quando la relazione è finita, comprendendo altresì la violenza domestica intergenerazionale. Anche con riferimento alle molestie sessuali, la Convenzione amplia il suo ambito di applicazione, non soltanto alle violenze che avvengono sul posto di lavoro, ma ricoprendo anche quelle che avvengono nei contesti di educazione formale e informale¹⁰⁰².

Tuttavia, la Convenzione di Istanbul, non riserva disposizioni specifiche contro la tratta e la prostituzione forzata, forse perché, il Consiglio d'Europa, ha già riservato adeguata attenzione, attraverso l'adozione di due Convenzioni relative a questo tema¹⁰⁰³.

In termini di responsabilità in capo agli Stati, entrambe le Convenzioni, affermano che lo Stato, che non ha agito con la dovuta diligenza nel prevenire, proteggere le vittime e punire i colpevoli, è ritenuto responsabile, anche per atti commessi da privati¹⁰⁰⁴.

L'obbligo della *due diligence*, è però inteso, nella Convenzione di Istanbul, come “ *an obligation of means, not of result*”¹⁰⁰⁵.

Tale principio, come vedremo più avanti, è profondamente radicato della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, che in diversi casi ha ritenuto gli Stati colpevoli per non avere adempiuto ai loro obblighi di dovuta diligenza.

¹⁰⁰² Convenzione Istanbul, art. 40. La Raccomandazione CEDAW, ricopre solo le violenze che avvengono sul posto di lavoro, in Comitato CEDAW, Raccomandazione Generale n. 19, par. 18.

¹⁰⁰³ La Convenzione contro il traffico di essere umani del 16 maggio 2005 (STCE: N. 197) e la Convenzione sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale e l'abuso sessuale del 25 ottobre 2007 (STCE: N. 201).

¹⁰⁰⁴ Convenzione di Istanbul art. 5 e Raccomandazione Generale del Comitato CEDAW, n. 19 par. 8.

¹⁰⁰⁵ Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit., par. 59.

2. Alcuni recenti casi giurisprudenziali riguardanti la violenza contro le donne in Europa.

2.1. La Corte europea dei diritti dell' uomo.

La Corte Europea dei diritti dell'uomo è stata varie volte chiamata a decidere sui ricorsi presentati dai familiari delle vittime di donne uccise, a seguito di reiterate violenze inflitte da parte dei propri *partner*, o sui ricorsi presentati dalle stesse vittime che hanno lamentato l'inadeguatezza degli strumenti normativi previsti dal proprio Stato.

La maggior parte dei ricorsi presentati dalle donne vertono su specifici articoli della Convenzione CEDU quali, ad esempio, l'articolo 2 concernente il diritto alla vita, l'articolo 3 riguardante la proibizione della tortura e l'articolo 8 relativo al diritto al rispetto della vita privata e familiare. Infine, i ricorsi portati avanti dalle donne in base all'articolo 14 (divieto di discriminazione) riguardano principalmente le relazioni tra genitori e figli, il diritto al nome, l'integrità sessuale, le prestazioni sociali e l'orientamento sessuale¹⁰⁰⁶.

La giurisprudenza della Corte, in materia di violenza domestica, afferma a più riprese, la responsabilità dello Stato per il fallimento dell'adeguata protezione del diritto alla vita e per la discriminazione della donna nell'accesso ad un rimedio effettivo.

Ci si riferisce, nel primo caso, alla sentenza *Brako Tomasic e altri c. Turchia*, dove i giudici di Strasburgo hanno ritenuto che c'è stata la violazione dell'articolo 2 della CEDU nel suo aspetto sostanziale, in considerazione della mancanza di azioni idonee a prevenire la morte della vittima e sua figlia.

Il Caso trae origine da un ricorso (n. 46598/06) contro la Repubblica di Croazia, presentato alla Corte, in virtù dell'articolo 34¹⁰⁰⁷ della CEDU, da cinque cittadini croati che lamentavano l'inadempimento dello Stato nel prevenire la morte di una donna e di una bambina e il non avere condotto un'indagine adeguata e approfondita sulla possibile responsabilità dei suoi agenti per la morte di quest'ultime.

¹⁰⁰⁶ F. TULKENS, *Droits de l'homme, droits des femmes- Les requérantes devant la Cour européenne des droits de l'homme*, V. U. B. Leerstoel, 2007, p. 15.

¹⁰⁰⁷ Consiglio d'Europa, Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, art. 34: Ricorsi individuali "la Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l'esercizio effettivo di tale diritto".

Questi i fatti posti a base del ricorso. All'inizio del 2004 la figlia/sorella dei ricorrenti sposa M. M. e il primo marzo 2005 hanno una bambina, V.T. Visti i continui litigi della coppia, M. M. lascia la casa coniugale, ma continua a minacciare ripetutamente di morte la moglie. M. M. si reca persino al Centro di assistenza sociale di Cakovec, dichiarando di avere una bomba e di volerla lanciare contro la moglie e la figlia se questa non acconsente di tornare con lui. Nel 2006, M. T. presenta una denuncia penale contro M. M. presso la Procura di Stato di Cakovec e dato che, le minacce per la sua sicurezza e quella della figlia, sono fondate, M. M. è arrestato e condannato a una pena di cinque mesi di detenzione. Un parere psichiatrico reso durante il procedimento, stabilisce che M. M. ha un disturbo misto della personalità e che quindi necessita di cure psicologiche obbligatorie con un approccio prevalentemente psicoterapeutico, durante e dopo la sua carcerazione. Scontata la sua pena, M. M. esce dal carcere il 3 luglio 2006 e un mese dopo, spara all'ex-moglie, alla figlia e a se stesso. Il 6 novembre i ricorrenti presentano alla Procura di Stato una proposta di risarcimento per i danni non pecuniari collegati alla morte di M. T e V. T., ritenendo che le autorità competenti non hanno preso le misure adeguate per la protezione delle vite delle due vittime e che le indagini, avviate dalla polizia, sono state del tutto inadeguate. I ricorrenti non ricevono risposta e dunque adiscono la Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Corte di Strasburgo dichiara il ricorso ammissibile poiché vi è una violazione dell'articolo 2 della Convenzione CEDU. Il suddetto articolo, impone agli Stati un dovere primario di assicurare il diritto alla vita di coloro che si trovano sotto la sua giurisdizione. Lo Stato, dunque, deve mettere in atto disposizioni di diritto penale efficaci volte a prevenire la commissione di crimini contro la persona. I giudici di Strasburgo ricordano, inoltre, che in talune circostanze si configura l'obbligo positivo in capo alle autorità di intraprendere misure preventive volte a proteggere l'individuo la cui vita è a rischio¹⁰⁰⁸. Un obbligo positivo, ricorda la Corte, nasce laddove le autorità competenti sono consapevoli dell'esistenza di un rischio reale per la vita e sicurezza di un individuo¹⁰⁰⁹.

La Corte rileva, dunque, che nonostante le autorità fossero consapevoli della gravità delle minacce contro la vita di M. T. e V. T. non hanno intrapreso nessuna misura di protezione. Le autorità, infatti, non hanno ordinato alcuna indagine per verificare se M. M. avesse delle armi, non gli hanno somministrato alcun trattamento psichiatrico e, inoltre, la Corte d'appello ha persino ridotto la durata della misura di tale trattamento.

¹⁰⁰⁸ Sentenza *Branko Tomasic e altri c. Turchia*, op. cit., par. 49-50.

¹⁰⁰⁹ Ivi, par. 51.

Resta, dunque, alla Corte valutare se la Croazia ha l'obbligo di indagare sulla responsabilità penale degli agenti coinvolti.

La Corte ricorda, che l'obbligo positivo in capo agli Stati di proteggere la vita dei propri cittadini, prevede anche il mettere in pratica alcune forme d'indagini ufficiali ed efficaci quando degli individui sono uccisi da parte di agenti dello Stato o da privati. Lo scopo di tali indagini è di assicurare l'efficace esecuzione delle leggi interne e di protezione del diritto alla vita. Le autorità devono, dunque, intraprendere le azioni necessarie a loro disponibili per assicurarsi le prove relative all'incidente. Ogni mancanza nelle indagini che mini la loro capacità di stabilire le cause della morte, di denunciare la persona o le persone responsabili, rischia di violare questo *standard*. Dunque, qualunque modo sia utilizzato, le autorità devono agire di propria iniziativa una volta che la questione sia portata alla loro attenzione¹⁰¹⁰.

Nel presente caso, la responsabilità di M. M. per l'omicidio delle due vittime non è mai messa in discussione. Tuttavia, poiché, M. M. si è suicidato non si è intrapreso alcun ricorso penale.

La Corte, ritiene che, un sistema giuridico efficiente, come richiesto dall'articolo 2, può includere il ricorso di diritto penale, a meno che la violazione del diritto alla vita o all'integrità fisica non è causata intenzionalmente. Tuttavia, la denuncia dei ricorrenti in relazione all'aspetto sostanziale dell'art. 2 della Convenzione, non è se fosse configurabile una responsabilità degli agenti coinvolti su qualunque base, ma la denuncia si concentra sulle mancanze del sistema nazionale a protezione della vita degli altri da azioni criminali pericolose, che sono identificate come tali dalle autorità competenti¹⁰¹¹.

In considerazione della natura della denuncia dei ricorrenti, sugli aspetti sostanziali dell'articolo 2, i giudici di Strasburgo ritengono che non c'è bisogno di esaminare separatamente la denuncia dei ricorrenti sulla base degli aspetti procedurali dell'art. 2 della CEDU.

Per quanto concerne invece la responsabilità dello Stato riguardo alla discriminazione della donna nell'accesso ad un rimedio effettivo, significativo è il caso *Opuz c. Turchia*¹⁰¹².

In questo caso, la Corte di Strasburgo offre un importante contributo alla lotta contro la violenza nei confronti delle donne. La sentenza in oggetto affronta, inoltre, il tema di quali strumenti giuridici debbano essere impiegati dagli Stati membri del Consiglio d'Europa al fine di tutelare l'integrità fisica e psichica, oltre che la vita, di tutte coloro che denunciano i maltrattamenti subiti in ambito familiare.

¹⁰¹⁰ Ivi, par. 62.

¹⁰¹¹ Ivi, par. 64.

¹⁰¹² Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Opuz c. Turchia*, ricorso n. 33401/02, sentenza del 9 giugno 2009.

Il caso trae origine da un ricorso n. 33401/02 contro la Repubblica di Turchia, in virtù dell'art. 34 CEDU, presentato da Nahide Opuz, che denuncia le autorità turche per non avere adempiuto al loro obbligo di protezione verso di lei e la madre contro le continue e molteplici violenze subite. In ben sei circostanze diverse, tra il 1995 e il 2001, le donne subiscono minacce di morte, accoltellamenti, percosse e sono persino investite con la macchina. La situazione precipitò nel 2002, quando la madre della ricorrente è uccisa con un arma da fuoco da H. O. (marito della ricorrente). Fino a quel tragico evento le autorità di polizia non avevano preso nessun provvedimento per assicurare la protezione delle due donne, nonostante queste avevano più volte denunciato i maltrattamenti subiti. In seguito all'omicidio, la Corte d'Assise di Diyarbakir, condanna H. O. all'ergastolo per omicidio e per detenzione illegale di arma da fuoco, tuttavia, accerta che l'imputato ha ucciso la suocera per tutelare il proprio onore, a seguito delle provocazioni da parte della vittima, la quale intendeva vendere la figlia¹⁰¹³.

Tornato in libertà, H. O. continua a minacciare l'ex-moglie e il suo nuovo compagno. La ricorrente chiede nuovamente alle autorità di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la protezione della sua incolumità e quella delle sue figlie ma non ottiene alcuna risposta.

Adita la Corte, il 21 novembre 2008, i giudici di Strasburgo condannano la Turchia per la violazione di tre articoli della Convenzione (artt. 2, 3 e 14) nei confronti della ricorrente e della madre defunta. Per questo caso, i giudici richiamano più volte gli strumenti internazionali ed europei esistenti riguardanti il tema della violenza contro le donne e, menzionano altresì, il diritto degli Stati parte del Consiglio, nonché i rapporti delle organizzazioni non governative (Amnesty International e Interights) sulla situazione delle violenze contro le donne in Turchia¹⁰¹⁴. La necessità di citare questi strumenti internazionali, deriva a seguito della pronuncia della sentenza *Demir and Baykara v. Turkey*¹⁰¹⁵, attraverso la quale, la Corte ha stabilito, che la Convenzione CEDU non deve essere il solo quadro di riferimento nell'interpretazione dei diritti e delle libertà che contiene, ma deve tenere conto degli altri strumenti internazionali esistenti, nonché delle interpretazioni fatte dagli altri organi competenti¹⁰¹⁶.

¹⁰¹³ Ivi, par. 56.

¹⁰¹⁴ Tra gli strumenti internazionali richiamati vi sono la CEDAW, la Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 5 del 2002, le sentenze della Corte interamericana dei diritti dell'uomo (*Valazquez-Rodriguez v. Honduras* e *Maria Da Penha v. Brazil*) e la Convenzione di Belém do Pará. Sono menzionati altresì i rapporti delle ONG turche e internazionali, in Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Opuz c. Turchia*, op. cit., par. 72-106.

¹⁰¹⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Demir e Baykara c. Turchia*, ricorso n. 34503/97, sentenza del 12 novembre 2008.

¹⁰¹⁶ Ivi, par. 67. Si veda anche, Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Opuz c. Turchia*, op. cit., par. 164.

Con riferimento alla violazione dell'articolo 2 (in relazione alla morte della madre), la Corte, richiamando la sua giurisprudenza, in relazione all'obbligo positivo in capo agli Stati che deriva da questo articolo, ricorda che gli Stati non soltanto devono astenersi dal provocare volontariamente la morte di qualcuno, ma devono prendere tutte le misure necessarie per proteggere la vita della persona, attraverso una legislazione penale efficiente che impedisca la commissione di reati contro la vita di una persona¹⁰¹⁷.

La Corte, prima di argomentare il comportamento delle autorità locali nel prevenire la morte della donna, sottolinea, che nei casi di violenza domestica, occorre tenere in considerazione il contesto specifico del caso, poiché la violenza domestica può assumere diverse forme. Oltre la violenza fisica, occorre tenere in considerazione anche la violenza psicologica¹⁰¹⁸, vale a dire tutte le aggressioni verbali o altre simili minacce¹⁰¹⁹.

Alla luce di ciò, la Corte rileva che esiste un obbligo positivo in capo agli Stati di verificare se le minacce sono reali e immediate. Nel caso della Signora Opuz, la Corte dimostra che, nonostante le autorità locali erano a conoscenza di queste minacce, poiché più volte denunciate dalle due donne, queste non hanno preso nessun provvedimento per proteggerle e hanno persino avuto un atteggiamento restio e di non volersi intromettere in questo "affare di famiglia"¹⁰²⁰. La Corte, inoltre, ricorda che il Comitato CEDAW, si è più volte pronunciato che affermando che "*dans les cas de violences domestiques, les droits de l'auteur des violences ne peuvent supplanter les droits à la vie et à l'intégrité physique et mentale des victimes*"¹⁰²¹.

La Turchia è ritenuta responsabile per la violazione dell'obbligo positivo di protezione alla vita, previsto dall'art. 2, inoltre, la Corte ritiene che un'inchiesta effettiva e immediata sulla morte della madre della ricorrente non sia stata fatta.

Con riguardo invece alla violazione dell'art. 3 della CEDU, la Corte stabilisce che affinché un atto rientri nell'applicazione dell'art. 3, deve raggiungere un livello minimo di gravità. La valutazione di questo livello minimo di gravità, dipende da un insieme di circostanze quali la natura e il contesto del maltrattamento, la durata, le conseguenze fisiche e mentali, l'età, il sesso e la salute fisica della vittima¹⁰²².

¹⁰¹⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Opuz c. Turchia*, op. cit., par. 128-130.

¹⁰¹⁸ Ivi, par. 132.

¹⁰¹⁹ La Corte riprende questa tesi nel caso *T. M e C. M. c. Moldavia* dove va rientrare tra le forme di violenza domestica anche quella economica, in Corte europea dei diritti dell'uomo [GC] *T. M e C. M. c. Moldavia*, ricorso n. 26608/11 del 28 gennaio 2014, par. 47.

¹⁰²⁰ Ivi, par. 143.

¹⁰²¹ Ivi, par. 147. Si vedano anche: le decisioni del Comitato CEDAW *Fatma Yıldırım v. Austria and A.T. v. Hungary*,

¹⁰²² Ivi, par. 158. Si veda anche, *Costello-Roberts c. Regno Unito*, ricorso n. 247-C, sentenza del 15 marzo 1993.

La Corte ritiene che, vista la particolare condizione di vulnerabilità delle donne turche¹⁰²³, le violenze fisiche e psicologiche inflitte alla ricorrente, da parte del marito, possano essere qualificate come trattamenti inumani e degradanti ai sensi dell'art. 3 della Convenzione¹⁰²⁴. Dunque, occorre che lo Stato assicuri una maggiore protezione a questo gruppo vulnerabile di donne¹⁰²⁵.

Occorre verificare, a questo punto, se le autorità locali hanno cercato di impedire il ripercuotersi di tali atti. La Corte ritiene che le autorità locali non hanno agito in completa passività¹⁰²⁶. Le autorità hanno, infatti, interrogato H. O., lo hanno sanzionato con una multa e messo in detenzione. Tuttavia nessuna di queste misure ha impedito il ripercuotersi delle violenze sulla ricorrente. La Corte, alla luce della sua giurisprudenza e quella interamericana¹⁰²⁷, ritiene che le misure adottate dalle autorità locali sono state inadeguate e insufficienti e non hanno tenuto conto della gravità della situazione¹⁰²⁸. Dunque, la mancata adozione di misure efficienti, volte a proteggere la vittima, costituiscono una violazione dell'art. 3 della CEDU.

Infine, occorre soffermarci sugli argomenti che sono stati impiegati dai giudici di Strasburgo al fine di accertare la violazione dell'art. 14 CEDU, in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 della Convenzione medesima.

La ricorrente sostiene che il diritto interno turco è discriminatorio nei confronti delle donne, in quanto le ritiene inferiori agli uomini. Inoltre, ricorda che ai tempi delle violenze subite, l'ex codice penale turco, in vigore all'epoca, contenesse numerose disposizioni discriminatorie nei confronti delle donne, quali ad esempio la norma che stabiliva che l'uomo è il capo della famiglia e che le violenze sessuali erano un attentato alla morale pubblica e all'ordine familiare e non alla persona¹⁰²⁹ o ancora che le uccisioni di donne da parte di uomini per motivi di onore erano condannate con pene

¹⁰²³ Ivi, par. 160.

¹⁰²⁴ Ivi, par. 161.

¹⁰²⁵ La necessità di assicurare maggiore protezione alle donne vittime di violenza domestica che si trovano in una condizione di vulnerabilità è stato affrontato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in altre significative sentenze, si veda a questo proposito il Caso *Opuz c. Turchia* (ricorso n. 33401/02, sentenza del 9 giugno 2009, par. 132), il Caso *Eremia e altri c. Repubblica di Moldavia* (ricorso n. 3564/11, sentenza del 28 maggio 2013, par. 61) e nel Caso *Bevacqua e S. c. Bulgaria* (ricorso n. 71127/01, sentenza del 12 giugno 2008, par. 65). Nel caso *Hajduova c. Slovacchia*, la Corte è ancora più precisa, in quanto afferma che, a causa della particolare vulnerabilità in cui si trovano le donne vittime di violenza domestica, le autorità nazionali devono esercitare “*an even greater degree of vigilance*”, in Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Hajduova c. Slovacchia*, ricorso n. 2660/03, sentenza del 30 novembre 2010, par. 50.

¹⁰²⁶ Ivi, par. 166.

¹⁰²⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo [GC] *Ayşe Duran c. Turchia*, ricorso n. 42942/02, sentenza del 8 aprile 2008 e Corte interamericana dei diritti dell'uomo sentenza *Maria de Penha c. Brasile*, op. cit.

¹⁰²⁸ Ivi, par. 170.

¹⁰²⁹ Ivi, par. 178.

più lievi. La ricorrente, dunque, sosteneva che la violenza contro le donne era tollerata e accettata dallo Stato¹⁰³⁰.

La Corte di Strasburgo, inquadrando il problema alla luce della sua giurisprudenza precedente, in particolare facendo riferimento al caso *D. H. e altri c. Repubblica Ceca*¹⁰³¹, dove ha stabilito che la discriminazione sussiste in quei casi in cui la legislazione interna di uno Stato membro del Consiglio d'Europa, regola in maniera diversa senza una giustificazione oggettiva e ragionevole, persone che si trovano in situazioni simili e stabilisce che per quanto concerne l'onere della prova, una volta che il ricorrente abbia dimostrato la sussistenza di questa disparità di trattamento, spetta allo Stato convenuto dimostrare che una simile disparità è ragionevolmente giustificabile, alla luce dell'ordinamento nazionale¹⁰³². Tale prova può essere dedotta sulla base di presunzioni di fatto purché evidenti, precide e concordanti¹⁰³³.

La Corte, inoltre, citando gli strumenti internazionali esistenti, ricorda che la mancanza anche involontaria dello Stato di proteggere le donne dalla violenza domestica costituisce una violazione dei diritti della vittima di ricevere un'eguale protezione dinanzi la legge¹⁰³⁴.

Ritornando al caso della Signora Opez, la Corte accoglie con favore le riforme realizzate dal governo Turco, in particolare riguardo all'adozione della legge 4320 del 1998 che prevede misure specifiche per la protezione delle donne vittime di violenza domestica. Alla luce di ciò, i giudici di Strasburgo ritengono che le discriminazioni contro la donna, non sono riconducibili al diritto, ma all'atteggiamento delle autorità locali, in particolare della forza di polizia¹⁰³⁵. Ciò sarebbe provato dai rapporti elaborati dalle ONG, Diyarbakır Bureau Association e Amnesty International, che confermano che la maggior parte delle donne vittime di violenza domestica vivono nella regione della ricorrente e che la legge n. 4320 non sempre viene attuata. Dunque, sembrerebbe che la violenza domestica sia tollerata dalle autorità locali e che i rimedi proposti dal Governo turco non abbiano prodotto risultati sufficienti per arginare tale fenomeno¹⁰³⁶.

Alla luce di tali osservazioni, i giudici europei hanno stabilito che la ricorrente è stata in grado di affermare l'atteggiamento discriminatorio da parte delle autorità pubbliche e dell'impunità nei

¹⁰³⁰ Ivi, par. 179.

¹⁰³¹ Corte europea dei diritti dell'uomo [GC] *D. H. e altri c. Repubblica Ceca*, ricorso n. 57325/00, sentenza del

¹⁰³² Ivi, parr. 175-177.

¹⁰³³ Ivi, parr. 178-180.

¹⁰³⁴ Sentenza *Opuz c. Turchia*, op. cit., par. 191.

¹⁰³⁵ Ivi, par. 192.

¹⁰³⁶ Ivi, prg. 193- 197.

confronti di quegli uomini che compiono violenza domestica. La Corte ha, dunque, rilevato, che vi è stata violazione dell'articolo 14 della CEDU, letto in combinato con gli articoli 2 e 3¹⁰³⁷.

Questa sentenza è di grande importanza perché, per la prima volta la Corte ha impiegato in maniera autonoma l'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con gli articoli sopra menzionati, stabilendo così un legame tra le omissioni dello Stato e il fatto che la ricorrente fosse una donna¹⁰³⁸.

La Corte aveva già posto le basi per la lotta alla violenza contro le donne, nel caso *Bevacqua e S. c. Bulgaria*¹⁰³⁹, richiamando, altresì, la giurisprudenza internazionale¹⁰⁴⁰. Tuttavia, aveva esaminato il caso ai sensi dell'articolo 8 (diritto al rispetto della vita familiare e privata).

Con il caso *Opuz c. Turchia*, invece, la violenza domestica viene riconosciuta come discriminazione e quindi contraria all'articolo 14 della CEDU, di conseguenza, gli Stati hanno un obbligo positivo nel proteggere le donne da questo tipo di violenza.

Un'altra pronuncia della Corte che riveste particolare interesse per una serie di motivi è il caso *Vailiulienė c. Lituania*¹⁰⁴¹.

L'innovazione di tale sentenza risiede nella qualifica di tali fatti operata dalla Corte. Se si osserva la giurisprudenza della Corte, i ricorsi presentati dalle donne che lamentano di essere maltrattate dall'attuale o *ex partner*, sono normalmente analizzati alla luce dell'articolo 8 della CEDU, individuato quale fonte di un obbligo positivo discendente in capo agli stati di adottare le misure necessarie a impedire il verificarsi di atti di violenza fisica o psicologica sorti nel contesto familiare¹⁰⁴².

Solo in un caso, come si è visto precedentemente (caso *Opuz c. Turchia*)¹⁰⁴³, la Corte aveva ritenuto che entrassero in gioco gli articoli 2 e 3, giacché la ricorrente aveva subito brutali violenze.

Alla luce del presente caso, sebbene le violenze subite dalla ricorrente non possano essere paragonate a quelle subite dalla Signora Opuz, la Corte ha ritenuto che entrasse in gioco l'articolo 3,

¹⁰³⁷ Ivi, prg. 199-201.

¹⁰³⁸ I. GENTILE-BROWN, *Donne in magistratura 1963-2013... 50 anni dopo*, Roma, 27 settembre 2013, p. 6, in: http://www.europeanrights.eu/public/commenti/Commento_Gentile_Brown.pdf

¹⁰³⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Bevacqua e S. c. Bulgaria*, ricorso n. 71127/01 del 12 giugno 2008.

¹⁰⁴⁰ Ivi, par. 49-53: *The Court notes in this respect that the particular vulnerability of the victims of domestic violence and the need for active State involvement in their protection has been emphasised in a number of international instruments*.

¹⁰⁴¹ Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Vailiulienė c. Lituania*, ricorso n. 33234/07, sentenza del 26 marzo 2013.

¹⁰⁴² Si vedano a questo proposito: Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Bevacqua e S. c. Bulgaria op. cit.*; Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *A. c. Croazia*, ricorso n. 55164/08, sentenza del 14 ottobre 2010, Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *Hajduova c. Slovacchia, op. cit.*

¹⁰⁴³ Vedi *supra*, nota 7.

perdendo in considerazione non solo la violenza fisica di cui è stata vittima la ricorrente, ma anche la violenza psicologica e la generale situazione di sopraffazione in cui si trovava¹⁰⁴⁴.

All'origine della sentenza della Corte europea, vi sono una serie di episodi di violenza perpetrati da un cittadino belga ai danni di una donna lituana con il quale conviveva da cinque anni.

All'inizio del 2001, la ricorrente manifesta al convivente la volontà di interrompere la loro relazione; questi non essendo d'accordo inizia ad avere atteggiamenti minacciosi, aggressivi e violenti nei confronti della ricorrente, che viene picchiata brutalmente in varie occasioni.

Scappata di casa, la ricorrente, intraprende un'azione penale privata preso il Tribunale distrettuale di Paneyėzys per il reato di lesioni lievi¹⁰⁴⁵. Nel gennaio 2002, il Tribunale trasmette il fascicolo alla Procura, ordinando lo svolgimento di un'azione penale. Le indagini, però, procedono con molta lentezza a causa della negligenza della polizia, che ritiene che non vi sono sufficienti prove per condannare J. H. L. Inoltre, nel giugno 2005, la Procura, nonostante riconosca le violenze subite sulla ricorrente, dispone l'archiviazione del procedimento penale, osservando che, a seguito di una modifica del codice penale nel 2003, i fatti riguardanti lesioni lievi devono considerarsi procedibili esclusivamente in via privata. Il procuratore afferma, inoltre, che il presente caso non rientra nell'ambito di applicazione del articolo 409 del nuovo Codice di procedura penale, poiché non è ritenuto quale reato di "*public importance*"¹⁰⁴⁶.

La vittima propone opposizione contro tale decisione, ma anche questa viene rigettata. Nel 2005, la ricorrente, ripropone l'azione penale privata già a suo tempo esercitata, ma essendo decorso il termine quinquennale di prescrizione previsto per i reati di lesioni personali lievi, anche questo procedimento viene archiviato.

La ricorrente ricorre alla Corte europea dei diritti umani, sostenendo che il comportamento delle autorità statali ha violato gli articoli 6 e 13 della CEDU. La Corte, riqualifica la domanda *ex officio*, ritenendo che la domanda deve essere esaminata alla luce degli articoli 3 e 8 CEDU. Secondo i giudici di Strasburgo, le violenze fisiche inflitte sulla ricorrente possono essere considerati dei maltrattamenti ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione. Difatti, sostengono che i danni fisici riportati dalla ricorrente, confermati dai referti medici, possono considerarsi unitariamente. Inoltre, i giudici aggiungono, che nel presente caso, occorre tenere in considerazione la condizione di *stress*

¹⁰⁴⁴ C. PARODI, *La Corte di Strasburgo alle prese con la repressione penale della violenza sulle donne*, in Diritto penale contemporaneo, 22 maggio 2013, <http://www.penalecontemporaneo.it/area/3-/21-/2291-la-corte-di-strasburgo-alle-prese-con-la-repressione-penale-della-violenza-sulle-donne/> (reperibile online)

¹⁰⁴⁵ L'ordinamento processuale penale lituano, prevede la possibilità che per i reati non particolarmente che l'azione penale sia esercitata direttamente dalla vittima dinanzi al tribunale, piuttosto che dal pubblico ministero, in C. PARODI, *op. cit.* nota 3.

¹⁰⁴⁶ Sentenza *Vailiulienė c. Lituania*, *op. cit.*, par. 21.

psicologico cui la donna era stata sottoposta, in quel periodo, a cause delle minacce e violenze subite e dalla paura che si ripetessero. La Corte ritiene, dunque, che i maltrattamenti subiti dalla donna, raggiungono la soglia di gravità necessaria per essere considerati quali trattamenti inumani e degradanti ai sensi dell'art. 3 CEDU¹⁰⁴⁷.

Rimane alla Corte stabilire se la Lituania ha adempiuto l'obbligo positivo derivante dal combinato disposto degli articoli 1 e 3 della Convenzione, ovvero l'obbligo in capo agli Stati di proteggere i suoi cittadini contro maltrattamenti posti in essere da privati. Tale obbligo presuppone il dovere di predisporre norme in grado di prevenire la commissione di maltrattamenti e di reagire alle violenze commesse punendo i colpevoli in modo adeguato.

La Corte, vista la negligenza delle autorità pubbliche, in particolare della polizia, la lentezza nell'esecuzione delle indagini, nonché il ritardo con cui la donna era stata informata della necessità di riproporre un'azione penale privata in forza della legge entrata in vigore nel 2003, ritiene che vi è una violazione sostanziale degli obblighi positivi, di natura procedurale, discendenti dall'articolo 3 CEDU e la censura relativa all'articolo 8 viene ritenuta assorbita.

Alla luce di questo caso, degna di nota è la *concurring opinion* del giudice Pinto de Albuquerque, che richiamando una serie di fonti di diritto internazionale pattizio, tra cui la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne e la Convenzione di Istanbul, ritiene che l'esistenza di queste fonti renda possibile considerare la violenza domestica come un "*has emerged as an autonomous human rights violation consisting in the commission of physical, sexual or psychological harm, or the threat or attempt thereof, in private or public life, by an intimate partner, an ex-partner, a member of the household, or an ex-member of the household*"¹⁰⁴⁸.

Il giudice portoghese adotta, dunque, un approccio di *gender-based* e, dal momento che, la violenza domestica colpisce prevalentemente le donne, è necessario che gli Stati le proteggano in modo rafforzato, e che la piena *effet utile* "*of the European Convention on Human Rights can only be achieved with a gender-sensitive interpretation and application of its provisions which takes in account the factual inequalities between women and men and the way they impact on women's lives*"¹⁰⁴⁹. Secondo il giudice, dunque, lo Stato può essere ritenuto responsabile qualora sappia, o sia

¹⁰⁴⁷ Ivi, par. 70.

¹⁰⁴⁸ Ivi, *Concurring Opinion of Judge Pinto De Albuquerque*, p. 27.

¹⁰⁴⁹ Ivi, pp. 28-29.

tenuto a sapere, che una parte della popolazione, quali le donne, è soggetta a ripetute violenze, e non agisca per prevenire la conseguente violazione dei diritti umani¹⁰⁵⁰.

Alla luce di questo caso, il giudice ritiene responsabile la Lituania per non avere offerto un'adeguata protezione alla ricorrente e, dunque, afferma che vi è stata una violazione sostanziale e procedurale dell'articolo 3 della CEDU.

Infine, va segnalata la *dissenting opinion* giudice Jociene, che concorda con il giudice Pinto de Albuquerque, in merito alla necessità di proteggere le donne dalla violenza domestica e alla possibilità di ritenere gli Stati responsabili quando non agiscono con la dovuta diligenza nel proteggerle. Dove, però, la giudice dissente rispetto ai suoi colleghi, è in merito all'applicazione dell'articolo 3 CEDU. Secondo la stessa, nei casi di violenza domestica o riguardo alle violenze contro le donne, entrerebbe in gioco, a suo parere, l'articolo 8, e solo in casi particolarmente gravi, tra i quali non rientrerebbe quello di specie, gli articoli 2 e 3 della Convenzione¹⁰⁵¹.

Recentemente la Corte europea dei diritti umani si è pronunciata su un altro caso che veste particolare interesse, poiché lo Stato convenuto è stato ritenuto responsabile per non avere calcolato i rischi di abusi nei confronti dei minori nei centri educativi e ha, anche, criticato il modello dell'educazione dello Stato in questione, finanziato con i fondi pubblici ma gestito nella quasi totalità dalle istituzioni cattoliche. Si tratta del caso *O' Keeffe. c. Irlanda*¹⁰⁵², dove la ricorrente, all'epoca minorenne è stata abusata sessualmente dal preside della sua scuola.

Il ricorso è stato presentato alla Corte il 16 giugno 2009 e dichiarato ricevibile il 26 giugno 2012. Il 20 settembre 2012 la Camera a cui era stato assegnato il caso l'ha rimesso davanti alla Grande Camera.

La ricorrente, la signora O' Keeffe, contestava all'Irlanda la violazione dell'articolo 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti), l'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata), l'articolo 13 (diritto ad un ricorso effettivo) e l'articolo 14 (divieto di discriminazione) in combinato disposto con l'articolo 3 della Convenzione CEDU, nonché dell'articolo 2¹⁰⁵³ del Protocollo n.1 della stessa¹⁰⁵⁴.

¹⁰⁵⁰ Ivi, p. 30.

¹⁰⁵¹ Ivi, p. 37 par. 13-16.

¹⁰⁵² Corte europea dei diritti umani [GC], *O' Keeffe c. Irlanda*, ricorso n. 35810/09, sentenza del 28 gennaio 2014.

¹⁰⁵³ Consiglio d'Europa, *Protocollo Addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, art. 2 : "Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di assicurare tale educazione e tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche".

¹⁰⁵⁴ Riguardo all'art. 3 della Convenzione, la ricorrente sosteneva che il sistema di educazione primaria non l'aveva protetta dagli abusi sessuali subiti dal suo insegnante nel 1973 ed inoltre si lamentava della durata eccessiva del processo

Nel determinare la violazione dell'articolo 3 della CEDU, la Corte ricorda che il suddetto articolo “*consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques*”¹⁰⁵⁵; proibisce, in termini assoluti la tortura e altri trattamenti inumani e degradanti. Gli Stati, dunque, hanno l'obbligo di prendere le misure necessarie al fine di proteggere i propri cittadini da tali atti. Quest'obbligo di protezione deve essere interpretato in modo tale da non imporre un onere eccessivo per le autorità, dovendo tener conto, in particolare, dell'imprevedibilità del comportamento umano e di scelte operative che devono essere effettuate in termini di priorità e di risorse¹⁰⁵⁶. Tuttavia, non ogni rischio di maltrattamenti potrebbe comportare per le autorità un obbligo convenzionale ad adottare misure per impedire che il rischio si concreti. Ma, alla luce della giurisprudenza della Corte¹⁰⁵⁷, l'obbligo di tutela assume particolare importanza nel contesto della fornitura di un importante servizio pubblico, come quello dell'istruzione primaria¹⁰⁵⁸. Dunque, vista la particolare condizione di vulnerabilità dei bambini, le autorità scolastiche sono tenute a proteggere la salute e il benessere degli alunni e, soprattutto dei giovani che sono sotto il controllo esclusivo della loro autorità¹⁰⁵⁹.

La Corte ricorda che la prevenzione di tali maltrattamenti si realizza innanzitutto attraverso l'adozione di misure penali efficienti volte a prevenire tali atti. In particolare, quando si tratta di abusi su minori, esercitati da una persona in posizione di autorità rispetto al bambino, l'adozione di tali misure è fondamentale¹⁰⁶⁰.

Alla luce del presente caso, si è discusso se lo Stato fosse responsabile degli abusi subiti sulla ricorrente, visto il modello educativo irlandese, era all'epoca gestito totalmente dalla Chiesa Cattolica¹⁰⁶¹.

La Corte di Strasburgo, ha ritenuto, a riguardo, che lo Stato era a conoscenza del livello di criminalità da parte degli adulti sui bambini¹⁰⁶². Di conseguenza, quando ha ceduto il controllo della

civili e dell'assenza di ricorsi interni efficaci al riguardo, in Corte europea dei diritti dell'uomo [GC] *O' Keffe c. Irlanda*, *op. cit.*, par. 3.

¹⁰⁵⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo [GC] *O' Keffe c. Irlanda*, *op. cit.*, par. 144.

¹⁰⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁵⁷ Si vedano a questo proposito i casi della Corte europea dei diritti umani: *Grzelak c. Polonia*, ricorso n. 7710/02, sentenza del 15 giugno 2010, par. 87 e *Ilbeyi Kemaloğlu e Meriye Kemaloğlu c. Turchia*, ricorso n.19986/06, sentenza del 10 aprile 2012, par. 35.

¹⁰⁵⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo [GC] *O' Keffe c. Irlanda*, *op. cit.*, par. 145.

¹⁰⁵⁹ *Ivi*, par. 146

¹⁰⁶⁰ *Ivi*, par. 148.

¹⁰⁶¹ Il sistema educativo irlandese è stato definito dalla Corte un modello *sui generis*, facilitato dalla disposizione costituzionale irlandese “permissiva” dell'art. 42 (4) che stabilisce: “*Lo Stato deve fornire un'istruzione primaria gratuita e si adopera per integrare e dare un aiuto ragionevole mediante l'iniziativa educativa privata e aziendale, e, quando il bene pubblico lo richieda, fornire altre strutture o istituzioni educative nel rispetto, comunque, dei diritti dei genitori, in particolare in materia di formazione religiosa e morale*”, in Corte europea dei diritti dell'uomo [GC] *O' Keffe c. Irlanda*, *op. cit.*, par. 158.

¹⁰⁶² Sentenza *O' Keffe c. Irlanda*, *op. cit.*, par. 162.

formazione della stragrande maggioranza dei bambini ad attori non statali, lo Stato doveva essere consapevole, dato l'intrinseco obbligo di proteggere i bambini, dei potenziali rischi per la loro sicurezza se non ci fosse stato un quadro adeguato di protezione¹⁰⁶³.

Occorre dire che il quadro normativo irlandese, non era idoneo a garantire un controllo o a prevenire questo grave fenomeno. Infatti, il sistema d'ispettori scolastici era funzionale esclusivamente a verificare il rendiconto scolastico e ad attuare un controllo sulla qualità dell'insegnamento. Grave lacuna di questa normativa era, infatti, la completa assenza di obblighi d'indagine, sul trattamento degli insegnanti nei confronti dei bambini e la mancanza di qualsiasi opportunità per i figli o i genitori di presentare lamentele o denunce direttamente agli ispettori¹⁰⁶⁴. A causa di queste carenze del sistema normativo irlandese e dei meccanismi di controllo inadeguati, i giudici di Strasburgo hanno dichiarato, sia la violazione dell'articolo 3 CEDU nel suo aspetto sostanziale, sia la violazione dell'articolo 13 CEDU in combinato disposto con l'aspetto sostanziale dell'articolo 3 CEDU, a causa della mancanza di un rimedio efficace e dell'inosservanza da parte dello Stato del proprio obbligo di proteggere la ricorrente¹⁰⁶⁵.

La pronuncia della Corte, in questa sentenza, è di grande importanza, non solo per il tema delicato che ha fatto luce e sensibilizzato un problema che si protrarreva da molti anni nelle scuole irlandesi, ma soprattutto perché, la pronuncia di condanna dello Stato, svilupperebbe un effetto di ricorsi a catena, poiché oltre duecento vittime hanno condiviso la stessa sofferenza e dolore della ricorrente.

2.2. Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha affrontato, anch'essa un caso riguardante la violenza domestica.

Più precisamente, con la sentenza del 15 settembre 2011, resa nei procedimenti riuniti C-483/09 e C-1/10, *Gueye e Salmerón Sanchez*¹⁰⁶⁶, la Corte di giustizia si è pronunciata sull'interpretazione della decisione quadro 2001/220/GAI, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale.

¹⁰⁶³ *Ibidem*.

¹⁰⁶⁴ *Ivi*, par. 164-165.

¹⁰⁶⁵ *Ivi*, par. 169.

¹⁰⁶⁶ Corte di giustizia UE, quarta sezione, procedimenti riuniti C-483/09 e C-1/10, *Gueye e Salmerón Sanchez* del 15 settembre 2011.

Il giudice spagnolo attraverso il rinvio pregiudiziale sottoponeva alla Corte cinque questioni pregiudiziali, con le quali chiedeva in sostanza, di interpretare gli artt. 2¹⁰⁶⁷, 8¹⁰⁶⁸ e 10¹⁰⁶⁹ della decisione quadro 2001/220/GAI.

Tale interpretazione era necessaria per verificare se tale decisione fosse compatibile con una norma interna spagnola, che prevedeva l'obbligo di comminare la pena accessoria dell'allontanamento nei confronti degli autori di violenza domestica, anche quando le rispettive vittime contestino l'applicazione di tale sanzione.

Il procedimento principale riguardava, la violazione di tale pena accessoria da parte dei signori Gueye e Salmer Sanchez. Questi erano stati giudicati colpevoli di maltrattamenti domestici e, dunque, condannati alla pena accessoria del divieto di riavvicinamento alle proprie vittime per un preciso periodo. Tuttavia, decorso un breve intervallo dall'irrogazione delle sanzioni accessorie, i signori Gueye e Salmer Sanchez, riprendono a vivere a casa delle loro rispettive compagne, in entrambi i casi con il consenso delle stesse.

Nel processo riguardante la violazione delle pene accessorie, le compagne degli imputati, sentite come testimoni dichiaravano entrambe di aver deciso, in modo pienamente cosciente e volontario, di riprendere la coabitazione.

La Corte di Lussemburgo, affermando la propria competenza a conoscere il rinvio pregiudiziale, ha deciso di aggiungere tra le norme della decisione quadro anche l'articolo 3¹⁰⁷⁰, per offrire al giudice nazionale una migliore interpretazione della disposizione pendente.

Venendo al merito, la Corte ha innanzitutto precisato che la decisione quadro è unicamente volta all'elaborazione, nell'ambito del procedimento penale, di norme minime sulla tutela delle vittime della criminalità e ad offrire alle medesime un elevato livello di protezione, segnatamente per quanto riguarda il loro accesso alla giustizia¹⁰⁷¹ e che le disposizioni della stessa devono essere interpretate

¹⁰⁶⁷ Consiglio dell'Unione europea, Decisione quadro 2001/220, art. 2: rubricato in "Rispetto e riconoscimento", dispone che: *"Ciascuno Stato membro prevede nel proprio sistema giudiziario penale un ruolo effettivo e appropriato delle vittime. Ciascuno Stato membro si adopererà affinché alla vittima sia garantito un trattamento debitamente rispettoso della sua dignità personale durante il procedimento e ne riconosce i diritti e gli interessi giuridicamente protetti con particolare riferimento al procedimento penale"*.

¹⁰⁶⁸ Ivi, art. 8: rubricato in "diritto alla protezione", stabilisce che *"Ciascuno Stato membro garantisce un livello adeguato di protezione alle vittime di reati ed eventualmente ai loro familiari o alle persone assimilabili, in particolare per quanto riguarda la sicurezza e la tutela dell'intimità della vita privata, qualora le autorità competenti ritengano che esista una seria minaccia di atti di ritorsione o prova certa di un serio intento di intromissione nella vita privata"*.

¹⁰⁶⁹ Ivi, art. 10: *"ciascuno Stato membro provvede a promuovere la mediazione nell'ambito dei procedimenti penali per i reati che esso ritiene idonei per questo tipo di misura"*.

¹⁰⁷⁰ Ivi, art. 3 rubricato in "audizione e produzione di prove" dispone che *"ciascuno Stato membro garantisce la possibilità per la vittima di essere sentita durante il processo e di fornire elementi di prova"*.

¹⁰⁷¹ Corte di giustizia UE, *Gueye e Salmerón Sanchez*, cit., par. 52.

in maniera tale che siano rispettati i diritti fondamentali, in particolare il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 7 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Sulle prime quattro questioni procedurali, la Corte ha ritenuto che gli art. 2 e 3 della decisione quadro non impediscono al legislatore nazionale di prevedere l'irrogazione di una misura di allontanamento, pur in presenza di un parere contrario della vittima.

Sebbene la vittima abbia la possibilità di partecipare al procedimento penale in modo adeguato e di essere sentita, sia riguardo allo svolgimento dei fatti, che sul suo punto di vista, tale diritto procedurale, ai sensi dell'art. 3 della decisione, non attribuisce alla vittima alcun diritto *“quanto alla scelta delle forme delle pene da infliggere agli autori dei fatti in base alle norme del diritto penale né quanto all'entità delle pene medesime”*¹⁰⁷². A tal riguardo, la Corte ricorda che, la tutela penale contro gli atti di violenza domestica, che uno Stato membro garantisce esercitando il proprio potere repressivo, è volto a proteggere, non solo la vittima, ma gli interessi generali di tutta la comunità¹⁰⁷³. Dunque, ne consegue che l'articolo 3 della decisione quadro non impedisca al legislatore di adottare pene obbligatorie di durata minima, in particolare quando devono essere presi in considerazione altri diritti oltre a quelli propri della vittima.

Per quanto attiene, infine, all'articolo 8 della decisione quadro, la Corte di giustizia ha ritenuto che questo non implica alcun obbligo per gli Stati membri di prevedere disposizioni di diritto nazionale penale che consentano alla vittima di influire sulle pene che il giudice nazionale può infliggere all'autore del reato¹⁰⁷⁴. La protezione di cui si parla all'art. 8, è volta, segnatamente, a proteggere in modo adeguato la vittima nel corso del procedimento penale, ma questo non significa che gli Stati sono parimenti tenuti a proteggere le vittime contro gli effetti indiretti che le pene inflitte dal giudice nazionale ai reati possono produrre in un momento successivo¹⁰⁷⁵. Dunque, l'articolo 8 della decisione quadro non può essere interpretata nel senso che limiti gli Stati membri nella scelta delle sanzioni penali applicate nei rispettivi ordinamenti giuridici interni¹⁰⁷⁶. Infine, la Corte ha aggiunto che *“l'obbligo di disporre una misura di allontanamento, conformemente al diritto sostanziale oggetto della causa principale, non ricade nella sfera di applicazione della decisione quadro e conseguentemente, non può, in ogni caso, essere di per sé valutato alla luce delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea”*¹⁰⁷⁷.

¹⁰⁷² Ivi, par. 60.

¹⁰⁷³ Ivi, par. 61.

¹⁰⁷⁴ Ivi, par. 65.

¹⁰⁷⁵ Ivi, par. 66-67.

¹⁰⁷⁶ Ivi, par. 68.

¹⁰⁷⁷ Ivi, par. 69.

Alla luce di queste osservazioni, le prime quattro questioni pregiudiziali devono essere risolte affermando che gli articoli 2, 3 e 8 devono essere interpretati nel senso che essi non ostano “*a che una sanzione di allontanamento obbligatoria di durata minima, prevista dall’ordinamento penale di uno Stato membro a titolo di pena accessoria, venga disposta nei confronti degli autori di violenze commesse nell’ambito familiare, anche quando le relative vittime contestino l’applicazione della sanzione stessa*”¹⁰⁷⁸

Per quanto riguarda, invece, la quinta questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiedeva alla Corte se l’articolo 10 della decisione quadro deve essere inteso, nel senso che consente agli Stati membri, alla luce dei reati di violenza domestica, di escludere il ricorso alla mediazione.

La Corte ricorda che l’art. 34 stabilisce la competenza degli organi nazionali di decidere di promuovere la mediazione per i reati che essi ritengono “idonei”, dunque la scelta dei reati per i quali è possibile la mediazione rientra nella valutazione dei singoli Stati membri¹⁰⁷⁹.

In particolare, nel caso di specie, la Corte ha ritenuto l’articolo 10 della decisione deve essere interpretato nel senso che consente agli Stati membri, tenuto conto della particolare natura dei reati commessi nell’ambito familiare, di escludere il ricorso alla mediazione in tutti i procedimenti penali relativi ai reati medesimi¹⁰⁸⁰.

3. I programmi Daphne dell’Unione Europea e la protezione contro la tratta.

La necessità di un’azione concreta, su scala mondiale, per la tutela dei diritti umani e per la lotta contro la violenza è, come si è visto nel corso di quest’elaborato, riconosciuta da molto tempo a diversi livelli e maniere. In questa prospettiva le Nazioni Unite, il Consiglio d’Europa e l’Unione Europea hanno adottato importanti strumenti riguardanti la prevenzione e la lotta contro la violenza delle donne.

Più specificamente, l’Unione Europea, a partire dal 1997, ha lanciato una serie di programmi volti alla tutela e alla protezione dei bambini e delle donne vittime di violenza. Si tratta dei programmi quadriennali adottati dal Parlamento Europeo e dal Consiglio, volti a prevenire e combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne, e a garantire loro un elevato livello di salute fisica e mentale (Programmi Daphne). Tali progetti devono servire ad accrescere la consapevolezza del danno, sociale e personale, che la violenza reca ai singoli, alle famiglie e alla collettività in generale.

¹⁰⁷⁸ Ivi, par. 70.

¹⁰⁷⁹ Ivi, par. 72.

¹⁰⁸⁰ Ivi, par. 76.

Il primo Programma Daphne è stato adottato con Decisione n. 293/2000/CE¹⁰⁸¹, del Parlamento Europeo e del Consiglio, il 24 giugno del 2000. Questa, affronta in termini generali il problema della violenza contro le donne, riconoscendo le gravità delle sue conseguenze e la sua diffusione nei paesi membri dell'Unione, tanto da rappresentare un grande flagello sanitario¹⁰⁸².

Tra gli obiettivi generali in capo agli Stati membri dell'Unione vi è innanzitutto quello di garantire un elevato livello di salute fisica e mentale dei bambini, dei giovani e delle donne vittime di violenza. Per una migliore comprensione del significato di tale disposizione, la decisione riprende la definizione del termine “salute” dell'Organizzazione mondiale della Sanità: “*uno stato di benessere fisico, mentale e sociale completo, che non consiste soltanto nell'assenza di malattie o infermità*”¹⁰⁸³. Per realizzare tale obiettivo, il programma Daphne promuove e incoraggia la diffusione di migliori pratiche attraverso lo scambio d'informazioni, il coordinamento e la cooperazione, nonché la promozione di campagne d'informazione per sensibilizzare l'opinione pubblica alle gravi conseguenze personali e sociali della violenza. Tali azioni devono essere realizzate con sanzioni transnazionali e complementari¹⁰⁸⁴.

Il programma Daphne I rappresenta, perciò, l'avvio di una cooperazione a livello delle organizzazioni non governative e quelle di volontariato che svolgono un ruolo fondamentale nella lotta contro la violenza nei confronti dei beneficiari di tale programma. Il loro contributo ha, infatti, portato alla creazione e al rafforzamento delle reti europee e alla realizzazione di progetti pilota innovatori, apportando così un valore aggiunto a livello europeo.

Il programma Daphne ha sicuramente contribuito alla presa di coscienza, all'interno dell'Unione Europea, del problema enorme che comporta tale fenomeno. Difatti, in occasione del secondo congresso mondiale contro lo sfruttamento dei minori per fini commerciali del 2001, è stato riconosciuto dalla comunità internazionale come uno strumento importante nella lotta contro la violenza.

¹⁰⁸¹ Decisione n. 293/2000/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2000, relativa ad un programma d'azione comunitaria sulle misure preventive intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-2003) (Programma Daphne) in GU L 34/1 del 9 febbraio 2000.

¹⁰⁸² Ivi, Preambolo par. 1.

¹⁰⁸³ Ivi, Preambolo par. 3.

¹⁰⁸⁴ Ivi, art. 1 par. 3.

Il bilancio del Programma, che è scaduto il 31 dicembre 2003, era fissato a venti milioni di euro ed è stato sostituito nel 2004 dal Programma Daphne II, con Decisione n. 803/2004/CE del 21 aprile 2004¹⁰⁸⁵.

Anche la seconda fase del programma Daphne si pone l'obiettivo di prevenire e combattere tutte le forme di violenza contro i bambini, i giovani e le donne mediante misure preventive e sostegno alle vittime. Tali misure comprendono le azioni transnazionali ammissibili al finanziamento, ossia quelle dirette alla costituzione di reti multidisciplinari, allo scambio d'informazioni e divulgazione delle buone pratiche e alla promozione della sensibilizzazione, e azioni complementari, come studi, elaborazione di indicatori, raccolte di dati, realizzazione di statistiche ripartite per sesso e per età, seminari, riunioni di esperti o altre attività per consolidare la base delle conoscenze del programma e divulgare le informazioni ottenute dallo stesso.

Il programma è inteso, inoltre, ad assistere le organizzazioni attive nel settore e a rafforzare la cooperazione.

La Commissione è responsabile della gestione e dell'attuazione del programma e provvede affinché tutti i risultati o prodotti finanziati siano accessibili gratuitamente e in forma elettronica. Garantisce, inoltre, un approccio equilibrato, che rispetti i tre gruppi destinatari (bambini, giovani e donne). La Commissione, infine, deve presentare al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una relazione di attuazione del programma e una relazione finale.

La dotazione finanziaria di tale programma è stata di cinquanta milioni di euro, contro i venti milioni della prima fase, ed è scaduto il 31 dicembre 2008.

Nell'ambito del Programma generale "Diritti fondamentali e giustizia"¹⁰⁸⁶ e dei Programmi "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" e "Sicurezza e tutela delle libertà, che sostituiscono i precedenti strumenti della Commissione nel settore della giustizia, libertà e sicurezza, è stato istituito, per la terza fase del programma Daphne (2007-2013), il programma specifico Daphne III.

¹⁰⁸⁵ Decisione n. 803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, che istituisce un programma d'azione comunitaria (2004- 2008) per prevenire e combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (Daphne II) in GU L 143 del 30 aprile 2004.

¹⁰⁸⁶ Questo programma comprende altri quattro programmi specifici: *Prevenzione ed informazione in materia di droga; Diritti fondamentali e cittadinanza; Giustizia civile; Giustizia penale*. Il programma generale "Diritti fondamentali e giustizia" ha l'obiettivo di promuovere lo sviluppo di una società europea basata sulla cittadinanza dell'Unione, che sia rispettosa dei diritti fondamentali, che combatta l'antisemitismo, il razzismo e la xenofobia e rafforzi la società civile.

Tale programma, istituito con Decisione 779/2007/CE¹⁰⁸⁷, ha l'obiettivo di prevenire e combattere qualsiasi forma di violenza, che occorre nella sfera pubblica o privata, contro i bambini, i giovani e le donne e, si prefigge altresì, di garantire un livello elevato di protezione alla salute fisica e mentale, del benessere e della coesione sociale in tutto il territorio dell'Unione¹⁰⁸⁸. Ciò deve essere realizzato attraverso azioni specifiche della Commissione¹⁰⁸⁹, progetti transnazionali specifici e sostegno alle attività delle Organizzazioni non governative o altre organizzazioni¹⁰⁹⁰.

I beneficiari del Programma sono i bambini, i giovani (12-25 anni) e le donne vittime di violenza o quelle che rischiano di diventarlo. Sono considerate vittime di violenza, anche, coloro che sono testimoni di un'aggressione nei confronti di un parente prossimo. I destinatari del Programma sono, invece, le famiglie, gli educatori e insegnanti, gli assistenti sociali, le autorità pubbliche, il personale medico, le ONG, i sindacati e le autorità religiose¹⁰⁹¹. Il Programma è, inoltre, aperto alla partecipazione di tutti i paesi membri dell'UE, nonché di quelli candidati e dei paesi terzi, tra cui gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA) che sono parti contraenti dell'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) e i paesi dei Balcani occidentali

La dotazione finanziaria per l'esecuzione di questo programma ammonta a 166, 85 milioni di euro¹⁰⁹². Tale finanziamento, può assumere la forma di sovvenzioni (sovvenzioni di funzionamento e sovvenzioni alle azioni) o di contratti di appalto pubblico (per esempio, spese di informazione e comunicazione, monitoraggio e valutazione) per finanziare l'acquisto di beni e servizi¹⁰⁹³.

Per attuare il Programma, la Commissione adotta un programma di lavoro annuale, contenente le sue priorità e propone una ripartizione indicativa dei fondi da assegnare alle sovvenzioni¹⁰⁹⁴.

È previsto anche un controllo e valutazione del programma, i beneficiari devono, infatti, presentare delle relazioni tecniche e finanziarie sullo Stato di avanzamento dei lavori. Anche la Commissione

¹⁰⁸⁷ Decisione 779/2007/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2007, che istituisce per il periodo 2007-2013 un programma specifico per prevenire e combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (Daphne III) nell'ambito del programma generale "Diritti fondamentali e giustizia", in GU L 173/19 del 3 luglio 2007.

¹⁰⁸⁸ Ivi, art. 2 e 3.

¹⁰⁸⁹ Tra le azioni specifiche della Commissione rientrano gli studi, le ricerche, la raccolta di dati e statistiche, la creazione di un laboratorio d'idee per consulenze specialistiche in materia di violenza e la promozione di campagne di sensibilizzazione atte a prevenire tale fenomeno, in Decisione 779/2007/CE, cit., art. 4 lett. a.

¹⁰⁹⁰ Direttiva 779/2007/CE, cit., art. 4.

¹⁰⁹¹ Ivi, art. 6.

¹⁰⁹² Ivi, art. 12.

¹⁰⁹³ Ivi, art. 8.

¹⁰⁹⁴ Ivi, art. 9.

deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio delle relazioni di valutazione intermedie ed *ex post* sui risultati ottenuti rispetto all'attuazione del Programma¹⁰⁹⁵.

Accanto ai programmi Daphne per la lotta alla violenza contro i bambini, i giovani e le donne, l'Unione Europea svolge un ruolo, altresì, importante per l'eliminazione della tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale.

Fin dal 1996, la Commissione europea, affronta la lotta contro tale fenomeno “*sous les trois aspects de l'approche intégrée, soit la prévention, la répression et la protection*”¹⁰⁹⁶ e propone una strategia comune per combatterla. Prima di analizzare tale approccio comune, è opportuno fornire una sintetica rappresentazione del quadro definitorio e concettuale di tale fenomeno.

Innanzitutto, per “tratta di esseri umani”, a scopo di sfruttamento s'intende “*il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone tramite la minaccia, l'uso della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, di frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di danaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi*”¹⁰⁹⁷.

Questa definizione, che comprende anche gli atti che hanno per vittime persone adulte di sesso maschile, è stata ripresa nella decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani adottata dal Consiglio dell'Unione Europea il 19 luglio 2002 e dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, adottata a Varsavia il 16 maggio 2005.

Quest'ultima, che si applica a tutte le forme di tratta di esseri umani, nazionale o internazionale, connessa o meno alla criminalità organizzata, considera tale fenomeno come una violazione dei diritti fondamentali e un'offesa alla dignità e all'integrità degli esseri umani, tanto grave da ridurre la vittima in schiavitù¹⁰⁹⁸.

Negli anni, è andata delineandosi, all'interno del generale fenomeno di traffico contro gli esseri umani, la distinzione tra *trafficking*, ovvero il trasferimento di persone da un luogo all'altro ai fini di sfruttamento sessuale e lo *smuggling* (letteralmente contrabbando di persona) ovvero l'attività di favoreggiamento dell'emigrazione clandestina. Ciò che differenzia le due fattispecie di reato

¹⁰⁹⁵ Ivi, artt. 13 e 15.

¹⁰⁹⁶ K. PLOUFFE-MALETTE, *Protection des victimes de traites des êtres humains. Approches internationales et européennes*. Bruxelles, 2013, pp. 153-154.

¹⁰⁹⁷ Nazioni Unite, *Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta, in particolare di donne e bambini*, AG Ris. n. 55/25 del 15 novembre 2000, art. 3 lett. a.

¹⁰⁹⁸ Consiglio d'Europa, *Convenzione sull'azione contro il traffico di esseri umani*, del 16 maggio 2005, Preambolo.

riguarda la durata del rapporto che s'instaura tra il trafficante e il trafficato e il ruolo che quest'ultimo riveste nelle relazione con l'organizzazione criminale. Nello *smuggling* tale relazione si caratterizza nella facilitazione dell'attraversamento dei confini nazionali dei clandestini. Nel *trafficking*, invece, le organizzazioni criminali, una volta che la persona trafficata è giunta nel Paese di destinazione, mantengono con essa un rapporto di sfruttamento e molte volte di vero e proprio possesso.

Come si è accennato in precedenza dal 1996, a livello europeo, sono state intraprese diverse iniziative per la lotta contro questo fenomeno, sia a livello comunitario che con paesi terzi e organizzazioni specializzate. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno, infatti, adottato importanti direttive per prevenire e combattere tale fenomeno.

In questa sede, merita importanza essere citata la Direttiva n. 2011/36/UE¹⁰⁹⁹ del Parlamento Europeo e del Consiglio, adottata il 5 aprile 2011. Si tratta della prima direttiva che si prefigge l'obiettivo di eliminare la tratta degli esseri umani, adottando un approccio globale, integrato e incentrato sui diritti umani¹¹⁰⁰. Difatti, né il Protocollo di Palermo né la Convenzione del Consiglio d'Europa sono "*aussi explicities sur le sujet*"¹¹⁰¹. La Convenzione del Consiglio, ad esempio, utilizza quest'approccio integrato per promuovere l'uguaglianza di genere¹¹⁰². Il Protocollo di Palermo, invece non fa alcuna menzione a questo tipo di approccio¹¹⁰³.

La Direttiva, attraverso le sue disposizioni, rileva che la prevenzione, la repressione e la protezione sono gli obbiettivi principali per eliminare la tratta dei esseri umani e stabilisce norme minime a livello dell'Unione Europea relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in materia di tratta di esseri umani. Inoltre prevede misure che mirano a rafforzare la prevenzione del fenomeno e la protezione delle vittime.

Per prevenire la tratta di esseri umani, la direttiva richiede agli Stati membri di scoraggiare la domanda nel settore dell'istruzione e la formazione, per scoraggiare e ridurre la domanda, promuovendo ad esempio, campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e favorendo la formazione dei funzionari o degli operatori di polizia che possono entrare in contatto con le vittime della tratta¹¹⁰⁴.

¹⁰⁹⁹ Direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta e la protezione delle vittime, in GU L 101 del 15 aprile 2011.

¹¹⁰⁰ Ivi, settima considerazione.

¹¹⁰¹ K. PLOUFFE-MALETTE, *op. cit.*, p. 171.

¹¹⁰² Consiglio d'Europa, *Convenzione sull'azione contro la tratta degli esseri umani*, si vedano gli artt. 5 e 17.

¹¹⁰³ K. PLOUFFE-MALETTE, *op. cit.*, p. 172.

¹¹⁰⁴ Direttiva 2011/36/UE, cit., art. 18.

In termini di definizioni, i reati relativi la tratta di esseri umani, comprendono: *“il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su tali persone, con la minaccia, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità¹¹⁰⁵ o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento”¹¹⁰⁶.*

L'atto ha apportato significative modifiche rispetto alla disciplina precedente, in particolare esso ha previsto l'ampliamento della nozione di “tratta”, includendovi ulteriori forme di sfruttamento.

Lo sfruttamento, infatti, comprende non soltanto lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, ma anche l'accattonaggio forzato, lo sfruttamento di attività illecite (come il borseggio, il taccheggio e il traffico di stupefacenti) e il prelievo di organi ¹¹⁰⁷.

Tale reato si configura, dunque, quando vi è una forma di coercizione sulla persona.

La decisione afferma inoltre, che anche la sola istigazione, il favoreggiamento e il concorso o il tentativo nella commissione dei reati relativi alla tratta devono essere puniti.

Nel caso in cui la vittima sia un minore, tali atti di sfruttamento si configurano automaticamente alla tratta di essere umani anche in assenza di mezzi di coercizione¹¹⁰⁸.

In termini di sanzioni, gli Stati membri sono tenuti a sanzionare i reati relativi la tratta attraverso la reclusione, da cinque a dieci anni, a seconda delle circostanze particolari (aggravante nel caso il reato sia commesso nei confronti di una vittima particolarmente vulnerabile, nel caso il reato sia stato commesso nel contesto di un'organizzazione criminale, nel caso abbia messo in serio pericolo la vita della vittima, se sia stato commesso ricorrendo a violenze gravi o se sia stato commesso da pubblici ufficiali)¹¹⁰⁹.

Riguardo invece l'istigazione, il favoreggiamento, il concorso o il tentativo di commettere il reato di tratta, gli Stati devono adottare sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate che possono dare luogo a consegna¹¹¹⁰ e devono altresì adottare le misure necessarie per assicurare che le loro autorità

¹¹⁰⁵ Per posizione di vulnerabilità s'intende una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima, in Direttiva 2011/36/UE, cit., art. 2 p.2.

¹¹⁰⁶ Direttiva 2011/36/UE, cit., art. 2 par. 1.

¹¹⁰⁷ Ivi, art. 2 par. 3.

¹¹⁰⁸ Ivi, art. 2 par. 5.

¹¹⁰⁹ Ivi, art. 4 par. 1-2.

¹¹¹⁰ Ivi, art. 4 par. 4.

competenti abbiano la facoltà di sequestrare e confiscare gli strumenti e i proventi derivanti dalla tratta¹¹¹¹.

Anche le persone giuridiche possono essere ritenute responsabili se i reati sono commessi a loro vantaggio da una persona che detiene una posizione dominante. La situazione è analoga qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di tale soggetto ha consentito a un altro soggetto sotto la sua autorità di commettere tali reati. Le sanzioni nei confronti delle persone giuridiche comprendono sanzioni pecuniarie penali o non penali nonché altre sanzioni quali l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria o lo scioglimento.

Gli Stati membri possono, inoltre, decidere di **non esercitare l'azione penale o comminare sanzioni contro le vittime** della tratta di esseri umani coinvolte in attività criminali che sono state costrette a compiere¹¹¹².

Per quanto riguarda l'azione penale contro gli autori dei reati, la direttiva prevede in particolare la possibilità per gli Stati membri di perseguire i rispettivi cittadini per reati commessi in un altro paese dell'UE e di ricorrere agli strumenti investigativi usati contro la criminalità organizzata, come le intercettazioni telefoniche.

Riguarda, invece, all'obiettivo di assistenza e protezione della vittima di tratta, è previsto che gli Stati adottino, in primo luogo delle misure generali all'assistenza e aiuto¹¹¹³.

Nell'attuazione pratica di tali misure è opportuno tenere conto, in base ad una valutazione individuale effettuata conformemente alle procedure nazionali, delle circostanze, del contesto culturale e delle esigenze della persona interessata.

I minori, in qualità di **vittime particolarmente vulnerabili**, devono beneficiare di misure complementari, quali l'assistenza fisica e psico-sociale, l'accesso all'istruzione e, all'occorrenza, la possibilità di designare un tutore o un rappresentante¹¹¹⁴.

L'assistenza e il sostegno dovrebbero essere forniti a una persona non appena vi sia ragionevole motivo di ritenere che essa possa essere stata oggetto di tratta e deve essere data, altresì, prima, durante e dopo il procedimento penale.

Gli Stati devono, anche adottare misure specifiche nel quadro delle inchieste e dei procedimenti penali, assicurando alle vittime l'accesso alla consulenza legale, secondo il ruolo delle vittime nel pertinente sistema giudiziario, all'assistenza legale, anche ai fini di una domanda di risarcimento. La

¹¹¹¹ Ivi, art. 7.

¹¹¹² Ivi, art. 8.

¹¹¹³ Come la fornitura di un alloggio, cure mediche (comprese l'assistenza psicologica), nonché informazioni e servizi di interpretariato e traduzione se è necessario in Decisione 2011/36/UE, cit. art. 11.

¹¹¹⁴ Decisione 2011/36/UE, cit., art. 14.

consulenza e l'assistenza legale sono gratuite se la vittima non ha risorse finanziarie sufficienti¹¹¹⁵.

Le vittime devono avere accesso anche a un programma di protezione testimoni conformemente al diritto interno di ciascuno Stato e si dovranno evitare altri traumi alla vittima risparmiandole ad esempio contattato con l'indagato¹¹¹⁶.

Infine, viene istituito un coordinatore europeo per la lotta contro la tratta di esseri umani allo scopo di garantire un approccio uniforme in materia di lotta contro tale fenomeno nell'UE¹¹¹⁷.

CONCLUSIONI

È difficile tirare le somme quando si tenta di esporre un fenomeno, quale la violenza di genere, di così vaste dimensioni, così diversificato nelle sue manifestazioni locali e globali, così incisivo sul tema dei diritti umani fondamentali.

Indubbiamente l'adozione di nuovi strumenti normativi, costituisce un fondamentale passo avanti nella direzione di un ampliamento del sistema del diritto internazionale dei diritti umani e in quello penale¹¹¹⁸. Inoltre, *“la predisposizione in seno al diritto internazionale di una machinery sempre più orientata a garantire per via giuridica l'effettività dei diritti, s'inserisce armoniosamente in questo processo di rafforzamento complessivo degli strumenti di carattere internazionale predisposti per la tutela dei diritti umani delle donne”*¹¹¹⁹.

I trattati e i meccanismi internazionali, visti nel corso di quest'elaborato, possono risultare utili alla tutela delle donne solo se applicati in maniera appropriata e sostenuti da una precisa volontà politica ad attuarli.

Una garanzia effettiva circa la tutela dei diritti delle donne sarebbe realmente possibile *“solo se si potessero chiamare gli Stati a rispondere degli obblighi positivi e negativi che gravano alle prescrizioni contenute negli accordi giuridici internazionali sottoscritti e nelle norme di carattere consuetudinario”*¹¹²⁰.

¹¹¹⁵ Ivi, art. 12 par. 2.

¹¹¹⁶ Ivi, art. 12 par 4.

¹¹¹⁷ Ivi, art. 20.

¹¹¹⁸ P. DEGANI, *Nazioni Unite e “genere”*, cit., p. 70.

¹¹¹⁹ *Ibidem*.

¹¹²⁰ *Ibidem*.

È necessario, dunque, un richiamo al *duty of due diligence*, componente importante che assume il valore di una “*measure for assessing state responsibility for violations of human rights emanating from non state-actors*”¹¹²¹. L’applicazione del diritto internazionale dei diritti umani nella sfera privata ha “*important implications for the legal protection of women from violence*”¹¹²².

Da questo punto di vista, l’adozione della Convenzione delle Nazioni Unite sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazioni contro le donne, ha significato un importante punto di partenza per la tutela dei diritti delle donne. La Convenzione impone agli Stati parti un preciso obbligo: quello di garantire alle donne l’uguaglianza *de jure* e *de facto* e che questi prendano ogni misura adeguata per eliminare la discriminazione contro le donne da parte di qualsiasi persona, organizzazione o impresa, commesse sia nella sfera pubblica che in quella privata¹¹²³. Inoltre, sebbene la Convenzione non menzioni in nessuna sua disposizione l’obbligo per le parti contraenti di eliminare la violenza contro le donne, il Comitato CEDAW, attraverso l’adozione della Raccomandazione Generale n. 19 del 1992, non soltanto stabilisce che la violenza contro le donne è una forma di discriminazione e quindi oggetto di sua competenza, ma stabilisce, altresì, l’obbligo per gli Stati di intraprendere azioni per eliminare tale fenomeno.

Quest’obbligo è stato riproposto dalla Dichiarazione di Vienna del 1993 sull’eliminazione di ogni forma di violenza contro le donne, che stabilisce che gli Stati dovranno esercitare la debita diligenza nel prevenire, indagare e punire, ai sensi della legislazione nazionale, gli atti di violenza contro le donne, siano essi compiuti dallo Stato o da privati.

Infine, con la Conferenza mondiale sulle donne di Pechino +5 del 2000, vi è l’esplicito impegno degli Stati a trattare tutte le forme di violenza contro le donne e le bambine come reati penali punibili dalla legge, poiché è “*an human rights issue*”¹¹²⁴. La Conferenza riconosce, altresì, “*State responsibility in addressing such violence*”¹¹²⁵.

Anche a livello regionale sono stati adottati importanti strumenti per eliminare la violenza contro le donne. Occorre ricordare a questo proposito, la Convenzione inter-americana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne del 1994. Si tratta del primo trattato multilaterale che “*explicitly address violence against women and details de obligations of the States to guarantee that women are free from violence both in the public and private sphere*”¹¹²⁶.

¹¹²¹ C. BENNINGER-BUDEL, *Due diligence and its Applications to Protect Women from Violence*, Boston, 2008, p. 1.

¹¹²² *Ibidem*.

¹¹²³ CEDAW, art. 2.

¹¹²⁴ Assemblea Generale, Res. S-23/3, par. 13.

¹¹²⁵ *Ibidem*.

¹¹²⁶ C. BENNINGER-BUDEL, *op. cit.*, p. 9.

Anche il Protocollo di Maputo, adottato dall'Assemblea dell'Unione Africana l'11 luglio 2003, affronta in maniera specifica la violenza contro le donne e richiede agli Stati parte di prendere tutte le misure necessarie per eliminare tale fenomeno, identificare le cause e assicurare alle vittime una riparazione.

La punizione della violenza contro le donne è stata, altresì, affrontata dalla Corte penale internazionale. Nello Statuto di Roma del 1998 lo stupro, la prostituzione, la schiavitù sessuale, la gravidanza e la sterilizzazione forzata sono crimini di guerra e contro l'umanità, e come tali devono essere puniti.

Sempre in ambito di conflitti armati merita importanza la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1325 del 2000 "Donne Pace e Sicurezza", che afferma esplicitamente che gli Stati che si trovano in situazione di conflitto armato devono prendere le misure necessarie per assicurare alle donne e alle bambine protezione "*from gender- based violence, in particularly rape and other forms of sexual abuse*"¹¹²⁷. La risoluzione sottolinea, inoltre, la responsabilità degli Stati qualora non intraprendano le giuste misure per porre fine a queste forme di violenza contro le donne e bambini.

È ormai opinione consolidata che gli strumenti internazionali sui diritti umani impongono agli Stati una serie di obblighi, ovvero quello del "*respect, protect and fulfil human rights*"¹¹²⁸. Gli Stati hanno l'obbligo di rispettare i diritti umani astenendosi dal porre in atto condotte violente contro gli individui. Gli Stati hanno, anche, l'obbligo di proteggere i diritti umani e questo implica adottare misure di prevenzione per evitare che attori non statali commettano violazioni di diritti umani e, infine, devono predisporre leggi, politiche e misure al fine di migliorare la piena realizzazione dei diritti umani.

Quest'obbligo positivo in capo agli Stati presuppone anche il dovere di prevenire, investigare e punire la violenza contro le donne. Se gli Stati non adempiono tali obblighi, possono essere ritenuti responsabili sul piano internazionale.

La responsabilità dello Stato, infatti, sussiste non soltanto per le sue azioni (ad esempio lo Stato è responsabile se un suo agente stupra una donna in detenzione) ma anche per le sue omissioni, ovvero quando non prende le misure necessari, quali leggi, provvedimenti per proteggere le donne dalla violenza.

¹¹²⁷ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Women, Peace and Security*, Res. 1325 del 31 ottobre 2000, par. 10.

¹¹²⁸ C. BENNINGER-BUDEL, *op. cit.*, p. 11.

Lo *standard* della dovuta diligenza è stato, quindi, introdotto nel diritto internazionale dei diritti umani per verificare se la condotta statale sia conforme agli obblighi internazionali, o, in caso contrario, in che misura la mancata o l'inadeguata attuazione di misure positive a tutela dei diritti delle donne faccia sorgere in capo allo Stato la responsabilità per violazione del diritto internazionale.

Nel caso specifico dei diritti umani delle donne, lo standard di *due diligence* riveste un ruolo rilevante e tale importanza si riflette in numerosi strumenti riguardanti l'eliminazione della violenza contro le donne¹¹²⁹. A tal proposito la Convenzione di Istanbul, appare più precisa degli altri strumenti, poiché la disposizione riguardante gli obblighi degli Stati e la dovuta diligenza, delimita la responsabilità internazionale dello Stato per violazione dell'obbligo negativo di astenersi da condotte illecite direttamente o indirettamente ad esso imputabili e dagli obblighi positivi nel prevenire, indagare, punire i responsabili e risarcire le vittime, conformemente allo *standard* di *due diligence* nei casi di violenza perpetuati da attori non statali¹¹³⁰.

Gli obblighi della dovuta diligenza possono, dunque, essere valutati positivamente quali strumenti idonei a scoraggiare gli atti di violenza contro le donne, specie se tali condotte vengono perpetrate da attori non statali¹¹³¹. Anche per quanto riguarda gli atti commessi da attori statali, come un atto di tortura o un trattamento inumano e degradante, o ancora il mantenimento di leggi discriminatorie nei confronti delle donne comporta la responsabilità dello Stato a livello internazionale¹¹³². Gli Stati che non eliminano dai propri ordinamenti le leggi discriminatorie nei confronti delle donne infrangono l'obbligo, previsto dall'articolo 2 della CEDAW, di abrogare tutte le disposizioni penali nazionali che costituiscono discriminazione contro le donne¹¹³³, con "*immediate effect*"¹¹³⁴. La non conformità a tale disposizione da parte dello Stato comporta direttamente la "*international state*

¹¹²⁹ In particolare, con riferimento alle norme e alla prassi in materia di violenza contro le donne, oltre la già citata Raccomandazione Generale n. 19 del Comitato CEDAW (UN Doc. A/47/38, par. 9) occorre ricordare la Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione della violenza contro le donne del 1993 (art. 4 lett. c) , la Piattaforma d'azione di Pechino del 1995 (par. 125 lett. b). A livello regionale, il principio della *due diligence* è esplicitamente menzionato nella Convenzione di Balem do Para (art. 7 lett. b) e nella Convenzione di Istanbul (art. 5). Anche il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne ha affrontato ampiamente tale tema in un suo rapporto del 2006 (*The Due Diligence Standard as a Tool for the Elimination of Violence Against Women*, UN Doc. E/CN.4/2006/61 del 20 gennaio 2006, par. 14 ss.)

¹¹³⁰ Convenzione di Istanbul, art. 5.

¹¹³¹ C. BENNINGER-BUDEL, *op. cit.*, p. 13.

¹¹³² *Ibidem*

¹¹³³ CEDAW, art. 2 lett. g.

¹¹³⁴ A. BYRNES, J. CONNORS, *Enforcing the Human Rights of Women. A Complaint procedure for the Women's Convention*, 21 Brooklyn Journal of the International Law n. 697, 1995-1996, p. 724.

responsibility and should not require further justification through arguments grounded upon the due diligence standard”¹¹³⁵.

L’obbligo della dovuta diligenza discende, dunque, dai più generali obblighi positivi di protezione, promozione e attuazione sottesi agli impegni internazionali contenuti nei trattati sui diritti umani¹¹³⁶.

Ad esempio, con riferimento al contenuto degli obblighi statali in materia di diritti umani delle donne nella sfera pubblica e privata si è espresso il Comitato CEDAW, in occasione di taluni recenti ricorsi individuali relativi ai casi *Ms V. K. c. Bulgaria*, *Jallow c. Bulgaria* e *Kelly c. Canada*¹¹³⁷.

Non meno rilevanti appaiono gli interventi degli organi regionali, dove il dovere di agire con la dovuta diligenza è emerso sia nella giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti umani¹¹³⁸, sia in quella della Corte europea dei diritti dell’uomo¹¹³⁹.

In tali casi, lo Stato convenuto è stato dichiarato responsabile per non avere ottemperato al suo obbligo di dovuta diligenza.

Infine, occorre ricordare che in capo agli Stati verte un altro obbligo, cioè quello di garantire alla vittima un rimedio effettivo e alla riparazione. I citati strumenti in tema di violenza contro le donne sanciscono espressamente l’obbligo di garantire tali rimedi, prevedendo meccanismi legali e amministrativi che assicurano alle vittime di violenza l’accesso effettivo ad azioni di restituzione, riparazione o ad altri ricorsi giusti ed efficaci¹¹⁴⁰. A questo proposito, la Convenzione di Istanbul non soltanto prevede che alle vittime sia garantito l’accesso all’informazione sulle procedure giudiziarie e amministrative pertinenti in una lingua a loro comprensibile e il diritto ad una assistenza legale (gratuita alle condizioni previste dalle norme nazionali), ma sancisce, altresì, il

¹¹³⁵ C. BENNINGER-BUDEL, *op. cit.*, p. 15.

¹¹³⁶ Comitato dei diritti umani, *General comment No. 31, The Nature of the General Legal obligation imposed on States Parties*, CCPR/C/74/CRP.4/Rev.6, par. 8; Comitato sui diritti del fanciullo, *General Comment No. 5, General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of Child (arts. 4, 42, 44 para. 6)* CRC/GC/2003 del 27 novembre 2003, par. 1; Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment N. 14, The right to the Highest attainable Standard of Health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)* E/C.12/2000/4, 2000, par. 33.

¹¹³⁷ Vedi rispettivamente le Comunicazioni: n. 20/2008 del 17 agosto 2011, n. 32/2011 del 23 luglio 2012 e n. 19/2008 del 26 aprile 2012.

si vedano anche le comunicazioni meno recenti: *Ms. A. T. c. Ungheria* n. 2/2003 del 26 gennaio 2005 e *Goekce c. Austria* n. del 2007.

¹¹³⁸ Corte interamericana dei diritti umani: *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, sentenz del 29 luglio 1988, Serie C No. 04; *Gonzalez e al. (“Cotton Field”) c. Messico*, sentenza del 16 novembre 2009, Serie C No. 205; si veda anche Commissione interamericana dei diritti umani, *Maria de Penha Maia Fernandes c. Brasile*, caso, n. 12.051 del 16 aprile 2001.

¹¹³⁹ Corte europea dei diritti dell’uomo [GC], caso *Branko Tomasic e altri c. Croazia*, ricorso n. 46598/06 del 15 gennaio 2009; caso *Opuz c. Turchia*, ricorso n. 33401/02 sentenza del 9 giugno 2009. Si vedano anche i casi più recenti: *W. c. Slovenia* del 2014, *T. M. e C. M. c. Repubblica di Moldavia* del 2014 e *O’ Keeffe c. Irlanda* del 2014.

¹¹⁴⁰ Si veda ad es. l’art. 4, lett. d della Dichiarazione sull’eliminazione della violenza contro le donne del 1993, l’art. 7, lett. g, della Convenzione di Belém do Pará del 1994, l’art. 30 della Convenzione di Istanbul del 2011.

diritto di ottenere un risarcimento per i danni subiti dagli autori di qualsiasi reato previsto dalla Convenzione stessa, e qualora, questi non siano in grado di risarcire la vittima, il risarcimento sarà concesso dallo Stato.

È necessario, infine tenere conto della nuova prassi generalizzata, secondo la quale taluni atti di violenza perpetrati contro le donne (da attori statali e non) possano giustificare il “fondato timore di persecuzione”. Già nel 2002, l’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati ha ritenuto che talune forme di violenza perpetrati nei confronti delle donne (stupro, crimini d’onore, mutilazioni genitali, violenza domestica e tratta) possono giustificare il fondato timore di persecuzione e, dunque, l’esigenza di richiedere forme di protezione internazionale poiché infliggono gravi sofferenze fisiche e psicologiche¹¹⁴¹. Con particolare riferimento alle donne vittime di tratta, l’Alto Commissario ha precisato che il reclutamento violento ed ingannevole di donne e minori a scopo di sfruttamento sessuale o prostituzione è una forma di violenza di genere che potrebbe comportare la morte di tali soggetti. Esso si configura, dunque, come una forma di tortura o di trattamento inumano e degradante¹¹⁴².

Particolarmente incisiva è la disposizione della Convenzione di Istanbul che stabilisce l’impegno degli Stati a riconoscere la violenza contro le donne quale forma di persecuzione ai sensi dell’art. 1 A par. 2 della Convenzione di Ginevra del 1951, nonché come una forma di grave pregiudizio che dia luogo a una protezione complementare /sussidiaria¹¹⁴³.

Il riconoscimento della violenza di genere come una forma di persecuzione ai sensi della Convenzione di Ginevra, implica riconoscere che una donna può essere perseguitata a causa del suo genere, ovvero della sua identità del suo essere donna. È opportuno precisare che non tutte le forme di violenze sono considerate come “danno grave” ma solo quelle che costituiscono un trattamento inumano e degradante o una seria minaccia per l’individuo¹¹⁴⁴.

Sebbene la disposizione non individui le diverse forme di violenza di genere “*a noi sembra che qualsiasi condotta perpetrata ai danni di una donna, che abbia il solo scopo di attentare alla sua*

¹¹⁴¹ Alto Commissario delle Nazioni per i rifugiati, *Guidelines on International Protection: The Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or Protocol relating to the Status of Refugee to Victims of Trafficking and Persons at Risk of Being Trafficked*, UN Doc. HCR/GIP/02/01 del 7 maggio 2002, par. 9.

¹¹⁴² Ivi, par. 18.

¹¹⁴³ Convenzione di Istanbul, art. 60, par. 1.

¹¹⁴⁴ Consiglio d’Europa, *Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence*, Explanatory Report, par. 298 ss.

integrità psico-fisica”¹¹⁴⁵ debba essere considerata alla stregua di un trattamento inumano e degradante, dunque, suscettibile di essere sanzionato come tale, in applicazione dei principali strumenti internazionali sulla tutela dei diritti umani¹¹⁴⁶.

Di conseguenza, il diritto alla protezione internazionale non si limita solo alla protezione ai sensi della Convenzione del 1951, ma può anche derivare da altre norme internazionali e regionali, come la CEDU e la direttiva dell’Unione Europea¹¹⁴⁷.

Un ulteriore profilo che merita attenzione riguarda il rischio, per le richiedenti di asilo, di essere vittime di pratiche nefaste, quali le mutilazioni genitali femminili, nel caso in cui vengano espulse e rimpatriate nel loro paese d’origine. La citata Convenzione del Consiglio d’Europa, stabilisce che gli Stati non possono espellere o respingere un richiedente d’asilo o un rifugiato, nei Paesi in cui sarebbero minacciate la loro vita o libertà. Lo stesso vale per quegli individui che sarebbero a rischio di subire trattamenti inumani e degradanti ai sensi dell’art. 3 della CEDU.

Tale tesi trova fondamento già nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo. Ci riferiamo ad esempio al caso *A. c. Paesi Bassi*¹¹⁴⁸, dove la Corte ha riscontrato la violazione dell’art. 3 della CEDU da parte dell’Olanda, poiché lo Stato convenuto, respingendo la richiesta d’asilo della ricorrente e adottando un procedimento d’espulsione nei suoi confronti, avrebbe esposto la ricorrente a subire trattamenti inumani e degradanti, una volta tornata nel suo paese. In un altro caso, *N. c. Svezia*¹¹⁴⁹, concernente la richiesta d’asilo presentata alle autorità svedesi da una donna afghana che richiedeva protezione per il timore che una volta rimpatriata nel suo paese d’origine subisse pene come la lapidazione prevista dalla legge locale nei confronti delle donne adultere. I giudici di Strasburgo, individuando il rischio di violazione dell’art. 3 della CEDU, hanno chiesto alla Svezia di sospendere l’esecuzione del provvedimento di rimpatrio.

Per concludere, l’analisi degli strumenti giuridici analizzati ha evidenziato una comune matrice anti discriminatoria che dovrebbe guidare le azioni intraprese dagli Stati non soltanto nel senso di adoperarsi con la dovuta diligenza nel prevenire, investigare e reprimere le forme di violenza contro le donne, ma deve soprattutto prevedere un sistema adeguato di protezione delle vittime che garantisca loro il diritto ad un rimedio effettivo ed a una riparazione del danno subito. L’impegno della Comunità internazionale, volto ad elevare gli *standard* di tutela in tema di violenza contro le

¹¹⁴⁵ F. MORRONE, *La violenza contro le donne migranti, tra strumenti normativi di cooperazione e prassi internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 7 n. 1, Bologna, 2013, p. 61

¹¹⁴⁶ Convenzione di Istanbul, art. 60 par. 2.

¹¹⁴⁷ Consiglio d’Europa, *Explanatory Report*, cit., par. 312.

¹¹⁴⁸ Corte europea dei diritti dell’uomo [GC], *A. c. Paesi Bassi*, ricorso n. 4900/06 sentenza del 20 luglio 2010.

¹¹⁴⁹ Corte europea dei diritti dell’uomo [GC], *N. c. Svezia*, ricorso n. 23505/09 sentenza del 20 luglio 2010.

donne è stato molto intenso e ha portato a dei risultati efficienti ed efficaci sul piano normativo. Tuttavia resta agli Stati decidere se conformarsi a tali *standard* e dunque a sanzionare in maniera adeguata gli autori di violenza, rafforzare i propri sistemi di protezione in favore delle vittime di violenza, adottare leggi e politiche adeguate, nonché promuovere campagne di sensibilizzazione rivolte a donne a uomini.

È difficile, infatti, senza un adeguato impatto sulla società riuscire a far cessare la violenza sulle donne, perché essa, come si è visto nel corso di quest'elaborato, è *“la manifestazione di un potere relazionale storicamente diseguale tra uomini e donne..., uno dei principali meccanismi sociali attraverso i quali le donne sono costrette ad occupare una posizione subordinata rispetto agli uomini”*¹¹⁵⁰.

Sicuramente, *“equilibrare le relazioni di potere uomo/donna appare difficile, quasi quanto equilibrare il bene e il male, è una lotta eterna che dura dalla notte dei tempi”*¹¹⁵¹. Tuttavia, ciò non può giustificare posizioni non interventistiche. In primo luogo è necessario uno sforzo a livello internazionale per documentare con esattezza le dimensioni del fenomeno della violenza contro le donne a livello globale e locale ed è necessario, altresì, che si sviluppi una coscienza di genere, che renda possibile una politica di genere sui temi d'interesse mondiale. È necessario poi, che gli Stati creino le condizioni economiche, ambientali, legislative e sociali per consentire alle donne di vivere libere dalla violenza nella propria comunità, godendo pienamente dei diritti a loro spettanti.

La sfida, dunque, sta nel riconoscere che sradicare la violenza contro le donne è un problema complesso, difficile da affrontare, che richiede programmi a lungo periodo ed enormi risorse finanziarie

Irene Khan, ex segretaria generale di Amnesty International, in un suo intervento afferma che *“questo tipo di violenza (la violenza contro le donne) si diffonde perché sono troppi i governi pronti a chiudere un occhio e a lasciare che la violenza sulle donne abbia impunemente luogo. In troppi paesi, le leggi, le politiche e le usanze sono discriminatorie nei confronti delle donne: negano gli stessi diritti degli uomini, rendendole così più vulnerabili di fronte alla violenza. La proliferazione delle armi di piccolo calibro, la militarizzazione in atto in molte società e l'attacco al cuore dei diritti umani nell'ambito della ‘guerra al terrorismo’ non fa che peggiorare il calvario di molte donne. I diritti umani sono universali: la violenza sulle donne è un abuso dei diritti umani su scala universale. Donne di continenti e paesi diversi, di religioni, di culture e retroterra sociali differenti,*

¹¹⁵⁰ CEDAW, Preambolo.

¹¹⁵¹ Giuristi democratici, *Violenza contro le donne*, op. cit., p. 82.

istruite o analfabete, ricche o povere, sia che vivono in guerra o in tempo di pace sono legate dal filo comune della violenza subita da gruppi armati, dallo Stato, dalla comunità o dalla loro stessa famiglia”¹¹⁵².

Fino a quando la donna sarà discriminata dallo Stato, dalle leggi, dai giudici, dalla società, dal mercato, la violenza contro le donne continuerà ad essere considerata un fatto naturale e quindi socialmente accettato.

Concludendo, a mio giudizio, ritengo che l’impegno ad eliminare la violenza contro le donne è primario per tutti gli Stati. Si tratta di una sfida difficile da realizzare, concreta solo se praticata nella realtà, ma come tutto ciò che riguarda il sistema dei diritti umani, è “*una sfida che ha un senso, nel mondo della globalizzazione e dei poteri transnazionali*”¹¹⁵³.

¹¹⁵² Giuristi Democratici, *Violenza contro le donne*, op. cit., p. 11.

¹¹⁵³ C. INGRAO, *La violenza contro le donne e i diritti umani*, in:
<http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/violenza.donne.diritti.htm>.