



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
Cattedra di Tutela Internazionale dei Diritti Umani

La Convenzione di Istanbul alla prova dei fatti: esame dei primi anni
di applicazione di un nuovo strumento per il contrasto
alla violenza contro le donne

Chiar.mo Prof. Pietro Pustorino

RELATORE

Chiar.mo Prof. Roberto Virzo

CORRELATORE

Maria Giusy Schiavone Schiavone

Matr. 136063

CANDIDATO

Anno Accademico 2019-2020

INDICE

INTRODUZIONE.....	7
CAPITOLO I GLI STRUMENTI PER LA LOTTA ALLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE PRIMA DELLA CONVENZIONE DI ISTANBUL: ANALISI E LACUNE.....	10
1. INTRODUZIONE.....	10
1. I DIRITTI DELLE DONNE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE DAL SECONDO DOPOGUERRA ALLA CONVENZIONE CEDAW.....	11
2. LA CONVENZIONE <i>CEDAW</i> DEL 1979.....	17
<i>3.1 Il testo della Convenzione.....</i>	18
3.1.1 Disposizioni generali.....	19
3.1.2 I diritti civili e politici.....	22
3.1.3 I diritti economici, sociali e culturali.....	24
3.1.4 L'uguaglianza all'interno della famiglia.....	27
3.1.5 Il Comitato per l'Eliminazione delle Discriminazioni contro le Donne.....	28
<i>3.2 La General Recommendation no. 19.....</i>	29
<i>3.3 Analisi e lacune della CEDAW.....</i>	34
3. LA CONVENZIONE INTERAMERICANA DI BELÉM DO PARÁ DEL 1994.....	39
<i>4.1 Analisi e lacune della Convenzione di Belém do Pará.....</i>	43
4. IL PROTOCOLLO DI MAPUTO DELL'UNIONE AFRICANA DEL 2003.....	46
<i>5.1 Analisi e lacune del Protocollo di Maputo.....</i>	51
5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	54
CAPITOLO II LA CONVENZIONE SULLA PREVENZIONE E LA LOTTA ALLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE E LA VIOLENZA DOMESTICA DEL CONSIGLIO D'EUROPA DEL 2011.....	56
1. INTRODUZIONE.....	56
2. LA STRUTTURA DELLA CONVENZIONE DI ISTANBUL.....	59
<i>2.1 L'ambito di applicazione della Convenzione.....</i>	68
3. LE POLITICHE INTEGRATE E LA RACCOLTA DEI DATI.....	74

4.	LA PREVENZIONE	78
5.	LA PROTEZIONE E IL SOSTEGNO ALLE VITTIME.....	84
6.	IL PROCEDIMENTO GIUDIZIARIO	88
6.1	<i>Le misure di diritto sostanziale</i>	89
6.1.1	Le misure di natura penalistica.....	89
6.1.2	I rimedi di natura civilistica.....	94
6.2	<i>Le misure di diritto procedurale</i>	97
7	IL MECCANISMO DI CONTROLLO	100
8	UN CONFRONTO TRA LA CONVENZIONE DI ISTANBUL E GLI ALTRI STRUMENTI DI DIRITTO INTERNAZIONALE PREESISTENTI.....	103
 CAPITOLO III LA CONVENZIONE DI ISTANBUL NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO		106
1.	LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE PRECEDENTE ALLA CONVENZIONE DI ISTANBUL.....	106
1.1	<i>M.C. c. Bulgaria</i>	107
1.1.1	I fatti del caso e il ricorso alla Corte EDU	107
1.1.2	La risposta della Corte.....	110
1.1.3	Le implicazioni della sentenza	113
1.2	<i>Opuz c. Turchia</i>	115
1.2.1	I fatti del caso e il ricorso alla Corte EDU	116
1.2.2	La risposta della Corte.....	118
1.2.3	Le implicazioni della sentenza	124
1.3	<i>Rumor c. Italia</i>	126
1.3.1	I fatti del caso e il ricorso alla Corte EDU	126
1.3.2	La risposta della Corte.....	127
1.3.3	Le implicazioni della sentenza	129
2.	LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE SUCCESSIVA ALL’ENTRATA IN VIGORE DELLA CONVENZIONE DI ISTANBUL	131
2.1	<i>Y. c. Slovenia</i>	132
2.1.1	I fatti del caso e il ricorso alla Corte EDU	132
2.1.2	La risposta della Corte.....	134

2.1.3	Le implicazioni della sentenza	137
2.2	<i>Talpis c. Italia</i>	138
2.2.1	I fatti del caso e il ricorso alla Corte EDU	138
2.2.2	La risposta della Corte	140
2.2.3	Le implicazioni della sentenza	143
3.	UN CONFRONTO TRA LA GIURISPRUDENZA PRECEDENTE E QUELLA SUCCESSIVA ALLA CONVENZIONE DI ISTANBUL	144
 CAPITOLO IV L'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DI ISTANBUL IN ITALIA		
1.	LA LEGGE 119/2013	148
1.1	<i>Modifiche al diritto penale sostanziale</i>	149
1.2	<i>Modifiche al diritto penale procedurale</i>	151
1.3	<i>Il permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica</i>	155
1.4	<i>Il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere</i> ..	157
1.5	<i>Le critiche alla legge</i>	160
2.	LA VIOLENZA CONTRO LE DONNE E LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE: UNA RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE	162
3.	LA NOZIONE DI “DELITTI COMMESSI CON VIOLENZA ALLA PERSONA” NELLA GIURISPRUDENZA IN SEGUITO ALLE MODIFICHE INTRODOTTI DALLA LEGGE 119/2013 169	
4.	LA REVOCA E LA SOSTITUZIONE DELLE MISURE CAUTELARI E L'AVVISO ALLA PERSONA OFFESA	174
5.	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	177
CONCLUSIONI		181
BIBLIOGRAFIA		187
SITOGRAFIA		198
GIURISPRUDENZA		204

INTRODUZIONE

La violenza contro le donne è un fenomeno che non conosce limiti geografici o temporali. In tutti gli Stati del globo¹ questo problema affligge la vita delle donne e le limita nel godimento dei più basilari diritti umani.

I rapporti di potere tra i due sessi si sono storicamente sviluppati in maniera diseguale. Questa diseguaglianza ha portato ad una dominazione degli uomini sulle donne, che non ha permesso una piena emancipazione di queste ultime. Per mantenere questa sottomissione gli uomini hanno fatto e tuttora fanno sistematicamente ricorso ad atti di violenza². Dunque, la violenza contro le donne trova le sue radici nelle discriminazioni di genere e solo il raggiungimento di una piena parità può portare anche all'eliminazione di tale fenomeno. Inoltre, questo fenomeno si pone proprio quale problema strutturale della società, in essa profondamente radicato e non, invece, come una patologia transitoria o che riguarda solamente determinate categorie di individui particolarmente predisposte alla violenza³.

Questo fenomeno ha dunque radici storiche, risalenti fin dalle origini del genere umano, ma la sua emersione nel dibattito internazionale, a livello giuridico ma anche sociale, risale solo agli scorsi decenni. Ciò perché si riteneva che la violenza contro le donne fosse una questione che riguardava la sfera privata degli individui, con la quale gli Stati non potevano interferire.

A livello giuridico, il primo strumento di diritto internazionale teso ad occuparsi esclusivamente dei diritti delle donne è stata la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (*CEDAW*), adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1979. Questa Convenzione però mirava all'eliminazione delle discriminazioni fondate sul genere, come si evince dal titolo, non si occupava della violenza contro le donne.

¹ WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*, 2013.

² Sulle radici del fenomeno e sui rapporti tra violenza e patriarcato sono stati prodotti numerosi scritti; possono vedersi ad esempio: ENGLE MERRY, S., *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local*, The University of Chicago Press, Chicago, 2006; YORK, M., R., *Gender Attitudes and Violence Against Women*, LFB Scholarly Pub, El Paso, 2011; BOURDIEU, P., *Il dominio maschile*, Feltrinelli, Milano, 2009.

³ Queste considerazioni sono contenute anche nei Preamboli di diversi strumenti internazionali. Si vedano su tutti la Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne (DEVAW) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1993, nonché la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011.

Bisognerà aspettare fino al 1992 per avere un documento internazionale, seppur non vincolante, che si occupi specificamente di questo fenomeno. La *General Recommendation* n. 19 del Comitato *CEDAW* dà una definizione della violenza contro le donne e indica agli Stati parte della *CEDAW* alcune misure da adottare per l'eliminazione di tale problematica. In seguito a questo primo documento, l'attenzione sulla violenza di genere è aumentata e con essa gli strumenti internazionali, sia di carattere universale che regionale.

Tra gli strumenti regionali, si possono nominare in particolar modo la Convenzione inter-americana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne dell'Organizzazione degli Stati Americani del 1994 e il Protocollo alla Carta Africana sui diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle donne in Africa dell'Unione Africana, risalente al 2003.

L'ultimo strumento in ordine temporale è stato adottato dal Consiglio d'Europa nel 2011 ed è la Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, nota anche come Convenzione di Istanbul.

La presente tesi mira ad analizzare i principali strumenti internazionali in materia di lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica e la loro evoluzione negli anni, con un focus particolare proprio su quest'ultimo strumento e sulla sua attuazione.

Nel primo capitolo, verranno analizzati in particolare quattro documenti: la *CEDAW*, la *General Recommendation* n. 19, la Convenzione inter-americana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne⁴ e il Protocollo alla Carta Africana sui diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle donne in Africa⁵.

In seguito ad una disamina degli strumenti appena menzionati, verrà svolta una loro valutazione critica ed una analisi dei principali punti di forza e dei limiti.

Nel secondo capitolo, ci si concentrerà sulla Convenzione di Istanbul. Il contenuto di questa Convenzione sarà sottoposto ad uno studio particolarmente approfondito, analizzando nel dettaglio gli articoli più rilevanti. Alla fine del capitolo verrà proposto anche un confronto tra la Convenzione di Istanbul e gli strumenti ad essa precedenti, allo scopo di mettere in luce le principali novità e la portata innovativa della Convenzione del Consiglio d'Europa. La scelta di concentrarsi in modo particolare sulla Convenzione di Istanbul è dettata da molteplici ragioni: innanzitutto perché essa è l'ultima in ordine temporale e ha potuto dunque avvalersi delle esperienze precedenti, studiarne i limiti e tentare di superarli. Non è

⁴ Questa Convenzione è anche conosciuta come Convenzione di Belém do Pará.

⁵ Anche detto Protocollo di Maputo.

da sottovalutare anche l'evoluzione che c'è stata negli anni riguardo allo studio e alla comprensione del fenomeno, sia nel contesto degli studi accademici, sia nella società civile. Inoltre, essa ha assunto un ruolo di spicco nell'ambito della lotta per l'eliminazione della violenza di genere sia grazie alle innovazioni in essa contenute, sia perché il Consiglio d'Europa rappresenta una delle organizzazioni internazionali maggiormente influenti nel campo della tutela dei diritti umani⁶. La Convenzione di Istanbul potrebbe dunque potenzialmente diventare un modello per ulteriori convenzioni in materia o per eventuali emendamenti agli strumenti già esistenti. Da ultimo, rileva anche il fatto che questo strumento sia stato ratificato dall'Italia, paese di origine dell'autore, il quale ha ritenuto interessante approfondire lo studio della Convenzione di Istanbul, per meglio valutarne l'impatto proprio sul sistema normativo e giudiziale italiano.

Dopo questa prima parte di analisi degli strumenti internazionali in vigore, si continuerà l'approfondimento della Convenzione di Istanbul, passando ad esaminare la sua attuazione. Nel terzo capitolo verrà analizzata la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, per comprendere se la Convenzione di Istanbul abbia apportato novità rilevanti nelle decisioni di tale Corte o meno. Verranno studiate alcune sentenze precedenti all'entrata in vigore della Convenzione ed altre successive, verranno messi in evidenza i punti di particolare interesse e verrà fatta infine un'analisi complessiva della giurisprudenza della Corte EDU per rispondere al quesito.

Nel quarto ed ultimo capitolo, si abbandonerà, almeno formalmente, il contesto internazionale per valutare l'attuazione e l'impatto della Convenzione di Istanbul in Italia. La legge che ha dato per prima attuazione in Italia alla Convenzione è la legge n. 119 del 2013, recante 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. Dopo una disamina delle varie modifiche apportata da questa legge, si passerà ad analizzare alcuni filoni giurisprudenziali, nei quali la Corte di Cassazione ha utilizzato la Convenzione di Istanbul, applicandone direttamente alcune disposizioni ovvero utilizzandole come canone interpretativo di norme interne. Si cercherà infine di valutare il complessivo stato di attuazione della Convenzione in Italia.

⁶ Si può menzionare come esempio la Convenzione del Consiglio d'Europa sul *cyber crime* che è stata ratificata anche da numerosi Stati non membri.

CAPITOLO I

Gli strumenti per la lotta alla violenza contro le donne prima della Convenzione di Istanbul: analisi e lacune

1. Introduzione - 2. I diritti delle donne nel diritto internazionale dal secondo dopoguerra alla Convenzione CEDAW – 3. La Convenzione CEDAW del 1979 - 3.1 Il testo della Convenzione - 3.1.1 Disposizioni generali – 3.1.2 I diritti civili e politici – 3.1.3 I diritti economici, sociali e culturali – 3.1.4 L’uguaglianza all’interno della famiglia – 3.1.5 Il Comitato per l’Eliminazione delle Discriminazioni contro le Donne - 3.2 La General Recommendation no. 19 – 3.3 Analisi e lacune della CEDAW – 4. La Convenzione interamericana di Belém do Pará del 1994 – 4.1 Analisi e lacune della Convenzione di Belém do Pará – 5. Il Protocollo di Maputo dell’Unione Africana del 2003 – 5.1 Analisi e lacune del Protocollo di Maputo – 6. Considerazioni conclusive

1. Introduzione

Il concetto di predominanza dell’uomo sulla donna si è instaurato fin dagli arbori della storia dell’umanità, a causa dei diversi ruoli nella società e nel nucleo familiare, ed è strettamente collegato a quello di violenza sulle donne⁷.

Nel corso del secolo scorso questo processo è stato oggetto di diversi studi⁸. Il patriarcato, la costruzione sociale dei generi, la mascolinità sono tutti concetti sociologici che hanno uno stretto collegamento con il fenomeno della violenza sulle donne in tutte le sue forme, perché affermano un modello di uomo forte, che deve sottomettere la donna con qualsiasi mezzo⁹, anche tramite l’uso della forza.

La violenza sulle donne è quindi un fenomeno che è stato presente in tutta l’evoluzione del genere umano, pur assumendo di volta in volta forme diverse, ma in realtà il diritto non se n’è occupato fino ad anni recenti.

In questo capitolo verrà analizzato il graduale rilievo che i diritti delle donne, e il tema della violenza sulle donne nello specifico, hanno assunto nel diritto internazionale. Nel primo paragrafo si parlerà dell’approccio che il diritto internazionale ha tenuto rispetto ai diritti

⁷ LERNER, G., *The creation of patriarchy*, Oxford University Press, New York, 1986, pp. 15-36.

⁸ Tra gli altri si vedano i numerosi scritti di CONNELL, R. W., *Gender and Power: Society, the Person and Sexual Politics*, Polity Press, Cambridge, 1987; *Masculinities*, Polity Press, Cambridge, 1995; *Gender: in world perspective*, Polity Press, Cambridge, 2015.

⁹ JEWKES, R., FLOOD, M., & LANG, J., *From work with men and boys to changes of social norms and reduction of inequities in gender relations: a conceptual shift in prevention of violence against women and girls*; *The Lancet*, 2015, Vol. 385, pp. 1580–1589.

delle donne fino alla fine degli anni '70 del secolo scorso, approccio che riteneva questi diritti parte integrante dei diritti umani, che quindi non necessitavano di appositi strumenti di tutela. La comunità internazionale si è però resa conto gradualmente di quanto la problematica della discriminazione di genere fosse seria e soprattutto diffusa in tutti i Paesi e di quanto ci fosse dunque bisogno di rimedi specifici.

Si è giunti così alla prima Convenzione specificamente dedicata all'eliminazione delle discriminazioni contro le donne, la *CEDAW*, adottata nel 1979 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Nel secondo paragrafo verrà approfondita per l'appunto questa prima Convenzione, con un'attenzione particolare alla *General Recommendation no. 19* nel secondo sotto-paragrafo.

In seguito a questa prima risposta, anche alcune organizzazioni regionali hanno deciso di adottare degli strumenti specifici, nel terzo paragrafo si analizzerà la prima di queste Convenzioni regionali, cioè la Convenzione di Belém do Pará del 1994, adottata dall'Organizzazione degli Stati Americani e per concludere nel quarto paragrafo si tratterà del Protocollo di Maputo del 2003, adottato dall'Unione Africana. Di tutte queste Convenzioni si cercherà di mettere in luce anche gli aspetti più deboli, le critiche che ad esse vengono mosse.

2. I diritti delle donne nel diritto internazionale dal secondo dopoguerra alla Convenzione CEDAW

Il diritto internazionale è stato a lungo cieco alle questioni di genere, le norme dei trattati internazionali non tenevano conto del fatto che gli uomini e le donne, in ragione del proprio sesso, si trovano a vivere situazioni diverse nel corso della vita. Il modello di riferimento per l'elaborazione di trattati, statuti e documenti internazionali era l'uomo, mentre le diverse esigenze delle donne non erano considerate¹⁰. Coerentemente con ciò, neanche la violenza di genere era oggetto di specifiche norme.

I motivi per cui il tema della violenza contro le donne è stato trascurato dalla disciplina normativa sono molteplici, di cui due particolarmente rilevanti. In primo luogo, negli strumenti internazionali per lungo tempo non si è dato spazio alla violenza di genere perché, come detto in precedenza, quest'ultima all'epoca era accettata dalla società, era considerata

¹⁰ Questa teoria è sostenuta in particolare dalla *feminist legal theory*. Si legga ad esempio, CHARLESWORTH, H., CHINKIN, C., WRIGHT, S., *Feminist approaches to International Law; The American Journal of International Law*, Vol. 85, 1999, pp. 613-645.

normale. Invero, alcune forme di violenza non sono state riconosciute come tali fino ad anni recentissimi, è il caso ad esempio dello stupro coniugale; altre forme di violenza invece erano accettate in quanto facenti parte del costume di un Paese o in quanto pratiche religiose, si pensi ad esempio alla pratica delle mutilazioni genitali femminili o dei matrimoni forzati.

In secondo luogo, per lungo tempo si è effettuata una divisione tra violenza pubblica e violenza privata, la prima era riconducibile agli episodi di violenza armata e quindi all'uso illegittimo della forza da parte di uno Stato, disciplinata dal diritto internazionale¹¹. La seconda era invece quella che si consumava tra le mura domestiche, che è la principale forma di violenza di cui le donne sono vittime. Il diritto internazionale, e di conseguenza quello nazionale, ritenevano però che ciò che accadeva all'interno dell'abitazione riguardasse solo la famiglia, di cui anzi andava rispettata la *privacy*. Per questo, la violenza domestica non era rilevante per la legge¹².

Il disinteresse del diritto internazionale rispetto ai diritti delle donne si manifesta pienamente nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1948¹³; questa Dichiarazione infatti contiene un elenco di diritti inviolabili e tra questi, oltre ad un generico principio di uguaglianza¹⁴, non vi è alcun riferimento specifico alle donne. Al contrario, diversi studiosi hanno sostenuto nel corso degli anni l'importanza di istituire strumenti specifici, in quanto le violazioni subite dalle donne sono direttamente collegate al genere e sono quindi di natura diversa rispetto ai diritti umani generali¹⁵.

L'inclusione della discriminazione basata sul sesso tra quelle vietate dalla Dichiarazione mostra comunque una consapevolezza circa le differenze tra uomini e donne per quanto riguarda il godimento dei propri diritti. Proprio con l'intento di sviluppare ed ampliare la portata del divieto di discriminazione basata sul sesso¹⁶, nel 1946 fu istituita la

¹¹ DE VIDO, S., *Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*, Mimesis, Milano, 2016, pp. 25-29.

¹² ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, *Preliminary report submitted by the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radikha Coomaraswamy, in accordance with Commission on Human Rights resolution 1994/45, E/CN.4/1995/42*, 22 novembre 1994.

¹³ Universal Declaration of Human Rights, G.A. res. 217A (III), U.N. Doc A/810 at 71 (1948).

¹⁴ Articolo 2.

¹⁵ SUBEDI, S., *Protection of Women against Domestic Violence: The Response of International Law*; *European Human Rights Law Review*, 1997, n.6, pp. 587, 592, 593. THOMAS, D., BEASLEY, M., *Domestic Violence as a Human Right Issue*; *Human Rights Quarterly*, 1993, n. 15, pp. 36, 39.

¹⁶ GALEY, M., *Promoting Nondiscrimination Against Women: The UN Commission on the Status of Women*; *International Studies Quarterly*, 1979, Vol. 23, pp. 273- 276

Commissione sullo Status delle Donne (CSW)¹⁷, una commissione funzionale del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite. Nella generale indifferenza rispetto ai problemi delle donne, essa rappresentò dunque una prima e positiva eccezione.

Il principale ruolo di questa Commissione era, ed è tuttora, quello di raggiungere l'uguaglianza di genere attraverso la promozione dei diritti delle donne.

La CSW è composta da 45 membri, eletti tra gli Stati membri dell'ONU per un periodo di 4 anni. Una peculiarità di tale organo è stata, fin dagli arbori, il grande coinvolgimento anche di organizzazioni non governative (ONG) e altre entità di vario genere, quali ad esempio le agenzie dell'ONU e anche alcuni territori contestati, come Taiwan, che non sono membri dell'ONU¹⁸. Il coinvolgimento di altri organismi è particolarmente rilevante poiché permette di ascoltare istanze e richieste di diversa natura. In particolare, le organizzazioni che si occupano dei diritti delle donne possono portare direttamente in seno alla Commissione le problematiche che le donne vivono ogni giorno, dando voce alle stesse persone che queste organizzazioni aiutano attraverso il loro operato quotidiano. Inoltre, la partecipazione della società civile consente di mettere in luce questioni che riguardano anche delle minoranze o dei gruppi con difficoltà specifiche, si pensi ad esempio alle donne migranti, alle donne facenti parte di popolazioni indigene, alle donne che vivono in zone rurali per le quali è maggiormente difficoltoso l'accesso ai servizi basilari.

In linea con l'importanza marginale riservata alle donne e ai loro diritti, bisogna segnalare che la Commissione ha poteri limitati: non può infatti avviare indagini, né intraprendere azioni in riferimento a presunte violazioni di diritti. Per questo motivo il suo ruolo di vero e proprio "protettore" dei diritti delle donne è difficilmente realizzabile. La CSW si è quindi maggiormente concentrata, soprattutto all'inizio, sull'aspetto della sensibilizzazione sulla condizione femminile, attraverso l'organizzazione di studi, ricerche, raccolte dati¹⁹.

Inoltre, essa aveva il mandato di individuare quali fossero i problemi più urgenti da affrontare²⁰, con l'ausilio degli strumenti appena citati.

¹⁷ Risoluzione dell'ECOSOC 11(II) del 21 giugno 1946.

¹⁸ UN WOMEN, *Commission on the Status of the Women*, <https://www.unwomen.org/en/csw>, visitato in data 22 gennaio 2020.

¹⁹ REANDA, L., *Human Rights and Women's Rights: The United Nations Approach; Human Rights Quarterly*, 1981, Vol. 3, pp. 23-25.

²⁰ SENATO DELLA REPUBBLICA, *Background storico della CSW*, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/senato/file/repository/affariinternazionali/CSW_Background.pdf, visitato in data 23 gennaio 2020.

Tra il 1952 e il 1962 la Commissione elaborò tre Convenzioni, in seguito adottate dall'Assemblea Generale. La prima fu la Convenzione sui Diritti Politici delle Donne²¹ del 1952. Essa prevedeva che le donne dovessero avere gli stessi diritti degli uomini per quanto riguarda l'elettorato attivo e passivo, non solo quindi il diritto di votare, ma anche di essere votate, di contribuire alla vita politica del Paese, di occupare ruoli di rappresentanza a tutti i livelli. Per quanto tutto ciò possa sembrare scontato oggi, in realtà nel 1945 solo 25 Stati membri dell'ONU garantivano pieni diritti politici alle donne. Data l'urgenza della questione, essa fu una delle prime di cui si occupò la Commissione²². La seconda fu la Convenzione sulla Nazionalità delle Donne Sposate²³ del 1957. Questa Convenzione, insieme all'articolo 15 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, assicurava alla donna il diritto a che la propria cittadinanza non cambiasse automaticamente in seguito al matrimonio o alla dissoluzione dello stesso, o ancora in seguito al cambio di nazionalità del marito durante il matrimonio²⁴. Infine, vi fu la Convenzione sul consenso al matrimonio, sull'età minima per il matrimonio e sulla registrazione dei matrimoni del 1962²⁵. Essa mirava ad eliminare le molteplici pratiche diffuse nel mondo riguardanti il matrimonio, come ad esempio i matrimoni combinati ovvero i casi in cui le ragazze minorenni o le bambine venivano date in sposa, stabilendo che questo dovesse avvenire in seguito ad un pieno e libero consenso di entrambe le parti, fissando inoltre un'età minima legale e imponendo la raccolta di ogni matrimonio all'interno di appositi registri²⁶. Queste Convenzioni hanno avuto però una scarsa incidenza sulla condizione delle donne. Questo perché, per prima cosa, la Commissione non aveva particolari poteri per imporre agli Stati il rispetto di quanto previsto dalle norme pattizie. Inoltre, ciò che serviva era un testo che si occupasse dei diritti delle donne in termini generali, mentre le tre Convenzioni si occupavano di problematiche molto specifiche²⁷. La consapevolezza di quanto appena sostenuto ha portato, nella seconda metà degli anni '60, all'esigenza della creazione di un nuovo strumento che definisse i diritti della donna in modo unitario²⁸. Dunque, nel 1967, venne adottata la Dichiarazione sull'Eliminazione della Discriminazione contro le

²¹ Risoluzione Assemblea Generale, N. 640 (VII)

²² GALEY, M., *Promoting Nondiscrimination Against Women*, op. cit., pp. 276, 277.

²³ Risoluzione Assemblea Generale, N. 1040 (XI).

²⁴ GALEY, op. cit., p. 277.

²⁵ Risoluzione Assemblea Generale, N. 1763 A (XVII).

²⁶ GALEY, op. cit. p. 277, 278.

²⁷ REANDA, op. cit., p. 21.

²⁸ UN, CSW, *Eighteenth Session Report*, (E/CN.6/442), 1965, parr. 55-68.

Donne²⁹, che ha formato la base per la successiva Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne del 1979, che segnerà un punto di svolta e di cui si parlerà più nel dettaglio nel secondo paragrafo.

Ad onore del vero bisogna sottolineare che nel frattempo, in una fase successiva di attività, il ruolo della CSW ha acquisito maggior spessore. Invero, il 1975 è stato dichiarato l'Anno internazionale delle donne nel calendario dell'ONU su proposta della Commissione e nello stesso anno c'è stata la prima delle quattro Conferenze mondiali sulle donne³⁰, conferenze nelle quali la Commissione è stata di centrale importanza, in quanto organizzatrice di questi grandi eventi e dei relativi lavori preparatori.

L'ultima tra queste conferenze, quella di Pechino nel 1995, segnò un punto di svolta nella tutela dei diritti delle donne. Nell'ambito di tale Conferenza venne infatti adottata all'unanimità da 189 Paesi la Dichiarazione di Pechino con la relativa Piattaforma d'Azione, sulla cui applicazione vigila tuttora proprio la Commissione. Questo documento racchiuse in sé tutti i progressi che erano stati fatti negli anni sul tema, dimostrò come il movimento delle donne fosse ormai organizzato e influente a livello globale³¹, ma soprattutto rese chiaro come la tutela dei diritti delle donne avesse ormai una connotazione pubblica che richiedeva quindi un impegno da parte degli Stati e che il raggiungimento dell'uguaglianza di genere non dovesse essere limitato ad alcuni campi, ma anzi dovesse essere il più trasversale possibile³². Emblema dell'espresso riconoscimento di questo impegno assunto dagli Stati è il paragrafo 7 della Dichiarazione, il quale recita:

ci consacriamo senza riserve ad affrontare questi limiti e problemi e sostenere così l'avanzamento e il potenziamento (*empowerment*) delle donne in tutte le parti del mondo, riconoscendo concordemente che per questo è necessaria un'azione urgente che si ispiri a decisione, speranza, cooperazione, solidarietà, che ci accompagni oggi e nel nuovo secolo che comincia.

²⁹ Questa dichiarazione fu adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 2263 (XXII) del 7 novembre 1967. Il testo era composto da 11 articoli che affermavano i diritti politici, civili, sociali ed economici delle donne. Il suo limite più grande era il carattere meramente dichiarativo e quindi non vincolante per gli Stati.

³⁰ La prima Conferenza mondiale sulle donne si tenne a Città del Messico nel 1975, la seconda a Copenaghen nel 1980, la terza a Nairobi nel 1985 e la quarta a Pechino nel 1995.

³¹ UN WOMEN, *A short history of the Commission on the Status of Women*, 2019, pp. 9-12, <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2019/a-short-history-of-the-csw-en.pdf?la=en&vs=1153>, visitato in data 24 gennaio 2020.

³² E' questo il concetto di "*gender mainstreaming*", il quale prevede che, al fine di raggiungere la parità di genere, sia indispensabile un'azione che non sia limitata a singole problematiche, ma che anzi sia di più ampie vedute possibile, coinvolgendo innanzitutto le istituzioni e le politiche pubbliche. Per ulteriori approfondimenti vedasi UN, *Gender mainstreaming, an overview*, New York, 2002, <https://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/e65237.pdf>, visitato in data 24 gennaio 2020.

Uno degli obiettivi principali di questa Dichiarazione è quello di assicurare alle donne l'indipendenza e la piena partecipazione ad ogni aspetto della vita pubblica e sociale³³. Nel documento questo obiettivo è presente e viene declinato nella previsione di vari diritti, come il diritto a decidere della propria salute³⁴, il diritto all'accesso a tutti gli strumenti di finanziamento economico³⁵, il diritto ad un'equa divisione dei compiti all'interno della famiglia³⁶. Sono questi i primi passi per garantire il rispetto della dignità e per raggiungere infine una piena uguaglianza tra i generi³⁷.

La Dichiarazione sull'Eliminazione della Discriminazione contro le Donne del 1967 e la Dichiarazione di Pechino sono stati fondamentali nel processo di tutela dei diritti delle donne. Essi sono stati tra i primi documenti ad occuparsi della condizione femminile complessivamente considerata e a chiedere agli Stati di garantire alle donne alcuni dei diritti più importanti per il raggiungimento dell'eliminazione delle discriminazioni di genere. La loro influenza nel dibattito mondiale ed il loro peso politico sono stati di innegabile rilevanza³⁸. Ma entrambi questi documenti sono Dichiarazioni e sono quindi atti di *soft law* che non creano vincoli giuridici in capo agli Stati. Le dichiarazioni svolgono spesso un ruolo importante nella formazione di norme consuetudinarie o di trattati, anticipando in questi casi il contenuto di fonti di obblighi vincolanti. Oltre a questo ruolo anticipatorio, spesso influenzano anche la condotta degli Stati che spontaneamente si adeguano a quanto contenuto in questi atti³⁹. Nonostante ciò, le dichiarazioni non sono comunque propriamente norme giuridiche e sebbene stiano assumendo un ruolo sempre più rilevante all'interno del diritto internazionale, la loro forza non può essere comparata a quella delle fonti vincolanti⁴⁰.

³³ BUNCH C., FRIED, S., *Beijing '95: Moving Women's Human Rights from Margin to Center*; *The University of Chicago Press*, Vol. 22, 1996, pp. 200-204.

³⁴ Paragrafo 17.

³⁵ Paragrafo 35.

³⁶ Paragrafo 15.

³⁷ Paragrafi 12 e 13.

³⁸ MOSER, C., MOSER, A., *Gender mainstreaming since Beijing: A review of success and limitations in international institutions*; *Gender and Development*, Vol. 13, 2005, pp. 11-22.

³⁹ DISTEFANO, M., *Origini e funzioni del "soft law" in diritto internazionale*; *Lavoro e diritto*, Vol. 1, 2003, pp. 17-36.

⁴⁰ Per l'individuazione delle fonti del diritto internazionale, si fa solitamente riferimento all'articolo 38, par. 1 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia, il quale indica come fonti: a) le convenzioni internazionali; b) la consuetudine internazionale; c) i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili; d) le decisioni giudiziarie e la dottrina, ancorché come mezzi ausiliari.

3. La Convenzione *CEDAW* del 1979

La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna, meglio conosciuta come *CEDAW*, fu adottata nel 1979 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e, come detto nel primo paragrafo, fu un punto di svolta nella definizione e nella protezione dei diritti delle donne.

Nonostante l'esistenza dei vari strumenti sui diritti umani, le discriminazioni nei confronti delle donne non cessavano e si avvertiva quindi sempre più forte la necessità di uno strumento che si occupasse solo di esse nella maniera più completa possibile, andando ad affiancare i generici trattati sui diritti umani, ma anche le convenzioni che riguardavano i diritti delle donne solo in settori specifici, di cui si è parlato nel paragrafo precedente. Fu dietro queste spinte che nacque il primo trattato sui diritti delle donne avente carattere giuridicamente vincolante.

Nel 1972 la CSW iniziò a valutare l'idea di uno strumento che richiamasse quanto espresso nella Dichiarazione sull'Eliminazione della Discriminazione contro le Donne, ma che avesse carattere vincolante per gli Stati firmatari. Questa volontà venne esposta nel 1974, durante una delle sessioni della Commissione. La preparazione del documento fu suddivisa in varie fasi, passando per diversi gruppi di lavoro e per molteplici approvazioni, fino a quando l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite non lo approvò definitivamente il 18 dicembre 1979 con la Risoluzione 34/180, in tempo per la Conferenza mondiale delle donne del 1980, durante la quale fu ufficialmente presentata ai governi degli Stati con una speciale cerimonia.

La Convenzione entrò in vigore il 3 settembre 1981, dopo la ventesima ratifica, molto più velocemente rispetto alla maggior parte delle altre Convenzioni sui diritti umani⁴¹.

La *CEDAW* ha alcune caratteristiche che la contraddistinguono: innanzitutto, tra gli obblighi più importanti, essa richiede agli Stati aderenti di assicurare non solo l'uguaglianza formale, cioè la parità di trattamento da parte della legge, ma anche l'uguaglianza sostanziale, gli Stati devono cioè adottare una serie di misure che portino concretamente all'eliminazione delle differenze tra uomini e donne⁴². Da ciò deriva che gli obblighi

⁴¹ UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PUBLIC INFORMATION, *Short history of CEDAW Convention*, <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/history.htm>, visitato in data 26 gennaio 2020.

⁴² COMMISSIONE NAZIONALE PER LA PARITÀ E PER LE PARI OPPORTUNITÀ TRA UOMO E DONNA, *CEDAW: la convenzione delle donne, la convenzione delle Nazioni Unite per la eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 2002, pp. 44, 45.

imposti agli Stati non sono limitati all'adozione di misure legislative, è altrettanto importante infatti affrontare il problema anche a livello sociale e culturale e quindi avviare una serie di azioni che cambino la società in sé per evitare che gli stereotipi connessi al genere vengano perpetuati⁴³. Infine, altra importante caratteristica di questa Convenzione è il fatto che gli Stati non debbano mirare al raggiungimento dell'uguaglianza solo nella sfera pubblica, ma anche in quella privata e in particolare all'interno della famiglia⁴⁴, superando così definitivamente il dualismo pubblico/privato che aveva precedentemente impedito la tutela della donna in molteplici situazioni e contesti, il più rilevante dei quali è quello della violenza domestica⁴⁵.

3.1 Il testo della Convenzione

Il testo della Convenzione è composto da un preambolo e trenta articoli.

Il preambolo richiama innanzitutto i principi fondamentali delle Nazioni Unite, cioè la necessità di perseguire i diritti umani, la dignità della persona umana e l'uguaglianza dei diritti di uomini e donne e connette le discriminazioni contro le donne con la violazione di questi principi. Il Preambolo sottolinea inoltre che tutti i trattati sui diritti umani stipulati dall'ONU prevedono l'esercizio in egual misura da parte dell'uomo e della donna dei diritti in essi sanciti; ricorda infine che alcuni strumenti per la promozione dell'uguaglianza tra uomo e donne erano già stati adottati in precedenza, ma che è necessario riconoscere che, nonostante ciò, le discriminazioni di genere continuano a sussistere. Queste discriminazioni rendono più difficile la partecipazione delle donne alla vita dei propri Paesi in qualunque ambito e la mancata o bassa partecipazione delle donne non danneggia solo loro stesse, ma anche gli Stati stessi e tutto il genere umano⁴⁶.

La Convenzione è divisa in sei parti: nella prima parte (artt. 1-6) sono contenute delle norme generali che valgono per tutti i diritti contenuti negli articoli successivi della Convenzione; la seconda parte (artt. 7-9) contiene i diritti civili e politici; la terza parte (artt. 10-14) tratta invece dell'uguaglianza in riferimento ai diritti sociali ed economici; la quarta parte (artt. 15-16) riguarda lo status legale delle donne e l'uguaglianza davanti alla legge; la quinta

⁴³ RAPPORTO DEL COMITATO SULL'ELIMINAZIONE DELLE DISCRIMINAZIONI CONTRO LE DONNE, A/CONF.177/7, *Progress achieved in the implementation of the Convention on the elimination of all forms of discrimination against women*, 21 June 1995.

⁴⁴ A questo proposito, si vedano l'articolo 5, lett. b) e l'articolo 16.

⁴⁵ MEYERSFELD, B., *Domestic Violence and International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2010, pp. 26-29.

⁴⁶ COMMISSIONE PER LE PARI OPPORTUNITÀ, op. cit., pp. 76, 77.

parte (artt. 17-22) è dedicata al meccanismo di supervisione e quindi all'istituzione e al funzionamento del Comitato sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne; la sesta parte infine (artt. 23-30) contiene le disposizioni finali circa l'apposizione di riserve, l'attuazione a livello nazionale della Convenzione e la sua entrata in vigore⁴⁷.

Si passerà adesso ad esaminare le singole disposizioni più rilevanti.

3.1.1 Disposizioni generali

La Convenzione esordisce fornendo una definizione della discriminazione contro le donne, che risulta fondamentale per comprendere l'ambito di applicazioni delle successive norme sostanziali, che mirano appunto all'eliminazione di essa. L'articolo 1 recita:

Ai fini della presente Convenzione, l'espressione "discriminazione contro le donne" indica ogni distinzione, esclusione o limitazione effettuata sulla base del sesso e che ha l'effetto o lo scopo di compromettere o nullificare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato civile e sulla base della parità dell'uomo e della donna, dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel settore politico, economico, sociale, culturale, civile, o in ogni altro settore.

La definizione contenuta è molto ampia, sono infatti comprese discriminazioni sia dirette che indirette. Le prime fanno riferimento a condotte, leggi, atti che abbiano come scopo quello di "compromettere o nullificare" il godimento dei diritti delle donne, sono discriminazioni basate in maniera esplicita sul sesso. Le seconde invece sono previsioni che, benché all'apparenza siano neutre e non discriminatorie, hanno in realtà l'effetto pratico di rendere più difficoltoso l'esercizio dei propri diritti per le donne⁴⁸. Un esempio è la previsione di una statura minima per l'accesso ad un concorso che sia tarata sull'altezza media maschile, per le donne in questo caso sarebbe più difficile raggiungere l'altezza richiesta rispetto agli uomini, con il risultato che l'esclusione dal concorso riguarderebbe in misura maggiore le donne.

Inoltre, la definizione fa riferimento a qualsiasi atto discriminatorio, anche se commesso nella sfera privata⁴⁹. Questo conferma il superamento della differenza tra sfera pubblica e privata di cui si è parlato nel precedente paragrafo e che aveva a lungo rappresentato un grande ostacolo per la tutela dei diritti delle donne.

⁴⁷ BOEREFIJN, I., *Women's Convention; International Studies Journal*, 2005, Vol. 1, p. 8.

⁴⁸ CUSAK, S., PUSEY, L., *CEDAW and the rights to non-discrimination and equality; Melbourne Journal of International Law*, Vol. 14, 2013, pp. 54-92.

⁴⁹ ZWINGEL, S., *From intergovernmental negotiations to (sub)national change; International Feminist Journal of Politics*, 2005, Vol. 7, pp. 400-424.

È importante notare come nella definizione si faccia riferimento non alle discriminazioni basate sul sesso, che possono quindi colpire anche gli uomini, ma specificamente alle discriminazioni contro le donne⁵⁰, perché questa Convenzione ha come scopo quello di combattere le specifiche discriminazioni che le donne si trovano a vivere solo a causa del proprio sesso.

Per stabilire se un atto è discriminatorio, bisogna chiarire innanzitutto se la differenza di trattamento sia basata sul sesso e se abbia come conseguenza o come scopo quello di restringere il godimento di diritti umani e libertà fondamentali da parte delle donne. Di conseguenza, non si ha discriminazione, ai sensi di questa Convenzione, se un atto favorisce il godimento dei diritti da parte delle donne o se ne restringe il godimento da parte degli uomini.

Infine, l'articolo cita i diritti umani e le libertà fondamentali. Il Comitato *CEDAW* ha specificato che questo riferimento non è limitato ai diritti esplicitamente riportati negli articoli successivi della Convenzione, ma comprende anche diritti riconosciuti da altri trattati o dal diritto internazionale consuetudinario, come il diritto alla vita, alla privacy, alla libertà di espressione⁵¹.

L'articolo 2 viene definito dal Comitato "la vera essenza degli obblighi degli Stati"⁵², è facile quindi intuire la sua importanza all'interno della Convenzione. In questo articolo sono previsti gli obblighi generali degli Stati⁵³. Invero, se da una parte la Convenzione stabilisce obblighi specifici negli articoli successivi⁵⁴, l'articolo 2 funge da norma residuale il quale, stabilendo degli obblighi generali, persegue lo scopo della Convenzione al fine di eliminare qualsiasi forma di discriminazione in ogni campo. Questo articolo si focalizza soprattutto sugli obblighi legislativi: è richiesto infatti agli Stati di includere il principio di uguaglianza tra uomo e donna nelle Costituzioni nazionali, di adottare misure legislative appropriate per proibire le discriminazioni contro le donne e per eliminare ogni legge, regolamento o usanza che sia discriminatorio. L'azione degli Stati non è però limitata all'ambito normativo, in quanto l'articolo richiede l'adozione anche di qualsiasi altra misura appropriata per il raggiungimento degli scopi summenzionati. Anche alle istituzioni

⁵⁰ Raccomandazione Generale n. 25, par. 5.

⁵¹ BYRNES, A., *Article 1*, pp. 52-70 in FREEMAN, M., CHINKIN C., RUDOLF, B., *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

⁵² Raccomandazione Generale n. 28, par. 41.

⁵³ Altri obblighi generali sono contenuti negli articoli 1, 3, 4, 5, 24. Secondo alcuni anche l'articolo 6 può essere visto come contenente un obbligo generale.

⁵⁴ In particolare negli articoli dal 6 al 16.

pubbliche e alle autorità è richiesto infine di non adottare condotte discriminatorie⁵⁵ nell'esercizio delle proprie funzioni. Nell'articolo 2 sono dunque contenuti i tre obblighi principali assunti dagli Stati Parti della Convenzione: l'eliminazione della discriminazione tramite l'adozione di leggi e il controllo delle condotte di pubbliche autorità e di privati; il miglioramento della situazione sostanziale delle donne attraverso politiche e programmi mirati; il dovere di raffrontare i rapporti tra i generi e gli stereotipi basati sul genere che si manifestano anche attraverso le leggi, le istituzioni e le strutture sociali⁵⁶.

Nell'instaurazione e nel mantenimento delle discriminazioni, un ruolo rilevante è giocato dalla cultura, dalla tradizione e dai comportamenti sociali. Per questo motivo, la Convenzione chiede agli Stati di adottare le misure necessarie per eliminare tutte quelle idee e quelle pratiche che sono alla base degli stereotipi di genere, in particolar modo nell'ambito familiare⁵⁷. Gli stereotipi di genere consistono in tutte quelle caratteristiche o quei ruoli attribuiti ad una persona meramente in base al sesso di appartenenza, essi vengono basati su vere o presunte differenze biologiche e psicologiche tra uomo e donna o sulla differente sessualità⁵⁸, ma sono tutti di derivazione culturale in quanto il genere è una costruzione sociale. Come i generi e gli stereotipi ad essi connessi sono creati dalla società, allo stesso modo la società stessa può far sì che essi vengano meno⁵⁹, ecco perché l'eliminazione delle discriminazioni passa necessariamente attraverso un cambiamento a livello sociale. I generi sono una delle fonti maggiori di discriminazione, perché lo stereotipo maggiormente diffuso rappresenta la donna come debole e bisognosa dell'uomo, il quale invece è colui che lavora, guadagna e può sostenere la propria famiglia; è l'uomo con il proprio lavoro che fa evolvere la società, mentre la donna è deputata alla cura della casa e della famiglia, si afferma così la superiorità dell'uomo. Quello a cui invece la Convenzione mira è l'eliminazione di qualsiasi pregiudizio che si fondi su ruoli stereotipati ed in particolare nel contesto familiare, l'obiettivo è di arrivare ad una responsabilità condivisa dai genitori nella crescita dei figli, di modo che entrambi abbiano anche la stessa capacità e possibilità di contribuire alla vita economica della famiglia e della società,

⁵⁵ BYRNES, A., *Article 2*, pp. 72-99 in FREEMAN, M., CHINKIN C., RUDOLF, B., *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

⁵⁶ Raccomandazione Generale n. 25, par. 7.

⁵⁷ Articolo 5.

⁵⁸ COOK, R., J., CUSACK, S., *Gender Stereotyping; Transnational Legal Perspective*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2010, p. 25.

⁵⁹ Raccomandazione Generale n. 28, par. 5.

elemento fondamentale per far venir meno il controllo dell'uomo sulla donna⁶⁰. Per favorire il processo di raggiungimento della parità, la *CEDAW* autorizza gli Stati ad adottare delle misure speciali, che possono essere di due tipi: le misure speciali temporanee e le misure speciali finalizzate a proteggere la maternità⁶¹. Queste misure hanno due scopi, e pertanto due regimi applicativi, diversi. La prima tipologia di misura è appunto temporanea perché ha come specifica finalità quella di accelerare il processo di raggiungimento dell'uguaglianza *de facto* tra uomo e donna. Sono misure che favoriscono le donne e che, di conseguenza, potrebbero essere considerate discriminatorie nei confronti degli uomini; in realtà proprio la caratteristica della temporaneità fa venire meno questa critica, perché tali misure possono essere mantenute dagli Stati solo per il tempo necessario a raggiungere un'uguaglianza sostanziale. Il Comitato ha sottolineato l'importanza di un loro continuo monitoraggio, in modo tale da evitare il perdurare di un trattamento diversificato nel momento in cui questo non sia più necessario⁶². In questa categoria rientrano ad esempio le misure atte a favorire l'assunzione delle donne, attraverso la previsione di incentivi. La seconda tipologia di misure speciali invece riguarda, come già detto, la maternità. Essendo questa una differenza biologica tra uomo e donna che non verrà mai meno, necessita di misure speciali permanenti che, proprio in virtù di questa differenza, non possono essere considerate discriminatorie. Le esigenze biologiche e mediche delle donne legate al parto e alla maternità devono essere considerate in modo tale da permettere comunque alla donna di partecipare alla vita sociale, economica, politica⁶³. Si pensi al divieto di licenziamento delle donne in stato di gravidanza o alle specifiche prestazioni sanitarie previste per le donne durante la gravidanza.

Dopo queste norme generali, la Convenzione passa ad analizzare alcuni tra i più importanti diritti che gli Stati hanno l'obbligo di garantire alle donne.

3.1.2 I diritti civili e politici

La prima sfera di diritti che la *CEDAW* assicura alle donne sono i diritti civili e politici. Gli articoli 7 e 8 mirano a raggiungere una partecipazione delle donne alla vita politica che sia

⁶⁰ HOLTMAAT, R., *Article 5*, pp. 142-167, in FREEMAN, M., CHINKIN C., RUDOLF, B., *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

⁶¹ Articolo 4.

⁶² Raccomandazione Generale n. 25, par. 11.

⁶³ RADAY, F., *Article 4*, pp. 124-139, FREEMAN, M., CHINKIN C., RUDOLF, B., *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

uguale a quella degli uomini; storicamente infatti la sfera pubblica era riservata a questi ultimi, mentre le donne erano relegate nell'ambito privato della casa e della famiglia⁶⁴. La conseguenza di ciò era l'esclusione delle donne da qualsiasi processo decisionale e dalle scelte fatte in sede politica. La partecipazione alla vita pubblica viene declinata in tre aspetti: il diritto di votare e di essere eleggibili a qualsiasi livello, particolarmente importante perché le donne sono da sempre sotto-rappresentate nelle sedi istituzionali; il diritto ad esercitare pubbliche funzioni o pubblici uffici (intesi come incarichi pubblici non elettivi) e di partecipare attivamente alla formazione e all'attuazione delle politiche di governo; infine il diritto ad essere parte di ONG e altre associazioni che si occupano della vita pubblica e politica, ampliando così il contesto di riferimento alla vita pubblica del Paese e non solo a quella strettamente politica⁶⁵.

Oltre alla rappresentanza sul piano interno, è necessario garantire alle donne l'opportunità di rappresentare i propri Paesi a livello internazionale, anche all'interno delle organizzazioni internazionali⁶⁶. Quest'ultimo tipo di rappresentanza è particolarmente importante perché è a livello internazionale che si trattano una serie di tematiche centrali per tutti gli Stati e per le relazioni tra essi, quali ad esempio la risoluzione di conflitti, il disarmo nucleare, le spese militari, lo sviluppo e l'ambiente ed è necessario includere le donne anche in queste discussioni.

L'articolo 9 impone inoltre l'uguaglianza di diritti tra uomo e donna in materia di cittadinanza, sia della donna stessa che dei figli. Questo articolo è influenzato dalla concezione occidentale di cittadinanza e dal diritto di famiglia dei principali Paesi dei sistemi di *common law* e *civil law*. In essi infatti si è sviluppata, per motivi diversi, l'idea che la cittadinanza di tutti i membri della famiglia dovesse essere uguale e che dovesse essere determinata sulla base della cittadinanza dell'uomo⁶⁷. L'eliminazione della discriminazione in questo ambito è ricollegata alla possibilità di un più ampio accesso alla

⁶⁴ GASPARD, F., *Unfinished battles: political and public life*, pp. 145-158, in BEATE SCHOPP-SCHILLING, H., FLINTERMAN, C., *The circle of empowerment, Twenty-Five years of the un committee on the elimination of discrimination against women*, The Feminist Press, New York, 2007.

⁶⁵ WITTKOPP, S., *Article 7*, pp. 198-219, in FREEMAN, M., CHINKIN C., RUDOLF, B., *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

⁶⁶ WITTKOPP, S., *Article 8*, pp. 221-231, in FREEMAN, M., CHINKIN C., RUDOLF, B., *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

⁶⁷ INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *Final Report on Women's Equality and Nationality in International Law*, in *Report of the Sixty-Ninth Conference*, London, 2000, pp. 248-304.

vita pubblica e politica del Paese⁶⁸, tanto che questa è stata una delle prime battaglie femministe. La *General Recommendation* n. 21 del Comitato CEDAW ribadisce lo stretto collegamento tra la cittadinanza e la partecipazione alla vita pubblica del Paese. Solo chi possiede la cittadinanza può votare ed essere votato, inoltre spesso la cittadinanza è uno dei requisiti per accedere ai sussidi statali.

Separare la cittadinanza della donna da quella del marito è importante per la sua affermazione come essere umano indipendente, avente pari dignità rispetto all'uomo. Per questi motivi dunque lo Stato deve garantire alla donna il diritto alla propria cittadinanza, che non sia dipendente da quella del marito in merito all'acquisizione, al mutamento e alla conservazione. Oltre alla propria cittadinanza, l'uomo e la donna devono avere pari diritti anche in materia di cittadinanza dei figli, per sottolineare come l'uomo e la donna abbiano pari doveri e pari responsabilità all'interno dell'unità familiare⁶⁹.

3.1.3 I diritti economici, sociali e culturali

Gli articoli dal 10 al 14 garantiscono i diritti economici, sociali e culturali, anche essi fondamentali per affermare l'indipendenza e la dignità delle donne.

L'articolo 10 richiede agli Stati di adottare tutte le misure necessarie per assicurare gli stessi diritti in materia di istruzione a uomini e donne. Non è un caso che questo sia il primo articolo della parte terza della Convenzione, infatti il godimento degli altri diritti è facilitato una volta assicurato questo⁷⁰. Ad esempio, un più alto livello di istruzione permette di ottenere un buon lavoro e dunque anche l'indipendenza economica, fondamentale affinché la donna non si senta inferiore e dipendente rispetto all'uomo. Ancora, l'istruzione facilita la partecipazione alla vita politica ed in generale alla vita pubblica come membro attivo della società, perché agevola la costruzione di un proprio pensiero critico, attraverso la ricerca e la lettura di varie fonti di informazione⁷¹. Il diritto all'istruzione è da sempre considerato fondamentale, tanto da essere incluso già in altre Convenzioni sui diritti umani

⁶⁸ KNOP, K., CHINKIN, C., *Remembering Chrystal Macmillan: Women's Equality and Nationality in International Law*; *Michigan Journal of International Law*, n. 22, 2001, pp. 523, 524.

⁶⁹ GOONESEKERE, S., W., E., *Article 9*, pp. 233-251, in FREEMAN, M., CHINKIN C., RUDOLF, B., *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

⁷⁰ BURROWS, N., *The 1979 Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women*; *Netherlands International Law Review*, n. 32, 1985, pp. 419, 435.

⁷¹ NUSSBAUM, M., C., *Women's education: a global challenge*; *Signs, Journal of Women in Culture and Society*, Vol. 29, 2004, pp. 325-355.

internazionali⁷² e regionali⁷³. In questo articolo è declinato in vari aspetti: si richiedono innanzitutto le medesime condizioni di accesso agli studi di qualsiasi tipo e grado, ma anche gli stessi programmi di studi, docenti con medesime qualifiche, le stesse opportunità di ottenimento di borse di studio e sovvenzioni. Importanti sono anche alcune misure complementari, come quelle mirate a ridurre il tasso di abbandono scolastico delle studentesse o i programmi di recupero per le donne che non hanno concluso gli studi, ma anche programmi di educazione sessuale e di pianificazione familiare. Le donne e le ragazze sono infatti più soggette ad un abbandono precoce degli studi a causa di gravidanze e matrimoni, per questo motivo è necessario organizzare programmi di educazione sessuale al fine di evitare queste situazioni, ma anche programmi che vadano incontro ai bisogni delle ragazze che abbiano abbandonato gli studi e che permettano loro di completarli. Bisogna infine assicurare alle donne le stesse opportunità di partecipazione agli sport, all'educazione fisica e alle attività culturali in generale, partecipazione che a volte è limitata a causa dell'idea che vuole che le ragazze restino in casa ad aiutare la madre con le faccende domestiche⁷⁴. Queste attività alternative sono invece fondamentali per sviluppare a pieno la propria personalità e le proprie passioni, ma anche per accrescere le proprie conoscenze e le proprie abilità da poter sfruttare in seguito nel mondo del lavoro.

Proprio nell'ambito lavorativo le discriminazioni colpiscono le donne in maniera particolarmente rilevante. Come più volte affermato, nella divisione dei ruoli, la donna è stata storicamente relegata all'ambiente domestico, alla cura della casa e della famiglia, mentre all'uomo spettava la sfera pubblica, comprensiva anche dell'attività lavorativa.⁷⁵ Questa divisione è oggi venuta meno a grandi linee, anche se non in maniera uguale in tutti gli Stati del mondo ma, nonostante ciò, permangono notevoli differenze per quanto riguarda tutto ciò che attiene al mondo del lavoro. Differenze tra uomini e donne persistono

⁷² Ci sono degli articoli riguardanti il diritto all'istruzione ad esempio nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, nella Convenzione sullo Status di Rifugiato, nel Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, nella Convenzione sui Diritti dell'Infanzia, nella Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità.

⁷³ Il diritto all'istruzione è incluso ad esempio nella CEDU, nella Convenzione di Belém do Pará, nel Protocollo di Maputo, nella Carta Araba dei Diritti dell'Uomo.

⁷⁴ BANDA, F., *Article 10*, pp. 254-278, in FREEMAN, M., CHINKIN C., RUDOLF, B., *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

⁷⁵ NALDINI, M., SARACENO, C., *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*. Il Mulino, Bologna, 2011.

ad esempio per la percentuale di donne assunte⁷⁶, per la percentuale di donne che ricoprono incarichi manageriali⁷⁷, per la retribuzione⁷⁸.

Consapevole dell'importanza di svolgere un'attività lavorativa e di rimuovere ogni discriminazione in questo campo, la Convenzione afferma come prima cosa che il diritto al lavoro è inalienabile per tutti gli esseri umani⁷⁹. Questa statuizione è importantissima perché include questo diritto tra quelli che non possono mai venire meno, dal momento che c'è uno stretto collegamento tra diritto al lavoro e dignità della persona⁸⁰. Assicurare l'applicazione di questo articolo è un passo fondamentale per il raggiungimento dell'uguaglianza, perché lavorando, la donna acquista anche l'indipendenza economica che le permette una maggiore libertà di scelta per ogni aspetto della propria vita. Spesso ad esempio le donne non lasciano i propri partner violenti proprio perché dipendenti da essi economicamente.

Proprio perché le disuguaglianze possono riscontrarsi in diversi aspetti concernenti l'ambito lavorativo, la Convenzione contiene norme molto variegata, riguardanti non solo i pari diritti in materia di opportunità di assunzione e avanzamento di carriera, ma anche di remunerazione, previdenza sociale, tutela della salute e della sicurezza. Per assicurare una piena parità, la Convenzione prevede anche particolari tutele per le donne in gravidanza, quali la previsione del congedo di maternità retribuito, il divieto di licenziamento di una donna a causa della gravidanza, la presenza di servizi sociali che supportino i genitori e rendano più semplice conciliare vita familiare e lavorativa⁸¹.

La *CEDAW* allarga poi la sua tutela a tutti i campi della vita economica e sociale⁸². L'intento è quello di permettere alle donne di sviluppare la propria personalità in uno stato

⁷⁶ Secondo l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) nel 2018 il 75% degli uomini partecipava alla forza lavoro mondiale, mentre le donne si fermavano al 48,5%. ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends for Women 2018 – Global snapshot*, 2018, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_619577.pdf, visitato in data 1 settembre 2020.

⁷⁷ Nel 2019, solo il 28% delle posizioni manageriali è occupato da donne. ILO, *S.D.G. indicator 5.5.2., Female share of employment in managerial positions*, https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer14/?lang=en&segment=indicator&id=SDG_0552_OCU_RT_A, visitato in data 1 settembre 2020.

⁷⁸ Questa problematica è nota anche come *gender pay gap*. Secondo l'ILO nel mondo una donna guadagna in media il 20% in meno rispetto ad un uomo. ILO, *Global Wage Report 2018/19: What lies behind gender pay gaps*, 2018, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_650553.pdf, visitato in data 1 settembre 2020.

⁷⁹ Articolo 11.

⁸⁰ RISSE, M., *A right to work? A right to leisure? Labor rights as human rights; Journal of law and ethics of human rights*, vol. 3, 2009, pp. 1-39.

⁸¹ RADAY, F., *Article 11*, pp. 281-309, in FREEMAN, M., CHINKIN C., RUDOLF, B., *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

⁸² Articolo 13.

di parità rispetto agli uomini e senza vincoli derivanti da stereotipi o ruoli prefissati⁸³. Per raggiungere questo obiettivo, gli Stati devono consentire alle donne il libero accesso a qualsiasi attività culturale o sportiva che sia di loro interesse. Fondamentale è anche permettere alle donne di compiere liberamente le proprie scelte nell'ambito economico⁸⁴, garantendo ad esse l'accesso a strumenti e servizi come i prestiti bancari, i mutui, i finanziamenti. L'accesso agli strumenti finanziari deve essere garantito anche per permettere alle donne di avviare un'attività imprenditoriale o comunque di lavoro autonomo, anche in questo campo infatti le donne sono in numero inferiore rispetto agli uomini⁸⁵.

3.1.4 L'uguaglianza all'interno della famiglia

La Convenzione si occupa infine di assicurare la parità all'interno del contesto familiare⁸⁶. Le discriminazioni nella famiglia sono tra le più frequenti e incisive per una donna, per diversi motivi. Innanzitutto, perché anche oggi la grande maggioranza delle donne si sposa e dunque le varie discriminazioni che possono nascere nell'ambito del matrimonio e della famiglia riguardano moltissime donne. Inoltre, la famiglia è proprio il luogo in cui più nettamente si manifestano gli stereotipi di genere attraverso la divisione dei ruoli. La circostanza biologica che sia la donna a partorire i figli ha da sempre portato a ritenere che fosse un compito naturale per la donna quello di occuparsi della famiglia e di nient'altro. Infine, si è sempre ritenuto che l'unità e l'integrità del nucleo familiare andasse preservato a prescindere da tutto e dunque che le questioni ad esso collegate fossero una faccenda privata, nelle quali lo Stato non poteva intervenire.

La Convenzione invece richiede che gli Stati garantiscano alle donne lo stesso diritto di contrarre matrimonio con libero consenso, di scegliere il coniuge, di sciogliere il matrimonio, gli stessi diritti personali, come la scelta del cognome e dell'occupazione, gli

⁸³ *Montreal Principles on Women's Economic, Social and Cultural Rights; Human Rights Quarterly*, Vol. 26, 2002, pp. 760-780.

⁸⁴ RUDOLF, B., *Article 13*, pp. 336-355, in FREEMAN, M., CHINKIN C., RUDOLF, B., *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

⁸⁵ Nell'area OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), nel 2006 il 19% degli uomini con un impiego erano lavoratori autonomi, mentre la percentuale delle donne si fermava al 14%. OECD, *Factbook 2008: Economic, Environmental, and Social Statistics*, 2008, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/factbook-2008-en.pdf?expires=1599145750&id=id&accname=oid025361&checksum=91E22AE6C58BF016FC08C9F5E83FED27>, visitato in data 1 settembre 2020.

⁸⁶ Articolo 16.

stessi diritti per quanto riguarda i beni. Molti sono ancora i Paesi che hanno una disciplina differenziata per i diritti ed i doveri della moglie rispetto a quelli del marito, mentre la Convenzione richiede che il matrimonio si fondi su una base di parità. Assicura inoltre stessi diritti e stesse responsabilità per quanto riguarda qualsiasi questione collegata ai figli, anche per quanto riguarda adozione o affidamento. Spesso infatti sono le donne che si occupano per la gran parte del tempo dei propri figli e ciò impedisce loro di portare avanti altre attività, sia lavorative che ricreative. Una più equa divisione delle responsabilità garantirebbe alle donne una maggiore libertà, nonché più tempo a disposizione per svolgere attività di loro interesse. L'articolo si occupa infine dei matrimoni tra minori, un problema che affligge ancora molti Paesi⁸⁷ e che riguarda sia i bambini che le bambine, ma che colpisce molto più frequentemente queste ultime. Viene ripresa infatti la precedente Convenzione del 1964 sul matrimonio e si stabilisce che i matrimoni tra minori non debbano avere effetto giuridico, deve essere inoltre stabilita un'età minima per il matrimonio e deve essere resa obbligatoria l'iscrizione dei matrimoni in registri ufficiali⁸⁸. Dal momento che la famiglia è l'unità base della società, eliminare gli stereotipi nel contesto familiare è un passo imprescindibile per l'auspicato cambiamento della società.

3.1.5 Il Comitato per l'Eliminazione delle Discriminazioni contro le Donne

La Convenzione, negli articoli dal 17 al 22, istituisce il Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne e ne regola i poteri e gli strumenti. Il suo principale ruolo è quello di monitorare gli Stati Parti della Convenzione e l'adempimento degli obblighi da essa derivanti. Il Comitato è composto da 23 membri, massimi esperti di alta autorità morale nelle materie di cui si occupa la *CEDAW*, essi agiscono in modo indipendente e personale, anche se sono eletti dai governi degli Stati per un periodo di quattro anni. Nella scelta dei membri, gli Stati tengono conto dei requisiti personali dei candidati relativi sia alla competenza nel campo delle questioni di genere, sia alla onorabilità. In merito invece alla nazionalità dei candidati, l'unico obbligo che gli Stati devono rispettare riguarda la rappresentanza delle diverse aree geografiche, delle culture e dei sistemi giuridici all'interno del Comitato. Lo strumento principale utilizzato dal Comitato per la sua azione

⁸⁷ UNICEF, *Early Marriage: a harmful traditional practice*, 2005,

https://www.unicef.org/publications/files/Early_Marriage_12.lo.pdf, visitato in data 11 febbraio 2020.

⁸⁸ FREEMAN, M., A., *Article 16*, pp. 410-442, in FREEMAN, M., CHINKIN C., RUDOLF, B., *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

di controllo è il rapporto che ciascuno Stato deve inviare ogni quattro anni riguardo alle misure legislative, amministrative e di ogni altro tipo che esso ha adottato per l'adempimento degli obblighi⁸⁹. Questo rapporto viene analizzato dal Comitato insieme ai rappresentanti del Paese interessato, nell'intento di creare un dialogo costruttivo tra le due parti. Il Comitato infatti dà consigli e suggerimenti agli Stati, evidenzia le carenze, indica eventuali misure da adottare, può richiedere ulteriori informazioni, dati, statistiche per la valutazione del rapporto. La valutazione si conclude con dei commenti da parte del Comitato inviati poi ai governi che devono analizzarli e adottare le misure necessarie⁹⁰. Il Comitato non dispone di poteri coercitivi e dunque non può emettere alcuna sanzione per gli Stati che non attuino i commenti che esso ha fatto in esito al processo di controllo.

Altri strumenti che possono essere usati dal Comitato sono le *General Recommendations* e i suggerimenti basati sulle informazioni e sui rapporti ricevuti dagli Stati⁹¹, le *Recommendations* sono dirette a tutti gli Stati Parti e possono occuparsi di uno specifico articolo o di tematiche più ampie, sono state molto usate dal Comitato, soprattutto a partire dal 1992. Il Comitato ha anche adottato a volte delle dichiarazioni in cui esprimeva la sua posizione riguardo ad alcune questioni internazionali che riguardavano anche tematiche della *CEDAW*, come ad esempio la situazione delle donne in Iraq⁹². Anche questi altri strumenti non sono collegati ad alcun potere coercitivo. In generale il meccanismo di controllo della *CEDAW* è abbastanza debole, perché nessuna sanzione è collegata alla non attuazione degli obblighi della Convenzione, come anche delle misure che il Comitato chiede agli Stati di adottare. Nonostante ciò, tutti gli Stati hanno adottato delle misure per attuare almeno una parte degli obblighi della Convenzione, ed alcuni Stati anche per adeguarsi ai commenti fatti dal Comitato ai rapporti⁹³. La circostanza comunque che l'attuazione degli obblighi sia rimessa alla volontà degli Stati è una delle problematiche maggiori legate alla *CEDAW*, come si vedrà in seguito.

3.2 La General Recommendation no. 19

⁸⁹ Articolo 18 della *CEDAW*.

⁹⁰ COMMISSIONE PER LE PARI OPPORTUNITÀ, op. cit., pp. 91-98.

⁹¹ Articolo 21 della *CEDAW*.

⁹² BOEREFIJN, op. cit., pp. 14-25.

⁹³ ENGLEHART, N., A., MILLER, M., K., *The CEDAW Effect: International Law's Impact on Women's Rights; Journal of Human Rights*, Vol. 13, 2014, pp. 22-47.

Nel testo della Convenzione manca un articolo che tratti la questione della violenza contro le donne, anche perché all'epoca questo tema non faceva ancora parte dell'agenda internazionale⁹⁴. Solo durante il Decennio delle Nazioni Unite per le Donne⁹⁵ si cominciò a parlare del tema, soprattutto della violenza domestica, anche se veniva ancora percepito come atto privato dell'individuo e quindi come un problema di contrasto alla criminalità, o al massimo legato alla salute e al benessere dei membri della famiglia e non come problema strutturale della società legato alle relazioni tra i generi⁹⁶.

Questa concezione cominciò a cambiare negli anni '80 del secolo scorso, soprattutto in seguito a campagne globali sostenute dai movimenti femministi. Durante questi anni infatti l'ONU organizzò alcuni studi sul tema nei quali per la prima volta si sottolineò come questo fosse un problema diffuso in tutto il mondo, non legato a particolari pratiche culturali o religiose, ma al fatto che l'uomo si sentisse superiore alla donna, che quest'ultima fosse di sua proprietà e che potesse quindi trattarla come più riteneva appropriato⁹⁷.

Nel 1990 Charlotte Bunch scrisse per la prima volta dell'importanza del collegamento tra violenza sulle donne e diritti umani⁹⁸. L'articolo sostiene che la violenza sulle donne derivi dai rapporti di subordinazione che ci sono tra l'uomo e la donna nella società. Le donne sono scelte come vittime in quanto donne, quindi solo in ragione del loro genere, per

⁹⁴ CONNORS, J., *Violence against Women*, Background Paper, United Nations Fourth World Conference on Women, 1995.

⁹⁵ Il Decennio delle Nazioni Unite per le Donne venne inaugurato nel 1975, durante la Prima Conferenza Mondiale sulle Donne e si chiuse nel 1985, durante la Terza Conferenza, intervallato dalla Seconda Conferenza Mondiale sulle Donne nel 1980. A queste tre Conferenze parteciparono migliaia di persone: membri delle ONG, rappresentanti di Governi nazionali, membri delle Organizzazioni internazionali. Questa imponente partecipazione attirò anche l'attenzione dei media, i quali contribuirono a diffondere informazioni riguardanti le tre Conferenze Mondiali e il Decennio per le Donne. Tre furono i temi principalmente trattati: la parità di genere, lo sviluppo sostenibile e la pace. Questi tre temi erano indissolubilmente legati, in quanto le donne, poste in una condizione di parità con gli uomini, avrebbero giocato un ruolo fondamentale nel processo di sviluppo e nel raggiungimento della pace. Nel corso di tutto il Decennio furono inoltre organizzati diversi altri studi, conferenze, incontri, progetti, eventi. L'obiettivo più grande raggiunto dal Decennio per le Donne fu quello di accrescere l'attenzione sui problemi delle donne, tema che da quel momento riuscì a ritagliarsi uno spazio notevole nell'agenda internazionale. Un altro grande risultato fu l'incontro fra le diverse associazioni per le donne, che compresero l'importanza di agire in maniera congiunta per far sentire la propria voce. In quel periodo nacquero infatti alcune organizzazioni atte a riunire le associazioni sparse per il mondo e a mantenere la rete internazionale che si era creata, come l'*International Tribune Centre*, l'*International Alliance of Women*, l'*International Council of Women*. TINKER, I., JACQUETTE, J., *UN Decade for Women: Its impact and legacy; World Development*, Vol. 15, 1987, pp. 419-427.

⁹⁶ OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *15 years of the United Nations Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences (1994–2009): A critical review*, 2009, pp. 15, 33, <https://www.unwomen.org/en/docs/2009/1/15-years-of-the-un-special-rapporteur-on-violence-against-women>, visitato in data 11 febbraio 2020.

⁹⁷ UNITED NATIONS, *Violence against Women in the Family*, New York, 1989.

⁹⁸ BUNCH, C., *Women's Rights as Human Rights: Toward a Re-Vision of Human Rights; Human Rights Quarterly*, Vol. 12, 1990, pp. 486-498.

dimostrare la superiorità dell'uomo. La violenza è spesso usata per mantenere il controllo degli uomini sulle donne, che sono di conseguenza private della propria libertà. Per questo motivo l'oppressione e la violenza sulle donne non sono innate o naturali, sono problemi politici e solo accettando questa concezione, si potrà finalmente includere la violenza sulle donne tra le violazioni dei diritti umani⁹⁹. Proprio perché quello della violenza contro le donne è un fenomeno sociale, non limitato al singolo individuo, è necessario che sia lo Stato ad intervenire per eliminare questo problema.

Questa classificazione non è meramente teorica, infatti facendo rientrare la violenza sulle donne tra i diritti umani, si possono applicare anche a questa tematica tutte le norme e i trattati presenti nel diritto internazionale sul tema, incluse le norme sulla responsabilità dello Stato. In molti Paesi, la violenza sulle donne non è sanzionata a livello legislativo, in molti altri invece, sebbene esistano leggi contro la violenza di genere, questa è generalmente accettata dalla società e dunque anche dalle autorità statali ed il tasso di condanna per questi reati è quindi molto basso. La dottrina della responsabilità dello Stato prevede la condanna degli Stati non solo quando questi commettano direttamente una violazione dei diritti umani, ma anche quando non prevengano o perseguano adeguatamente le violazioni commesse da privati. Far rientrare la violenza contro le donne fra le violazioni dei diritti umani porterebbe dunque gli Stati a dover proteggere attivamente le donne tramite misure di prevenzione, ad applicare le leggi in maniera efficace e a condannare dunque gli autori delle violenze proprio per evitare una condanna sul piano internazionale¹⁰⁰.

Una prima risposta sulla questione arrivò dal Comitato *CEDAW* con la *General Recommendation* n. 12¹⁰¹ del 1989, nella quale per la prima volta si collegò la violenza sulle donne ad alcuni articoli della *CEDAW*¹⁰². In essa però il Comitato si limitò a chiedere agli Stati di includere nei loro rapporti periodici anche informazioni riguardanti le misure legislative e di altro tipo adottate per proteggere le donne dalla violenza, l'esistenza o meno di centri di sostegno per le vittime, nonché i dati statistici raccolti sull'argomento.

Il vero punto di svolta arrivò con la *General Recommendation* n. 19¹⁰³ del 1992, che per prima fornì a livello internazionale una definizione di violenza di genere contro le donne.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ COOK, R., J., *State Responsibility for Violations of Women's Human Rights*; *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 7, 1994, pp. 125-128.

¹⁰¹ UN Doc A/44/38.

¹⁰² Nello specifico la Raccomandazione Generale n. 12 cita gli articoli 2, 5, 11, 12 e 16.

¹⁰³ UN Doc A/47/8.

La violenza di genere è “la violenza che è diretta contro le donne in quanto donne, o che colpisce le donne in modo sproporzionato”¹⁰⁴. Dal momento che atti violenti possono essere commessi contro chiunque e per le più svariate ragioni, è importante sottolineare la principale caratteristica che distingue la violenza di genere. Il motivo alla base della violenza deve essere espressione del rapporto diseguale tra i generi, deve manifestare ad esempio il bisogno di affermare la superiorità maschile, o deve essere atto a punire il tentativo da parte della donna di non rispettare i classici ruoli che la società collega ai generi, o ancora deve emergere il desiderio di punire comportamenti che vengano considerati come devianti rispetto al normale comportamento che dovrebbe tenere una donna. La violenza contro le donne è dunque essa stessa una forma di discriminazione perché lede la libertà e la dignità delle donne e perché mira a mantenere il controllo degli uomini sulle donne.

La *General Recommendation* poi collega il tema della violenza sulle donne ad alcuni articoli specifici della *CEDAW*, facendo così emergere anche i vari tipi di violenza che una donna può subire, andando oltre la violenza domestica che, in quanto più diffusa, era l’unica di cui si era discusso a livello internazionale fino a quel momento.

I comportamenti tradizionali e i ruoli stereotipati¹⁰⁵ vengono individuati tra le prime cause di diffusione di pratiche violente come i matrimoni forzati e le circoncisioni femminili, ma anche di particolari forme di violenza quali gli abusi familiari, le morti per dote insufficiente, le aggressioni con acido¹⁰⁶, poiché l’imposizione di usanze tradizionali o ruoli prefissati è una delle più comuni modalità per il controllo dei comportamenti e delle scelte delle donne.

Ci sono poi diverse forme di violenza sessuale¹⁰⁷, come lo sfruttamento sessuale, la prostituzione, il turismo sessuale, la violenza sessuale nei conflitti armati. Tutte queste situazioni aumentano le probabilità che le donne subiscano anche violenza fisica e psicologica e sono assolutamente incompatibili con la tutela della dignità delle donne. La povertà e la disoccupazione possono aumentare il rischio che queste situazioni si verifichino ed è per questo che agli Stati è chiesto di porre particolare attenzione alle categorie più svantaggiate¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Raccomandazione Generale n. 19, par. 6.

¹⁰⁵ Gli articoli 2, 5 e 10 della *CEDAW* fanno riferimento a condotte e stereotipi che discriminano le donne.

¹⁰⁶ Raccomandazione Generale n. 19, par. 11.

¹⁰⁷ L’articolo 6 della *CEDAW* chiede agli Stati di reprimere la tratta delle donne e lo sfruttamento della prostituzione.

¹⁰⁸ *Ivi* par. 13-16.

Un'altra forma di violenza che le donne spesso subiscono sono le molestie sul luogo di lavoro. Le molestie sul lavoro possono manifestarsi in svariati comportamenti, da battute a sfondo sessuale, ad *avances* particolarmente insistenti, come anche il contatto fisico indesiderato. Le donne vittime di queste molestie possono sentirsi umiliate, insicure, possono sviluppare stati di ansia e tutto ciò influisce negativamente anche sulla prestazione lavorativa¹⁰⁹. Inoltre, la parità in materia di occupazione¹¹⁰ può essere compromessa a causa delle molestie perché il rifiuto delle *avances* potrebbe impedire un avanzamento di carriera della donna o potrebbe condurre ad un suo licenziamento.

Un'attenzione particolare viene dedicata alla violenza familiare, definita come “una delle più insidiose forme di violenza contro le donne”¹¹¹. Questo tipo di violenza è diffuso in tutto il mondo¹¹². In essa vengono fatti rientrare diversi tipi di violenza: la violenza fisica, quella mentale, le percosse, gli stupri. La violenza economica non è esplicitamente citata, ma la dipendenza economica rientra, nella *General Recommendation*, tra i fattori che portano molte donne a rimanere in relazioni violente. Anche il disinteresse degli uomini alla vita familiare, e quindi la mancata assunzione di responsabilità in questo ambito, può essere una forma di violenza, in quanto impedisce alla donna di partecipare alla vita pubblica in condizione di parità con l'uomo.

Al fine di eliminare ognuna di queste forme di violenza, la *General Recommendation* chiede agli Stati di adottare le misure necessarie per prevenire tali atti o per processare e punire l'autore, anche quando quest'ultimo sia un privato. Allo Stato viene dunque imposto il dovere di *due diligence*¹¹³. Per rispettare questo dovere, lo Stato deve fare qualsiasi cosa sia in suo potere per prevenire atti di violenza, per avviare indagini e punire in modo adeguato tali atti nel momento in cui si siano comunque verificati; perché questo dovere sorga, deve trattarsi di atti di cui lo Stato sia a conoscenza o avrebbe dovuto esserlo. Se lo Stato dovesse venire meno a questi suoi obblighi, è ritenuto responsabile a livello internazionale, anche se la violenza è stata commessa da un privato.

Diverse sono le misure che gli Stati devono adottare per rispettare il dovere di *due diligence*. Il Comitato chiede innanzitutto di adottare misure legislative, quali ad esempio la

¹⁰⁹ *Ivi* par. 17, 18.

¹¹⁰ Delle discriminazioni legate all'ambito lavorativo si occupa l'articolo 11 della *CEDAW*.

¹¹¹ *Ivi* par. 23.

¹¹² THOMAS, D., O., BEASLEY, M., E., *Domestic Violence as a Human Rights Issue; Human Rights Quarterly*, Vol. 15, 1993, pp. 36-62.

¹¹³ BENNINGER-BUDEL, C., *Due Diligence and Its Application to Protect Women from Violence*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2008.

previsione di specifiche fattispecie e di sanzioni penali e civili, la previsione di un risarcimento per le vittime, questo al fine di criminalizzare tutte le varie forme di violenza e di avere un ordinamento giuridico che permetta di condannare gli autori di tali atti. Ancora, importanti sono le misure di sostegno e protezione delle vittime, come la creazione di centri di assistenza, i programmi di riabilitazione, i programmi di formazione specifici per operatori sanitari e personale di polizia, per permettere alle donne di avere un supporto adeguato e che tenga cura degli specifici bisogni delle vittime di violenza. Infine, è necessario che gli Stati adottino anche misure di prevenzione, come la realizzazione di programmi di istruzione e informazione sulle discriminazioni verso le donne, la raccolta di dati, statistiche e la compilazione di rapporti periodici, per permettere uno studio del fenomeno della violenza. Un'attenzione particolare va poi posta per i mezzi di comunicazione, affinché questi aiutino a promuovere l'uguaglianza tra uomo e donna, attraverso una adeguata e non stereotipata rappresentazione dei generi e degli episodi di violenza¹¹⁴.

3.3 Analisi e lacune della CEDAW

La *CEDAW* rappresenta un punto di svolta fondamentale nel riconoscimento e nella tutela dei diritti delle donne, come già detto in precedenza. È la prima Convenzione che si occupa esclusivamente di questo tema e lo tratta in modo unitario e completo. La *CEDAW* non contiene solo il semplice principio di uguaglianza, ma analizza la discriminazione che le donne subiscono, declinando tale diversità di trattamento nelle diverse sfumature che essa assume nella vita quotidiana e sottolineando come le discriminazioni non accadano solo in alcuni contesti particolari e circoscritti, ma che al contrario influiscono su ogni aspetto della vita delle donne. La Convenzione fornisce inoltre agli Stati strumenti di diversa natura, pensati per ogni specifica forma di discriminazione che mirano ad eliminare.

In alcuni Stati la *CEDAW* ha contribuito a portare grandi benefici alle donne, ad esempio in Tanzania, l'Alta Corte tanzaniana ha dichiarato illegittima una legge consuetudinaria che impediva alle donne di ereditare terreni dai loro padri, affermando che la legge violava sia la Carta dei diritti della Tanzania, sia la *CEDAW*. In Nepal le donne hanno utilizzato alcuni

¹¹⁴ CHINKIN, C., *Violence against Women*, pp. 443-474, in FREEMAN, M., CHINKIN C., RUDOLF, B., *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

dei principi della Convenzione per far approvare un progetto di legge riguardante le pene per lo stupro, l'età minima per il matrimonio e il diritto delle donne di ereditare proprietà¹¹⁵. I meriti da riconoscere a questa Convenzione sono quindi notevoli, ha sicuramente dato grande slancio al dibattito internazionale riguardo ai diritti sulle donne e ha fissato degli standard abbastanza alti per gli Stati Parti.

La *CEDAW* però presenta anche alcune criticità che hanno in parte indebolito l'impatto che essa avrebbe potuto avere.

Uno dei più problemi maggiori riguarda l'alto numero di riserve che gli Stati hanno apposto alla Convenzione. In base alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati¹¹⁶, la riserva¹¹⁷ è:

Una dichiarazione unilaterale, quale che sia la sua formulazione o indicazione, fatta da uno Stato al momento in cui firma, ratifica, accetta, approva un trattato o vi aderisce, mediante la quale mira ad escludere o a modificare l'effetto giuridico di alcune disposizioni del trattato nella loro applicazione a tale Stato.

La riserva pertanto dà la possibilità agli Stati che intendono aderire ad un trattato di non applicarlo integralmente, rendendo il trattato più elastico al fine di favorire una più ampia adesione. L'apposizione delle riserve deve rispettare alcuni criteri procedurali e sostanziali. Requisiti procedurali sono innanzitutto la forma scritta della riserva e la comunicazione di essa agli altri Stati contraenti, nonché agli Stati che, pur non avendo ancora aderito al trattato, avrebbero il titolo per farlo¹¹⁸. Inoltre, la riserva deve essere apposta dallo Stato nel momento in cui esso esprime il suo consenso ad obbligarsi mediante firma, ratifica o adesione¹¹⁹. Per quanto riguarda i requisiti sostanziali, la Convenzione di Vienna prevede che la riserva possa essere apposta a meno che il trattato non lo vieti espressamente, oppure il trattato non indichi quali riserve possono essere apposte e la specifica riserva non rientri tra quelle, o ancora a meno che la riserva non sia incompatibile con l'oggetto e lo scopo del trattato¹²⁰. Con quest'ultimo requisito, la Convenzione di Vienna ha escluso la possibilità di apporre riserve a disposizioni fondamentali che caratterizzano l'intero trattato, l'esclusione dell'applicazione di queste norme farebbe infatti venire meno il senso

¹¹⁵ TONGUE, K., A., *Eliminating Discrimination Against Women: The Push for an International Treaty; Human Rights*, Vol. 25, n.3, 1998, pp. 14-16.

¹¹⁶ *Vienna Convention on the Law of Treaties*, 1155 U.N.T.S. 331, 8 I.L.M. 679.

¹¹⁷ Articolo 1, par. 1, lett. D).

¹¹⁸ Articolo 23.

¹¹⁹ Articolo 19.

¹²⁰ *Id.*

dell'adesione al trattato. La riserva può comunque essere ritirata in qualsiasi momento, salvo che il trattato non disponga diversamente¹²¹. L'accettazione della riserva da parte degli altri Stati è necessaria solo quando emerge dal testo che l'applicazione integrale del trattato è condizione necessaria affinché le Parti contraenti si ritengano vincolate dal trattato; in tutti gli altri casi l'accettazione, benché non necessaria, ha l'effetto di rendere la riserva sicuramente opponibile nei confronti degli Stati che l'hanno accettata¹²². Entro dodici mesi dalla notifica della riserva, un altro Stato può proporre un'obiezione alla riserva. L'obiezione ha l'effetto di impedire l'entrata in vigore del trattato tra lo Stato che ha apposto la riserva e lo Stato obiettore solo quando ciò sia espressamente previsto dall'obiezione stessa¹²³; in tutti gli altri casi, il trattato entra in vigore, ma nei rapporti tra i due Stati non si applica la norma sulla quale è stata formulata la riserva e quindi gli effetti sostanziali sono quelli dell'accettazione della riserva, l'obiezione ha dunque in questi casi una valenza prettamente politica¹²⁴.

Secondo l'articolo 28 della *CEDAW*, agli Stati è permesso apporre riserve, ma queste devono essere compatibili con l'oggetto e lo scopo della Convenzione, come previsto dall'articolo 19, lettera c) della Convenzione di Vienna. Nella realtà numerose riserve difficilmente possono essere considerate compatibili con la *CEDAW*. Questo poco rigore nel verificare la compatibilità delle riserve con la Convenzione ha sicuramente favorito la ratifica di diversi Stati, ma ha probabilmente compromesso in parte l'obiettivo della stessa. Alcuni Stati quali l'Egitto, l'Iraq e la Libia hanno apposto riserve a diversi articoli per renderli compatibili con la Legge Islamica. Questi Stati hanno ad esempio apposto una riserva all'articolo 16, riguardante l'uguaglianza nel contesto familiare. In particolare, l'Egitto ha sostenuto che la Legge Islamica ha creato un bilanciamento di diritti e doveri dei coniugi all'interno del matrimonio per ottenere una reale uguaglianza tra i due. Le donne hanno diritto ad essere mantenute economicamente dal marito, anche nel caso di divorzio e di restare nell'abitazione di famiglia in caso di affido dei figli. Questi vantaggi della donna sono bilanciati da una limitazione del suo diritto al divorzio, il quale può avvenire solo per ragioni specifiche e dietro autorizzazione del giudice, mentre per il marito queste limitazioni non sono previste. Considerando ciò, questi tre Stati hanno formulato una riserva all'articolo in questione proprio per rispettare i bilanciamenti tra diritti e doveri

¹²¹ Articolo 22.

¹²² Articolo 20, par. 1, 2.

¹²³ Articolo 20, par. 4.

¹²⁴ GIOIA, A., *Diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 63-75.

come formulati dalla Legge Islamica. Ma i Paesi musulmani non sono gli unici ad aver apposto riserve, la Spagna ad esempio ha formulato una riserva per impedire alla Convenzione di interferire con la successione al trono, mentre la Germania, la Thailandia e la Nuova Zelanda hanno apposto riserve riguardo la possibilità per le donne di lavorare nell'esercito¹²⁵.

Con il passare del tempo il numero di riserve apposte dagli Stati membri che man mano ratificavano la Convenzione è aumentato, infatti dal 1980 al 1990 su 100 nuovi Stati membri, 38 hanno formulato delle riserve, mentre dal 2002 al 2012, 20 Stati hanno ratificato la Convenzione e la metà di questi ha apposto delle riserve¹²⁶.

Il problema riguarda non solo il numero ma anche il tipo di riserve, molte di esse sono infatti generali e quindi non si può prevedere quali effetti abbiano sull'applicazione della Convenzione. L'Arabia Saudita ad esempio in una riserva afferma di non essere obbligata a rispettare i termini della Convenzione nel momento in cui questa contrasti con le norme della Legge Islamica, al momento ben 17 Stati hanno formulato riserve di questo tipo¹²⁷.

Inizialmente il Comitato era molto restio nel commentare le riserve, solo dal 1987, nelle sue *General Recommendations*, ha cominciato a chiedere prima la modifica e poi il ritiro di alcune riserve che riteneva incompatibili con la Convenzione; in seguito ha utilizzato anche lo strumento dei commenti in risposta ai rapporti periodici degli Stati per dare indicazioni ad essi riguardo le riserve. Il Comitato però non ha un potere vincolante per quanto riguarda la valutazione della compatibilità delle riserve, infatti, nonostante le indicazioni da esso fornite abbiano portato a volte alla modifica o al ritiro di alcune riserve, la decisione resta in capo allo Stato¹²⁸. La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati non si occupa delle conseguenze di una riserva inammissibile, lasciando la decisione in capo agli Stati contraenti, i quali possono formulare un'obiezione con le conseguenze esaminate in precedenza. Per quanto riguarda i trattati sui diritti umani si è affermata in realtà una prassi relativa al controllo della compatibilità delle riserve da parte degli organi preposti al controllo del rispetto del trattato. È questa la via seguita in particolare sia dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per la CEDU, sia dal Comitato sui Diritti Umani per il Patto

¹²⁵ MULLINS, L., B., *CEDAW: The Challenges of Enshrining Women's Equality in International Law; Public Integrity*, Vol. 20, 2018, pp. 257-272.

¹²⁶ Facendo quindi un paragone sulle percentuali, nel primo decennio preso in considerazione il 38% dei nuovi Stati ha apposto una ratifica, mentre nel secondo decennio il numero sale al 50%.

¹²⁷ DE PAUW, M., *Women's Rights: From Bad to Worse - Assessing the Evolution of Incompatible Reservations to the CEDAW Convention*, *Merkourios: Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 29, 2013, pp. 60, 61.

¹²⁸ THOMAS, D., O., BEASLEY, M., E., op. cit., pp. 58-60.

sui Diritti Civili e Politici. Entrambi questi organi ritengono di avere il potere di valutare la compatibilità delle riserve con l'oggetto e lo scopo dei rispettivi trattati e, nel caso di incompatibilità, essi ritengono la riserva invalida e dunque come mai apposta, lo Stato deve quindi applicare integralmente il trattato. Il Comitato *CEDAW* invece non ha seguito questa prassi ed è rimasta più vicina all'approccio delineato nella Convenzione di Vienna. Come conseguenza di ciò, molte riserve sono ancora apposte alla *CEDAW*, nonostante alcune di esse possano essere difficilmente ritenute compatibili con la Convenzione¹²⁹.

Un altro aspetto problematico è la mancanza di un meccanismo di attuazione realmente efficiente. La Convenzione infatti istituisce un organismo di controllo, il Comitato, all'articolo 17, il quale valuta i progressi degli Stati nell'attuazione degli obblighi convenzionali, soprattutto attraverso i rapporti che gli Stati devono mandare al Comitato stesso ogni quattro anni. Grazie a questi rapporti si stabilisce un dialogo costruttivo tra Stati e Comitato, dal momento che quest'ultimo può fare commenti e dare indicazioni sulla base di quanto contenuto nei rapporti. Tre però sono i problemi legati a questo meccanismo: innanzitutto molto spesso gli Stati non mandano i rapporti nei tempi prestabiliti¹³⁰, impedendo così al Comitato qualsiasi valutazione¹³¹. Inoltre, il Comitato si incontra molto raramente e le sessioni non sono particolarmente lunghe¹³², diventa difficile quindi riuscire a valutare attentamente tutti i rapporti degli Stati accumulatisi nel frattempo¹³³. Infine, il Comitato non può emanare sanzioni nei confronti degli Stati inadempienti, sta agli Stati stessi attenersi agli obblighi della *CEDAW* o ai commenti fatti dal Comitato ai propri rapporti, cosa che chiaramente non sempre accade¹³⁴.

Infine, un'altra critica che è stata spesso mossa alla *CEDAW* è il fatto che nel testo non si faccia mai menzione del problema della violenza sulle donne. Si è cercato di colmare questa lacuna con la *General Recommendation* n. 19 che include, tra gli obblighi degli Stati per eliminare le discriminazioni contro le donne, anche quello di combattere la violenza di

¹²⁹ RIDDLE, J., *Making CEDAW Universal: A critique of CEDAW's Reservation Regime under article 28 and the Effectiveness of the reporting process*; *George Washington International Law Review*, Vol. 34, 2002, pp. 605-638.

¹³⁰ Nel 2003 solo il 27% degli Stati non era mai stato in ritardo nel mandare il proprio rapporto, mentre ben il 44% degli Stati aveva mandato il suo ultimo rapporto otto anni prima o più.

¹³¹ ZWINGEL, S., op. cit.

¹³² L'articolo 20 della *CEDAW* prevede che il Comitato possa riunirsi per un periodo di massimo due settimane all'anno.

¹³³ ULRICH, J., L., *Confronting gender-based violence with international instruments: is a solution to the pandemic within reach?*; *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 7, 2000, pp. 629-654,

¹³⁴ EVATT, E., *Finding a voice for women's rights: the early days of CEDAW*; *George Washington International Law Review*, Vol. 34, 2002, pp. 515-554,

genere. Le *General Recommendations* però sono solo interpretazioni o spiegazioni della Convenzione fatte dal Comitato, non emendamenti al testo, non sono quindi vincolanti per gli Stati. La *General Recommendation* n. 19 ha dunque avuto un ruolo molto rilevante nel dibattito internazionale sulla violenza di genere, ha avuto il merito di collegare tale fenomeno alla discriminazione sulle donne e ne ha per primo dato una definizione, ma non si può dire che abbia realmente risolto il problema dell'assenza del tema della violenza sulle donne nella Convenzione¹³⁵.

La *CEDAW*, in conclusione, rappresenta una tappa fondamentale nel percorso per il riconoscimento delle problematiche che le donne vivono a causa del proprio genere e per i diritti che ad esse devono essere garantiti. Essendo però il primo trattato internazionale in materia, ha alcune criticità che ne minano il reale impatto sulla vita delle donne. I problemi sono legati principalmente alla sua attuazione, innanzitutto a causa della mancanza di un meccanismo efficiente di controllo e di eventuale sanzione per il mancato rispetto degli obblighi da parte degli Stati. Inoltre, per favorire un'adesione al trattato più ampia possibile, è stato concesso a molti Stati di apporre riserve la cui compatibilità con il testo è quanto meno discutibile, rendendo questo strumento meno rilevante per le donne di quanto avrebbe potuto essere.

4. La Convenzione interamericana di Belém do Pará del 1994

Dopo la spinta iniziale data dalla *CEDAW* il tema dei diritti delle donne ha sicuramente assunto un ruolo più centrale nel dibattito internazionale, portando all'emersione di una serie di tematiche strettamente connesse ad esso.

A partire dagli anni '90 si assiste anche ad un fenomeno di regionalizzazione, infatti alcune organizzazioni regionali cominciano ad adottare proprie convenzioni; questo fenomeno si sviluppa probabilmente perché il contesto regionale può dare risposte più mirate e calibrate sullo specifico contesto culturale in cui è calato¹³⁶.

La prima di queste convenzioni è la Convenzione Interamericana per prevenire, sanzionare e sradicare la violenza contro la donna, meglio conosciuta come Convenzione di Belém do

¹³⁵ MEYERSFELD, B., op. cit., pp. 34-37.

¹³⁶ LATINO, A., *Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women*; *Revista de Ciências Jurídicas*, Vol. 20, 2015, pp. 649-677.

Pará¹³⁷. Fu adottata dall'Organizzazione degli Stati Americani nel 1994 ed è stato il primo strumento legalmente vincolante esclusivamente dedicato al tema della violenza sulle donne.

Nel Preambolo, la Convenzione sottolinea il legame tra la discriminazione di genere e la violenza sulle donne, afferma in particolare che quest'ultima è il risultato di storiche relazioni di potere inique tra uomo e donna e che la violenza di genere impedisce alle donne di esercitare anche gli altri diritti che spettano loro¹³⁸.

L'articolo 1 fornisce subito una definizione della violenza contro le donne:

Per violenza contro le donne si intende ogni atto o condotta, fondata sul genere, che cagioni la morte o un danno o sofferenza fisica, sessuale o psicologica alle donne, sia nella sfera pubblica, sia in quella privata.

Emerge subito da questa definizione il requisito principale per distinguere questo genere di violenza dalle altre: le violenze devono essere motivate dall'appartenenza della vittima al genere femminile. Molto importante è anche l'esplicita inclusione delle violenze che avvengono nella sfera pubblica come anche in quella privata¹³⁹, inclusione che viene ribadita anche dall'articolo 3¹⁴⁰, il quale statuisce il diritto delle donne ad essere libere dalla violenza. Questa inclusione è così importante perché permette di proteggere le donne da forme di violenza che non possono essere perpetrate da agenti dello Stato, come la violenza domestica. La definizione, che continua nell'articolo 2 della Convenzione, menziona diverse forme di violenza, includendo non solo quella fisica, ma anche quella sessuale e quella psicologica. Vengono inoltre individuate tre sfere nelle quali può verificarsi la violenza¹⁴¹: la prima è quella privata, quando cioè la violenza si verifica nelle mura domestiche o comunque quando c'è una relazione interpersonale tra vittima e colpevole;

¹³⁷ Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women, 33 I.L.M. 1534 (1994), entrata in vigore il 5 marzo 1995.

¹³⁸ INTER -AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *The Situation of the Rights of Women in Ciudad Juarez, Mexico: The Right to be Free from Violence and Discrimination*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 march 2003, par. 103, <http://www.cidh.org/annualrep/2002eng/chap.vi.juarez.htm>, visitato in data 26 febbraio 2020.

¹³⁹ VESA, A., *International and regional standards for protecting victims of domestic violence; American University Journal of Gender Social Policy and Law*, Vol. 12, 2004, pp. 309-360.

¹⁴⁰ L'articolo infatti recita: "Ogni donna ha il diritto di essere libera dalla violenza, sia nella sfera pubblica sia in quella privata".

¹⁴¹ ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, COUNCIL OF EUROPE, *Regional tools to fight violence against women: The Belém do Pará and Istanbul Conventions*, 2014, <https://www.oas.org/en/mesecvi/docs/MESECVI-CoE-CSWPub-EN.pdf>, visitato in data 26 febbraio 2020.

poi c'è la sfera pubblica, quando la violenza viene perpetrata da una qualsiasi persona all'interno della comunità, ad esempio sul posto di lavoro, nelle scuole, nelle strutture sanitarie; c'è infine la violenza commessa dallo Stato o da suoi agenti.

Il diritto delle donne ad essere libere dalla violenza è composto da una serie di altri diritti. Tra gli altri, l'articolo 4 riporta il diritto alla vita, il diritto all'integrità fisica, mentale e morale, il diritto a non essere sottoposte a tortura, il diritto alla dignità, il diritto alla parità davanti alla legge. L'articolo 5 invece cita i diritti civili, politici ed economici, sottolineando come la violenza impedisca l'esercizio di tali diritti. L'articolo 6 infine collega la violenza sulle donne alle discriminazioni da esse subite, sostenendo che le donne hanno il diritto di essere valutate ed educate in modo libero dagli stereotipi di genere e da tutti i comportamenti e le pratiche ad essi collegati¹⁴². Assicurare alle donne la libertà dalla violenza vuol dire favorire anche l'esercizio di tutti questi altri diritti.

Per quanto riguarda invece gli obblighi degli Stati, la Convenzione chiede loro innanzitutto di condannare tutte le forme di violenza contro le donne e di intraprendere ogni azione necessaria per prevenirla, punirla e sradicarla. È richiesto agli Stati di adottare le misure legislative necessarie per questi fini, nonché per eliminare tutte le leggi, le prassi, le consuetudini che permettono atti di violenza contro le donne. Inoltre, è importante che lo Stato stesso, attraverso i suoi agenti, i suoi funzionari, i suoi dipendenti non commetta atti di violenza. Oltre a questo obbligo negativo di astensione dal commettere violenza, lo Stato ha anche l'obbligo positivo di evitare che i singoli individui la esercitino. Fondamentale in questo senso è la previsione di cui alla lettera b) dell'articolo 7, secondo la quale gli Stati devono "agire con la dovuta diligenza per prevenire, indagare e sanzionare penalmente la violenza contro le donne", istituendo l'obbligo di *due diligence*. Lo Stato deve dunque adottare tutte le misure necessarie per prevenire la violenza, ma deve anche predisporre un quadro legislativo che punisca gli atti violenti e deve poi provvedere affinché tali norme vengano effettivamente applicate. Proprio da questo obbligo si può ricavare la responsabilità dello Stato anche quando la violenza è compiuta da un privato, se non ha rispettato tutte queste prescrizioni e non ha dunque agito per prevenire o per punire adeguatamente la violenza¹⁴³.

¹⁴² INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *The Situation of the Rights of Women in Ciudad Juarez, Mexico*, par. 120.

¹⁴³ INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Report on Citizens Security and Human Rights*, Par. 47-49, http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.IV.htm#_ftn21, visitato in data 27 febbraio 2020.

L'articolo 8 invece prevede una serie di altre misure complementari che gli Stati devono attuare, come i programmi educativi per l'eliminazione di stereotipi, modelli sociali comportamentali e ideologie dannose, la raccolta e lo studio di dati e informazioni al fine di favorire studi e ricerche su questo fenomeno, la formazione dei media affinché, attraverso la loro narrazione dei fatti, contribuiscano ad eliminare la violenza¹⁴⁴.

La Convenzione prevede un meccanismo di controllo basato su altri organi dell'Organizzazione degli Stati Americani già esistenti. Innanzitutto, in base all'articolo 10, gli Stati devono trasmettere dei rapporti alla Commissione Inter-Americana delle Donne (CIM)¹⁴⁵, nei quali rendono conto delle misure adottate per rispettare gli obblighi, nonché delle difficoltà incontrate nell'applicazione di tali misure. Inoltre, sia la CIM che gli Stati Parti possono richiedere alla Corte Inter-Americana dei diritti umani dei pareri riguardo l'interpretazione della Convenzione¹⁴⁶. Infine, secondo l'articolo 12, qualsiasi persona, gruppo di persone o ONG riconosciute in almeno uno Stato membro può presentare denunce o reclami alla Commissione Inter-Americana dei diritti umani relativamente alla presunta violazione dell'articolo 7 della Convenzione da parte di uno Stato¹⁴⁷.

Nel 2004 l'Organizzazione degli Stati Americani ha creato un meccanismo apposito per il controllo dell'applicazione della Convenzione, il meccanismo di follow-up alla Convenzione di Belém do Pará (MESECVI). Questo meccanismo serve a monitorare l'applicazione della Convenzione attraverso un dialogo tra gli Stati Parti e un Comitato di Esperti.

Il monitoraggio avviene attraverso due fasi: nella prima fase il Comitato prepara un questionario sulle misure di applicazione adottate in sei aree¹⁴⁸ e lo manda agli Stati Parti. Questi ultimi rispondono al questionario e lo usano come base per la preparazione dei rapporti nazionali, che vengono inviati al Comitato di Esperti. Il Comitato poi valuta sia i rapporti nazionali che le risposte al questionario ed elabora un *Hemispheric Report*¹⁴⁹, nel

¹⁴⁴ MEYER, M., K., *Negotiating International Norms: The Inter-American Commission of Women and the Convention on Violence Against Women; Aggressive Behavior*, Vol. 24, 1998, pp. 135-146.

¹⁴⁵ Questa Commissione è stata formata nel 1928 con lo scopo di realizzare la piena cittadinanza delle donne ed eliminare le disparità e le discriminazioni di genere. Ha avuto un ruolo centrale nell'adozione di diversi strumenti, tra i quali rientra appunto la Convenzione di Belém do Pará.

¹⁴⁶ Art. 11 della Convenzione di Belém do Pará.

¹⁴⁷ EWING, A., P., *Establishing State responsibility for private act of violence against women under the American Convention on Human Rights; Columbia Human Rights Law Review*, Vol. 26, 1995, pp. 751-800.

¹⁴⁸ Le aree riguardano: la legislazione, i programmi nazionali, l'accesso alla giustizia, i servizi specializzati, il budget e le informazioni e le statistiche.

¹⁴⁹ Finora sono stati elaborati 3 *Hemispheric report*: nel 2008, nel 2012 e nel 2017.

quale si fa una valutazione complessiva dello stato di applicazione della Convenzione nei diversi Paesi e vengono forniti ad essi raccomandazioni e suggerimenti¹⁵⁰. Nella seconda fase di monitoraggio vengono analizzati i progressi fatti dagli Stati e le misure adottate per adeguarsi alle raccomandazioni fatte dal Comitato di Esperti in esito alla prima fase. In questa fase il Comitato può utilizzare per le sue valutazioni anche i rapporti preparati da alcune ONG per i diritti delle donne accreditate nella rete della società civile del Comitato¹⁵¹. Inoltre, gli Stati possono fare richiesta per un'assistenza tecnica sull'implementazione di misure in specifiche aree. Anche questa fase si conclude con un documento del Comitato, il *Report on the Implementation of the Recommendations*¹⁵².

4.1 Analisi e lacune della Convenzione di Belém do Pará

La Convenzione di Belém do Pará è stato il primo strumento internazionale, e per lungo tempo l'unico, ad occuparsi unicamente del tema della violenza sulle donne, è stato inoltre il primo documento vincolante a fornire una definizione della violenza.

Grazie a questo strumento, diversi Stati americani hanno adottato legislazioni in questo ambito, nel terzo *Hemispheric Report* il Comitato ha rilevato addirittura che tutti gli Stati Parti hanno almeno una legge che punisca la violenza contro le donne¹⁵³.

Inoltre, la Corte Inter-Americana dei diritti umani ha condannato in diversi casi degli Stati proprio per violazione della Convenzione di Belém do Pará e in particolar modo per violazione del dovere di *due diligence*, alcune sentenze hanno segnato in modo significativo l'operato della Corte. Il primo caso è quello di *Maria da Penha Maia Fernandes v. Brazil* del 2001¹⁵⁴, nel quale la Corte per la prima volta applica la Convenzione. Nel caso in questione, un uomo era stato per anni autore di atti di violenza nei confronti della moglie,

¹⁵⁰ ORGANIZZAZIONE DEGLI STATI AMERICANI, *A life free from violence, The Belém do Pará Convention and its Follow-up Mechanism*, <http://www.oas.org/en/mesecvi/docs/FolletoMESECVI2012-EN.pdf>, visitato in data 28 febbraio 2020.

¹⁵¹ KIMELBLATT, M., *Reducing Harmful Effects of Machismo Culture on Latin American Domestic Violence Laws: Amending the Convention of Belem Do Para to Resemble the Istanbul Convention*; *George Washington International Law Review*, Vol. 49, 2016, pp. 405-440.

¹⁵² Sono stati prodotti finora due *Report on the Implementation of the Recommendations*: il primo nel 2010 ed il secondo nel 2013.

¹⁵³ FOLLOW-UP MECHANISM TO THE BELÉM DO PARÁ CONVENTION (MESECVI), *Third Hemispheric Report on the Implementation of the Belém do Pará. Prevention of violence against women in the Americas: Paths to follow*, 2017, par. 104, <http://www.oas.org/en/mesecvi/docs/TercerInformeHemisferico-EN.pdf>, visitato in data 28 febbraio 2020.

¹⁵⁴ *Maria da Penha Maia Fernandes v. Brazil*, Case 12.051, Inter-Am. Comm'n H.R., Report No. 54/01, OEA/Ser./L/V/II.111 doc. 20 rev. (2001).

fino a rendere la donna paraplegica. Il Brasile per ben 17 anni non aveva adottato alcuna misura protettiva nei confronti della donna, né aveva mai sottoposto l'uomo ad un processo. Oltre a ciò, la Corte aveva rilevato una generale negligenza ed inefficacia nel punire i casi di violenza, con la conseguenza che in Brasile si era creato un clima di impunità e tolleranza di questi atti, in violazione quindi non solo dell'obbligo di perseguire gli autori delle violenze, ma anche dell'obbligo di proteggere le vittime¹⁵⁵. Per questi motivi, la Corte ha rinvenuto una violazione degli articoli 3, 4 e 7 della Convenzione, in quanto il Brasile aveva violato il dovere di dovuta diligenza nel perseguire e punire tali condotte. Altra sentenza fondamentale è quella di *González et al. ('Cotton Field') v. Mexico*¹⁵⁶ del 2009, che ha segnato un punto di svolta non solo per il sistema inter-americano, ma anche per tanti altri organismi che si occupano della violenza contro le donne. Il caso riguarda l'omicidio di tre ragazze nella città di Ciudad Juárez. Durante le indagini di questi omicidi, si è scoperto che essi erano gli ultimi di oltre 200 uccisioni di donne avvenute in meno di 10 anni, in un periodo che va dal 1993 al 2001, spesso le donne inoltre erano state prima vittime di violenze sessuali e poi brutalmente uccise. Proprio a causa di questa lunga scia di sangue la Corte per la prima volta ritiene che questi omicidi possano essere classificati come "femmicidi"¹⁵⁷, poiché concausa di essi è una diffusa discriminazione delle donne sulla base del loro sesso. Questa discriminazione si è palesata non solo nella scelta delle vittime o nei metodi utilizzati negli omicidi¹⁵⁸, ma anche nella risposta da parte delle autorità. In diversi casi infatti c'erano state palesi interferenze e irregolarità nella conduzione delle indagini, le quali erano spesso state rallentate o condotte con negligenza. Le autorità statali avevano trattato questi casi con assoluta superficialità, ritenendo tutte queste sparizioni di donne non importanti.

La Corte quindi condanna il Messico per violazione dell'obbligo di *due diligence* contenuto sia nella Convenzione di Belém do Pará sia nella Convenzione Inter-Americana dei diritti dell'uomo, per non aver mai processato e punito gli autori di tutte queste morti, contribuendo all'aumento degli omicidi, addirittura queste mancanze dello Stato sono state definite dalla Corte come manifestazione di discriminazione nei confronti delle donne già

¹⁵⁵ JAICHAND, V., O'CONNELL, C., *Bringing It Home: The Inter-American System and State Obligations Using a Gender Approach Regionally to Address Women's Rights Violations Domestically*; *Inter-American and European Human Rights Journal*, Vol. 3, 2010, pp. 49-69.

¹⁵⁶ *González et al ('Cotton Field') v Mexico*, Series C 205 (16 November 2009).

¹⁵⁷ SOSA, L., P., A., *Inter-American case law on femicide: Obscuring intersections?*; *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 35, 2017, pp. 85-103.

¹⁵⁸ La maggior parte dei corpi ritrovati mostrava segni di violenze, torture, stupri.

di per sé, in quanto sono delle mancanze strutturali e continue e non legate quindi al caso specifico¹⁵⁹.

Nonostante tutti questi progressi compiuti grazie alla Convenzione, anch'essa ha degli aspetti critici. Anche in questo caso uno dei problemi maggiori è la mancanza di meccanismi coercitivi realmente efficaci per assicurare l'applicazione della Convenzione da parte degli Stati. La mancanza di norme in questo senso evidenzia come i Paesi di questa regione siano disposti a parlare del problema della violenza sulle donne e a fare dei primi passi per cercare di risolverlo, soprattutto attraverso misure legislative, ma non sono ancora disposti ad assumersi la piena responsabilità a livello internazionale per le loro mancanze, che continuano ad essere numerose¹⁶⁰. La non piena efficacia del meccanismo di controllo è denunciata dallo stesso Comitato di Esperti nel suo terzo *Hemispheric Report*, nel quale lamenta una scarsa partecipazione degli Stati durante le varie fasi di valutazione del loro operato¹⁶¹.

Un'altra critica che è stata mossa alla Convenzione riguarda le misure che essa chiede agli Stati di adottare. Queste misure sono infatti sempre molto vaghe, chiedono agli Stati solo di adottare le misure che essi ritengono più appropriate per eliminare la violenza contro le donne¹⁶². La Convenzione non chiede mai specificamente ad esempio agli Stati di criminalizzare determinati comportamenti, lasciando molta libertà di scelta sulla questione. Questa libertà si è tradotta in una forte diversità di legislazione fra i vari Paesi della regione¹⁶³: ad esempio il Paraguay, ritiene la violenza domestica un reato solo quando la violenza è abituale e la vittima e il colpevole abitano nella stessa casa¹⁶⁴, l'Ecuador invece non pone questi limiti¹⁶⁵. Differenze tra Stati possono riscontrarsi non solo per quanto riguarda gli elementi costitutivi delle diverse fattispecie, ma anche per quanto riguarda le sanzioni collegate a queste condotte: il Brasile ad esempio prevede la pena detentiva da 3

¹⁵⁹ ASSIS, M., P., *Violence against Women as a Translocal Category in the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights*; *Revista Direito e Praxis*, Vol. 8, 2017, pp. 1526-1529.

¹⁶⁰ INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Report on Citizens Security and Human Rights*, p. 144.

¹⁶¹ FOLLOW-UP MECHANISM TO THE BELÉM DO PARÁ CONVENTION (MESECVI), *Third Hemispheric Report*, par. 97, 104.

¹⁶² Articolo 7 della Convenzione di Belém do Pará.

¹⁶³ KIMELBLATT, pp. 421, 422.

¹⁶⁴ U.S. DEPARTMENT OF STATE, *2014 Human Rights Reports: Paraguay*, <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2014humanrightsreport/index.htm?year=2014&dliid=236708#wrapper>, visitato in data 29 febbraio 2020.

¹⁶⁵ U.S. DEPARTMENT OF STATE, *2014 Human Rights Reports: Ecuador*, <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2014humanrightsreport/index.htm?year=2014&dliid=236708#wrapper>, visitato in data 29 febbraio 2020.

mesi a 3 anni per la violenza contro il proprio partner¹⁶⁶, mentre per l'Argentina la violenza domestica è addirittura un semplice illecito civile¹⁶⁷.

La Convenzione di Belém do Pará segna sicuramente un punto di svolta importante nella lotta alla violenza contro le donne a livello internazionale e in modo ancora più incisivo a livello regionale, soprattutto grazie al fatto che viene fornita una definizione del fenomeno e perché viene espressamente riconosciuta la possibilità di ritenere responsabile uno Stato per atti di violenza, anche quando commessi da un privato. D'altra parte però, nel complesso questo strumento risulta essere blando e poco capace di apportare veri cambiamenti, sia nelle sue previsioni sostanziali sia nel meccanismo di controllo, dimostrando come, da parte degli Stati, non ci sia ancora la volontà di impegnarsi pienamente in questa battaglia.

5. Il Protocollo di Maputo dell'Unione Africana del 2003

La seconda organizzazione regionale a dotarsi di un proprio strumento per i diritti delle donne fu l'Unione Africana. Nel luglio del 2003 infatti questa organizzazione ha adottato il Protocollo alla Carta Africana dei diritti umani e dei popoli sui diritti delle donne in Africa, noto come Protocollo di Maputo, entrato poi in vigore il 25 novembre 2005, con il raggiungimento di quindici ratifiche.

Al momento della sua adozione, il Protocollo venne accolto molto favorevolmente a livello internazionale, venne definito come strumento di riferimento per tutte le donne, in particolar modo per quelle africane, da attori internazionali quali *Amnesty International*¹⁶⁸ e dal direttore regionale per l'Africa di *Equality Now*¹⁶⁹.

Questo protocollo è composto da un preambolo e 32 articoli. In base al preambolo questo strumento è stato adottato perché, nonostante la presenza di diversi strumenti internazionali

¹⁶⁶ U.S. DEPARTMENT OF STATE, *2014 Human Rights Reports: Brazil*, <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2014humanrightsreport/index.htm?year=2014&dliid=236708#wrapper>, visitato in data 29 febbraio 2020.

¹⁶⁷ U.S. DEPARTMENT OF STATE, *2014 Human Rights Reports: Argentina*, <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2014humanrightsreport/index.htm?year=2014&dliid=236708#wrapper>, visitato in data 29 febbraio 2020.

¹⁶⁸ AMNESTY INTERNATIONAL, *Africa Union: Adoption of the Protocol on the Rights of Women- positive steps towards combating discrimination and violence against women*, <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAFR010072003?open&of=ENG-2AF> >, visitato in data 18 febbraio 2020.

¹⁶⁹ EQUALITY NOW, *African Union Adopts Protocol on the Rights of African Women: Right to abortion articulated for the first time in international law*, 2003, https://www.africa.upenn.edu/Urgent_Action/apic072503.html, visitato in data 18 febbraio 2020.

a tutela delle donne, di cui si è discusso nei paragrafi precedenti, ratificati dalla maggior parte degli Stati Parti dell'Unione Africana, la situazione delle donne non migliorava e anzi esse continuavano ad essere vittime di discriminazioni. Il Protocollo quindi non doveva supplire ad una mancanza di norme a livello internazionale, quanto ad una mancata applicazione¹⁷⁰.

Il Protocollo, all'articolo 2, richiede agli Stati di adottare misure legislative, amministrative e di qualsiasi altro tipo necessarie ad eliminare le discriminazioni contro le donne, inserendo il principio di uguaglianza nelle proprie Costituzioni, eliminando le pratiche dannose per la salute delle donne, cercando di cambiare le pratiche sociali e culturali che alimentano stereotipi di genere e prassi negative¹⁷¹.

Nel contesto del diritto alla vita, all'integrità e alla sicurezza della persona di cui all'articolo 4, il Protocollo di Maputo inserisce una serie di misure che gli Stati devono adottare per il contrasto alla violenza sulle donne sia che essa avvenga in un contesto pubblico che privato. In questo articolo viene richiesto agli Stati di adottare misure per punire i colpevoli, per aiutare le vittime e per fornire loro un giusto risarcimento, ma anche di istituire programmi educativi per prevenire questo tipo di atti.

All'interno del Protocollo sono trattati diversi tipi di violenza: sono citate la violenza sessuale e verbale e soprattutto questo secondo tipo è importante perché viene inserito per la prima volta in uno strumento internazionale¹⁷². Sono menzionate anche le pratiche sessuali forzate, al fine di emanare leggi contro lo stupro coniugale, ma anche contro la pratica del traffico di donne¹⁷³. Le donne e le bambine devono essere inoltre protette da molestie e violenze sessuali sui luoghi di lavoro o nelle scuole, poiché questo tipo di violenza può portare all'abbandono precoce degli studi o del lavoro¹⁷⁴. Fondamentale poi è il riferimento alle pratiche pregiudizievoli che includono soprattutto le mutilazioni genitali femminili, ancora molto presenti in diversi Stati africani¹⁷⁵. Anche in questo caso è chiesto agli Stati di vietare per legge qualsiasi atto di questo tipo, di fornire assistenza alle

¹⁷⁰ VILJOEN, F., *An Introduction to the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa; Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice*, Vol. 16, 2009, pp. 16-18.

¹⁷¹ EBOKU, K., S., A., *A new dawn for African Women? Prospects of Africa's Protocol on Women's rights; Sri Lanka Journal of International Law*, Vol. 16, 2004, p. 127.

¹⁷² BANDA F., *Blazing a trail: the African Protocol on Women's Rights comes into force; Journal of African Law*, Vol. 50, 2006, pp. 72-84.

¹⁷³ Articolo 4 del Protocollo di Maputo.

¹⁷⁴ Articoli 12 e 13 del Protocollo di Maputo.

¹⁷⁵ BANDA, F., *Women, Law and Human Rights: an African Perspective*, Hart Publishing, Oxford, 2005, pp. 207-246.

vittime, di punire i colpevoli, ma anche di cercare di prevenirli attraverso specifici programmi educativi¹⁷⁶. Un'ulteriore forma di violenza a cui si fa riferimento è quella statale, cioè la violenza che si verifica durante le guerre e i conflitti che vedono donne e bambini come principali vittime di violenze, abusi sessuali, stupri. Gli Stati devono riconoscere questi crimini come crimini contro l'umanità, crimini di guerra o genocidio e devono perseguire penalmente i colpevoli, devono inoltre garantire protezione a tutta la popolazione civile durante i conflitti con l'applicazione del diritto umanitario, prestando particolare attenzione alle fasce più deboli, quali sono appunto le donne e i bambini¹⁷⁷.

Nel Protocollo di Maputo viene trattata anche l'area del diritto di famiglia. Richiamando gli altri strumenti già esistenti sul tema¹⁷⁸, il Protocollo fissa a 18 anni l'età minima per il matrimonio, richiede che l'unione sia libera e consensuale e che venga registrata in appositi registri. Per quanto questi siano diritti già enunciati da tempo, in realtà è stato un passo importante quello di ribadirli in uno strumento specificamente indirizzato agli Stati africani, dove sono ancora molto diffusi sia i matrimoni forzati, sia i matrimoni prima del compimento dei 18 anni¹⁷⁹. Inoltre, rispetto al matrimonio si ribadisce l'uguaglianza tra l'uomo e la donna all'interno della coppia sotto ogni aspetto, quali ad esempio la scelta del cognome, della nazionalità e della residenza; infine in questo articolo si stabilisce una preferenza per la monogamia, pur non abolendo del tutto i matrimoni poligami che in Africa sono ancora molto diffusi e anzi sottolineando come i diritti delle donne in matrimoni poligami debbano essere tutelati¹⁸⁰.

Anche per quanto riguarda il divorzio l'uomo e la donna devono avere gli stessi diritti¹⁸¹, sia per quanto riguarda i motivi per i quali chiedere la dissoluzione del matrimonio, sia per quanto riguarda i figli. Come già detto in riferimento alla riserva apposta dall'Egitto all'articolo 16 della *CEDAW*, diversi Paesi prevedono delle restrizioni riguardo alle

¹⁷⁶ Articolo 5 del Protocollo di Maputo.

¹⁷⁷ Articolo 11 del Protocollo di Maputo.

¹⁷⁸ In particolare, l'articolo 6 del Protocollo di Maputo richiama i principi e i diritti enunciati nella Convenzione sul matrimonio del 1962, nel Patto Internazionale sui diritti civili e politici del 1966 e nella *CEDAW*.

¹⁷⁹ FORUM ON MARRIAGE AND THE RIGHTS OF WOMEN AND GIRLS, *Early Marriage: Whose Right to Choose?*, Londra, 2000, <http://www.khubmarriage18.org/sites/default/files/228.pdf>, visitato in data 20 febbraio 2020.

¹⁸⁰ Nel progetto preliminare del Protocollo, alcune ONG avevano chiesto di inserire il divieto assoluto di poligamia, a questa soluzione però si erano opposti alcuni Stati, sostenendo che sia la Sharia che alcune leggi consuetudinarie consentivano all'uomo di avere più mogli e quindi l'abolizione sarebbe stata un obiettivo non raggiungibile, inoltre ne sarebbero potuti derivare dei danni alle donne che facevano già parte di un matrimonio poligamo, così nel testo finale si è giunti alla conclusione intermedia di cui all'articolo 6.

¹⁸¹ Articolo 7 del Protocollo di Maputo.

motivazioni per le quali una donna può chiedere il divorzio, mentre l'uomo non subisce tali limiti, questo è il motivo per il quale è stato necessario includere anche in questo strumento l'obbligo per gli Stati di rendere la disciplina del divorzio uguale per entrambi i coniugi. Per quanto riguarda i beni comuni invece non si parla di uguaglianza, ma semplicemente di diritto ad un'equa divisione in caso di divorzio. Si è arrivati a questa formulazione mitigata a seguito di un'opposizione particolarmente forte dell'Egitto a che uomo e donna avessero gli stessi diritti per quanto riguarda la proprietà di beni¹⁸².

In materia di eredità, il Protocollo stabilisce che le vedove hanno diritto ad una quota equa dell'eredità del marito e hanno il diritto di continuare a vivere nella casa coniugale, anche dopo eventuali nuove nozze se la casa è di proprietà della donna; inoltre per quanto riguarda l'eredità dei genitori non deve essere fatta distinzione tra uomini e donne¹⁸³. Anche questi diritti sono stati al centro di forti dibattiti ed anche in questo caso si è arrivati a sostituire l'uguaglianza dei diritti con l'equità¹⁸⁴, poiché i diritti di proprietà ed eredità non sono riconosciuti alle donne non solo negli Stati Islamici, ma nella maggior parte dei Paesi africani.

L'articolo 14 si occupa dei diritti in tema di salute, in particolare quelli riproduttivi. Sono assicurati in particolare il diritto al controllo sulla propria fertilità, alla scelta sul numero dei figli, la distanza tra di essi e sull'averli o meno, il diritto all'aborto, alla scelta dei contraccettivi, il diritto a conoscere il proprio stato di salute e quello dei propri partner, in particolare in relazione alle malattie sessualmente trasmissibili.

Questo Protocollo è il primo strumento internazionale ad includere il diritto all'aborto¹⁸⁵. Il diritto all'aborto non è solo nominato velocemente o elencato insieme ad altri, c'è una specifica previsione che lo disciplina e ne delinea i requisiti minimi. Questa esplicita previsione è molto importante per dare risalto a questo diritto e per giungere finalmente ad un suo riconoscimento, nonostante il dibattito che da sempre lo circonda e che coinvolge ragioni soprattutto religiose e politiche. Quando il diritto all'aborto non è riconosciuto, le donne fanno ricorso a forme di aborto illegali e molto spesso insicure, che ne possono

¹⁸² EBOKU, K., S., A., op. cit., pp. 75-78.

¹⁸³ Articolo 21 del Protocollo di Maputo.

¹⁸⁴ Per approfondimenti sul tema vedasi ODINKALU, C., *Customary law and women's inheritance rights in Commonwealth Africa; Interights Bulletin*, Vol. 13, 2000, p. 39; EWELUKWA, U., *Post-Colonialism, Gender, Customary Injustice: Widows in African Societies; Human Rights Quarterly*, Vol. 24, 2002, pp. 424-486.

¹⁸⁵ CENTER FOR REPRODUCTIVE RIGHTS, *The Protocol on the Rights of Women in Africa: An Instrument for Advancing Reproductive and Sexual Rights*, 2006, https://reproductiverights.org/sites/default/files/documents/pub_bp_africa.pdf, visitato in data 21 febbraio 2020.

provocare anche la morte, soprattutto in zone rurali, dove le condizioni igienico-sanitarie sono precarie¹⁸⁶. Per evitare il proliferare di queste pratiche, è necessario garantire alle donne il diritto ad abortire in cliniche, con operazioni compiute da medici esperti e con le giuste strumentazioni. Nonostante alla fine questo diritto sia stato incluso nel Protocollo, esso è stato oggetto di forti contestazioni, soprattutto da alcuni Stati quali la Libia, il Ruanda e il Senegal¹⁸⁷, per questo motivo il diritto assicurato non è pieno. Il Protocollo chiede agli Stati di assicurare l'aborto terapeutico almeno in casi gravi come lo stupro, l'incesto o quando portare avanti la gravidanza potrebbe avere gravi ripercussioni sulla salute della donna o del feto, non è sufficiente quindi la semplice volontà della donna.

Molto importante è anche il diritto di proteggersi ed essere protette dall'HIV. L'HIV rappresenta una problematica importante nei Paesi africani a causa dell'alta diffusione di questa malattia, che colpisce molto più le donne che gli uomini, ma anche a causa di un difficile accesso ai test diagnostici e alle cure. La sua alta diffusione tra le donne è causata da una serie di motivazioni, tra cui i matrimoni precoci¹⁸⁸, i rapporti sessuali forzati, uno scarso utilizzo del preservativo e le violenze che spesso derivano dalla richiesta della donna di utilizzarne uno¹⁸⁹. Chi contrae questa malattia è spesso poi segnato dallo stigma sociale e viene totalmente isolato. Inoltre, le donne malate di HIV vengono frequentemente sottoposte a sterilizzazione forzata. Queste pratiche hanno gravi conseguenze psico-fisiche sulle vittime e incidono in maniera negativa su una serie di diritti fondamentali, primo fra tutti il diritto alla salute. Per questi motivi, è fondamentale che le donne possano proteggersi da questa malattia, innanzitutto assicurando loro il diritto ad ottenere informazioni dal proprio partner circa il suo stato di salute, ma anche garantendo loro una più ampia informazione e sensibilizzazione sul tema, nonché l'accesso alle cure.

Il Protocollo copre anche diversi diritti economici e sociali quali il diritto all'educazione e alla formazione¹⁹⁰, ponendo particolare attenzione agli abusi sessuali che possono verificarsi nell'ambiente scolastico che spesso sono la causa di un abbandono prematuro,

¹⁸⁶ NGWENA, C., G., *Inscribing abortion as human right: significance of the Protocol on the Rights of Women in Africa*; *Human Rights Quarterly*, Vol. 32, 2009, pp. 793-864.

¹⁸⁷ BANDA, F., *Women, Law and Human Rights*, pp. 159-206.

¹⁸⁸ Proprio per questo motivo è spesso sottolineato nel documento come tutti i diritti delle donne debbano essere assicurati anche alle bambine e alle adolescenti, in quanto spesso anche loro sono vittime di numerose violazioni.

¹⁸⁹ OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Women's rights in Africa*, 2016, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/WomensRightsinAfrica_singlepages.pdf, visitato in data 21 febbraio 2020.

¹⁹⁰ Articolo 12 del Protocollo di Maputo.

il diritto alle pari opportunità in ambito lavorativo¹⁹¹, il diritto alla sicurezza alimentare e all'accesso all'acqua potabile¹⁹², il diritto ad un alloggio adeguato¹⁹³ e ad un ambiente sano e sostenibile¹⁹⁴.

In diversi articoli di questo documento si spinge infine per una partecipazione delle donne alla vita pubblica. L'articolo 9 si occupa specificamente di questo, richiedendo agli Stati misure a sostegno della partecipazione delle donne nella vita politica e nei processi decisionali, ma riferimenti a questo tipo di misure si possono trovare ad esempio nell'articolo 17, dove si esorta la partecipazione delle donne nella formulazione delle politiche culturali e nell'articolo 19 sulle politiche di sviluppo sostenibile, nelle quali le donne devono avere un ruolo di primo piano, sia nella fase di ideazione e progettazione dei programmi, sia per quanto riguarda l'accesso ai diversi servizi messi a disposizione per ridurre la povertà.

Il Protocollo di Maputo è legato alla Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli dagli articoli 26 e 27, infatti il meccanismo di vigilanza è costituito dai rapporti periodici che gli Stati devono presentare ai sensi dell'articolo 62 del secondo documento, nei quali devono includere anche informazioni sulle misure adottate per dare applicazione al Protocollo; inoltre, nel caso in cui dovessero sorgere questioni interpretative, queste sono di competenza della Corte Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli¹⁹⁵.

Questo Protocollo ha una importanza particolare nel continente africano, dove la condizione delle donne è ancora molto svantaggiata, a causa anche della forte influenza delle religioni e delle pratiche tradizionali. Per questo motivo, ribadire la necessità di assicurare alle donne tutti i diritti contenuti in questo documento e di garantire loro una totale parità con gli uomini può avere un impatto notevole sulla vita delle donne africane.

5.1 Analisi e lacune del Protocollo di Maputo

Il Protocollo di Maputo riveste un ruolo fondamentale nel continente africano, è uno strumento molto all'avanguardia che riprende diversi diritti già enunciati in precedenti documenti, primo fra tutti la *CEDAW*, ma che aggiunge anche alcuni diritti e alcuni obblighi

¹⁹¹ Articolo 13 del Protocollo di Maputo.

¹⁹² Articolo 15 del Protocollo di Maputo.

¹⁹³ Articolo 16 del Protocollo di Maputo.

¹⁹⁴ Articolo 18 del Protocollo di Maputo.

¹⁹⁵ NTOMBIZOZUKO, D., *Protocol on the Rights of Women in Africa: Protection of women from sexual violence during armed conflict*; *African human rights law journal*, Vol. 6, 2006, pp. 183-185.

per gli Stati pensati proprio per la situazione delle donne in Africa. In diversi articoli infatti vengono vietate alcune pratiche o alcune norme derivanti dalla religione o dal diritto consuetudinario che sono tipiche di questa regione, ovvero vengono garantiti diritti legati alla specifica situazione geo-politica del continente e che quindi non erano stati particolarmente approfondite in altri strumenti. Si pensi ad esempio alle norme in tema di equa divisione dell'eredità, ma anche a quelle in tema di protezione nei conflitti armati e di diritto alla pace e allo sviluppo.

Nel Protocollo sono presenti per la prima volta alcuni diritti mai inseriti in nessun altro strumento internazionale, come il divieto di mutilazioni genitali femminili, il diritto all'aborto terapeutico, è anche la prima volta che si pone particolare attenzione ai diritti della donna rispetto all'HIV/AIDS¹⁹⁶.

Diversi Paesi hanno modificato le proprie Costituzioni e le proprie leggi per renderli conformi al Protocollo di Maputo. Ad esempio, il Kenya, la Tanzania e l'Uganda hanno modificato le leggi che vietavano alle donne di essere proprietarie di terreni, venti Stati hanno emanato leggi che vietano le mutilazioni genitali femminili, il Burkina Faso ha aumentato i diritti delle vedove e in generale la percentuale di donne morte a causa del parto si è quasi dimezzata dal 1990 e il gap tra ragazzi e ragazze iscritti a scuola è quasi completamente colmato¹⁹⁷ in questa regione.

Tanti però sono anche i problemi collegati a questo strumento. Alcune criticità sono simili a quelle riscontrate anche per la *CEDAW*, infatti anche in questo caso ad esempio molti Paesi non hanno mai inviato o non hanno inviato in tempo i rapporti periodici che costituiscono il principale strumento di controllo dell'applicazione del Protocollo¹⁹⁸, rendendo così difficile questa funzione. Questo accade anche perché non ci sono conseguenze negative in caso di mancato invio del rapporto o in generale in caso di violazione delle norme del Protocollo, gli Stati quindi non sono spronati a rispettare quanto previsto dal documento¹⁹⁹.

¹⁹⁶ GAWAYA, R., MUKASA, R., *The African women's protocol: A new dimension for women's rights in Africa; Gender and Development*, Vol. 13, 2005, pp. 42-50.

¹⁹⁷ MOHAMED, F., *11 Years of the African Women's Rights Protocol: Progress and challenges; Development*, Vol. 57, 2014, pp. 71-76.

¹⁹⁸ DUROJAYE, E., MURUNGI, L., N., *The African Women's Protocol and sexual rights; The International Journal of human rights*, Vol. 18, 2014, pp. 881-897.

¹⁹⁹ OCRAN, C., *The Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, Recent Developments; African Journal of International and Comparative Law*, Vol. 15, 2007, pp. 147-152.

Un altro problema rilevante riguarda la posizione di alcuni Stati rispetto a diverse questioni trattate nel Protocollo, soprattutto per quanto riguarda i diritti collegati alla famiglia, i diritti delle vedove e i diritti riproduttivi. Molte opposizioni ad alcuni diritti sono state fatte dagli Stati Islamici ma non solo, anche gli altri Paesi hanno spesso leggi consuetudinarie e usanze che contrastano con il riconoscimento dei diritti delle donne. Queste opposizioni sono emerse innanzitutto nella fase dei lavori preparatori, durante i quali ci sono stati forti dibattiti riguardo non solo l'inclusione di diversi diritti, come il diritto all'aborto, ma anche rispetto anche al grado di protezione da accordare alle donne, fino ad arrivare alle specifiche parole da utilizzare nella formulazione degli articoli²⁰⁰, si pensi alla formulazione dell'articolo relativo alla divisione dei beni in caso di divorzio, di cui si è parlato in precedenza.

Inoltre, non tutti gli Stati che fanno parte dell'Unione Africana e che sono firmatari della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli hanno ratificato il Protocollo. Tra gli assenti spiccano soprattutto Paesi come l'Egitto, il Marocco, il Sudan²⁰¹.

Un ultimo problema che è stato rilevato è la scarsa conoscenza di questo strumento. Il dibattito riguardante il Protocollo, la sua adozione, la ratifica da parte dei vari Stati è stato abbastanza limitato, la consapevolezza riguardo l'esistenza e la portata di questo documento è molto bassa non solo tra le persone comuni, ma anche tra coloro che dovrebbero per primi contribuire a diffonderne i contenuti come le persone che lavorano nei media e le varie organizzazioni, associazioni²⁰². Anche tra gli addetti ai lavori, come i giudici e gli avvocati, è stata rilevata una scarsa conoscenza dei diritti e degli strumenti previsti dal Protocollo²⁰³. Questa poca diffusione dello strumento sicuramente non aiuta la sua applicazione in quanto le donne non potranno invocare i diritti che spettano loro e nei tribunali non ne verrà fatto un giusto ed adeguato utilizzo.

Il Protocollo di Maputo è sicuramente uno strumento molto innovativo, che elenca una serie di diritti importantissimi per le donne africane e di strumenti che gli Stati devono utilizzare per far sì che questi diritti non restino sulla carta, ma è molto importante che questi ultimi

²⁰⁰ NSIBIRWA, M., S., *A brief analysis of the Draft Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women*; *African Human Rights Law Journal*, Vol. 1, 2001, pp. 40-63.

²⁰¹ Per un elenco dei Paesi che hanno ratificato il Protocollo, UNIONE AFRICANA [HTTPS://AU.INT/SITES/DEFAULT/FILES/TREATIES/37077-SL-PROTOCOL%20TO%20THE%20AFRICAN%20CHARTER%20ON%20HUMAN%20AND%20PEOPLE%27S%20RIGHTS%20ON%20THE%20RIGHTS%20OF%20WOMEN%20IN%20AFRICA.PDF](https://au.int/sites/default/files/treaties/37077-sl-protocol%20to%20the%20african%20charter%20on%20human%20and%20people%27s%20rights%20on%20the%20rights%20of%20women%20in%20africa.pdf), visitato in data 23 febbraio 2020.

²⁰² GAWAYA, R., MUKASA, R., op. cit.

²⁰³ DUROJAYE, E., MURUNGI, L., N., op. cit.

si impegnino più che in questi anni nell'attuare delle politiche serie per eliminare le consuetudini e le usanze che danneggiano le donne, perché altrimenti difficilmente la situazione potrà migliorare²⁰⁴.

6. Considerazioni conclusive

A partire dal secondo dopo-guerra vi è stata una lenta ma progressiva presa di coscienza riguardo alla condizione delle donne ed al fatto che esse vivano delle problematiche molto diverse da quelle che vivono gli uomini. Questa consapevolezza ha condotto finalmente nel 1979 alla sottoscrizione della *CEDAW*, il primo trattato internazionale che si occupasse unicamente delle donne e delle discriminazioni che esse subiscono in ragione del proprio genere e che ne limitano il godimento dei più basilari diritti. Successivamente a questo strumento, il dibattito sui diritti delle donne si è ampliato sempre più, assumendo un ruolo centrale nel contesto internazionale.

Proprio sull'onda dell'attenzione che la *CEDAW* ha portato sulla condizione femminile, due organizzazioni regionali hanno stipulato a loro volta dei trattati, la Convenzione di Belém do Pará, che si occupava non dei diritti delle donne in generale, ma della violenza di genere e il Protocollo di Maputo, che invece conteneva previsioni più simili a quelle della *CEDAW*, avendo previsto una serie molto variegata di diritti per le donne.

Questi tre trattati, come la *General Recommendation* n. 19, hanno avuto il grande merito di aver alimentato e rinforzato sempre più il dibattito relativo alle problematiche che le donne affrontano nella propria vita. Essi hanno garantito alle donne numerosi diritti, fondamentali per il raggiungimento dell'uguaglianza con gli uomini.

Tutti però presentavano anche alcune grandi criticità. Questi testi contenevano tutti previsioni abbastanza vaghe, che riconoscevano numerosi diritti, ma che non contenevano obblighi specifici per gli Stati, ai quali dunque era lasciata grande discrezionalità, con la conseguenza che, nell'attuazione, gli Stati avrebbero potuto limitarsi a statuizioni di principio o a garantire un livello di tutela minimo, non sufficiente ad apportare il grande cambiamento di cui c'era bisogno.

Inoltre, tutti gli strumenti avevano problemi relativamente all'attuazione degli obblighi in essi previsti. Nonostante ciascuno di questi testi avesse previsto organismi di controllo,

²⁰⁴ EBOKU, K., S., A, op. cit., pp. 130-138.

questi ultimi non riuscivano ad adempiere pienamente alle loro funzioni perché mancavano di poteri coercitivi per sanzione gli Stati inadempienti.

In conclusione, sebbene fossero stati fatti progressi considerevoli circa il riconoscimento delle problematiche di genere e la previsione di diritti ed obblighi atti ad eliminare le disuguaglianze tra uomini e donne, era chiaro che la strada da percorrere era ancora molto lunga.

CAPITOLO II

La Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica del Consiglio d'Europa del 2011

1. Introduzione – 2. La struttura della Convenzione di Istanbul- 2.1 I soggetti destinatari della Convenzione - 3. Le politiche integrate e la raccolta dei dati – 4. La prevenzione – 5. La protezione e il sostegno alle vittime – 6. Il procedimento giudiziario – 6.1 Le misure di diritto sostanziale – 6.1.1 Le misure di natura penalistica – 6.1.2 I rimedi di natura civilistica - 6.2 Le misure di diritto procedurale – 7. Il meccanismo di controllo – 8. Un confronto tra la Convenzione di Istanbul e gli altri strumenti di diritto internazionale pre-esistenti

1. Introduzione

Nel contesto internazionale, furono dunque le Nazioni Unite ad occuparsi per prime dei diritti delle donne, a queste è seguito, come si è visto nel capitolo precedente, un fenomeno di regionalizzazione. Questa seconda fase però non ha coinvolto tutte le organizzazioni regionali²⁰⁵ e anche quelle che hanno adottato dei propri strumenti, lo hanno fatto in momenti molto diversi.

Per lungo tempo neanche il continente europeo ha avuto un proprio strumento specifico e vincolante. Per quanto riguarda l'Unione Europea, essa ha inserito il principio di parità in alcuni articoli del Trattato sull'Unione Europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea²⁰⁶. Il Parlamento europeo ha inoltre creato un Comitato *ad hoc* per i diritti delle donne nel 1979, sostituito nel 1984 dalla Commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere (Commissione FEMM) del Parlamento europeo che si occupa di varie tematiche, tra cui lo sradicamento della violenza contro le donne²⁰⁷. L'attività della Commissione FEMM è di supporto al Parlamento europeo e si concretizza ad esempio in relazioni su temi particolari, audizioni di esperti, proposte di emendamenti ad atti dell'UE

²⁰⁵ I sistemi arabo e asiatico tuttora non hanno alcuna Convenzione in materia, nonostante un generico divieto di discriminazione sulla base del sesso sia contenuto sia nella Carta araba che nelle Costituzioni di diversi Paesi, come quella giapponese.

²⁰⁶ Ad esempio, negli articoli 2 e 3 del TUE, negli articoli 8 e 19 del TFUE, mentre nell'articolo 157 TFUE è stabilito il principio della parità di retribuzione.

²⁰⁷ AGUSTÍN, L., R., *(Re)defining women's interests? Political struggles over women's collective representation in the context of the European Parliament*, *European Journal of Women's Studies*, 2012, Vol. 19, pp. 23-40.

da sottoporre all'esame dell'Aula. Questa Commissione ha una particolarità che la contraddistingue dalle altre Commissioni permanenti del Parlamento Europeo: si diventa membri di essa su base volontaria, mentre per le altre Commissioni occorre una nomina. Di norma, i Parlamentari possono essere membri di una sola Commissione e sostituiti in un'altra, ma questa Commissione non rientra nel computo, dunque i membri della Commissione FEMM possono essere anche membri di un'altra delle Commissioni del Parlamento Europeo. Questa caratteristica viene interpretata come segnale di una minore importanza di questa Commissione rispetto alle altre²⁰⁸. Come conseguenza di ciò spesso i rapporti, le opinioni, le proposte legislative relativi a temi che toccano più ambiti vengono assegnate ad altre Commissioni, riducendo ulteriormente il possibile contributo della Commissione FEMM²⁰⁹. Se ad esempio il Parlamento Europeo volesse adottare delle misure per incrementare l'occupazione femminile, molto probabilmente il tema sarebbe assegnato alla Commissione Occupazione e affari sociali, invece che alla Commissione FEMM, con la probabile conseguenza che le misure adottate si concentrerebbero sull'aumento dell'occupazione, trascurando però le problematiche di genere. La risposta dell'Unione Europea risulta dunque frammentata e poco incisiva²¹⁰.

Il Consiglio d'Europa si è invece occupato della violenza contro le donne in modo un po' più pregnante a partire dal 1990 attraverso alcune raccomandazioni e risoluzioni. Si può citare ad esempio la Raccomandazione Rec(2002)5 adottata dal Comitato dei Ministri, che anticipava la Convenzione di Istanbul sotto diversi aspetti, per esempio per quanto riguarda la definizione di violenza contro le donne²¹¹ e gli obblighi di dovuta diligenza in capo agli Stati²¹². Questo documento sottolineava che la violenza contro le donne rappresenta un problema strutturale della società, basato su rapporti di potere impari tra uomini e donne e che avesse come effetto quello di limitare il riconoscimento e il godimento per le donne dei diritti umani basilari. Già in questo testo, il Comitato dei Ministri sottolineava l'importanza

²⁰⁸ JACQUOT, S., *Transformations in EU Gender Equality: From emergence to dismantling*, Springer, 2015, p. 44.

²⁰⁹ AHRENS, P., *The Committee on Women's Rights and Gender Equality in the European Parliament: Taking Advantage of Institutional Power Play; Parliamentary Affairs*, 2016, Vol. 69, pp. 778-793.

²¹⁰ DE VIDO, S., *Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*, Milano, 2016, pp. 98, 99.

²¹¹ In questo documento però la questione della violenza contro le donne viene ancora inquadrata nel quadro della disuguaglianza tra generi e dei rapporti di potere ineguali tra essi. Manca il riferimento invece al contesto dei diritti umani che si ritrova nella successiva Convenzione di Istanbul.

²¹² Raccomandazione Rec (2002) 5 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza, 30 aprile 2002, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e2612, visitato in data 7 marzo 2020.

di un'azione congiunta di tutti gli attori coinvolti nel processo di eliminazione della violenza, come le ONG, il legislatore, le istituzioni che maggiormente hanno a che fare con le vittime, quali polizia e servizi sanitari, lo stesso farà anche la Convenzione di Istanbul. La raccomandazione chiedeva agli Stati di adottare tutte le misure necessarie per prevenire e reprimere le violenze e per proteggere le vittime. Tra le altre, questo strumento raccomandava la raccolta di dati e la compilazione di statistiche, l'organizzazione di programmi di informazione e di sensibilizzazione, il fornire le specifiche cura psico-fisiche e l'assistenza legale di cui necessitano le vittime di violenza. Inoltre, già questo strumento richiedeva la criminalizzazione di alcune condotte, quali lo stupro tra coniugi e gli atti sessuali non consenzienti, anche in assenza di segni di resistenza da parte della vittima.

In seguito, tra il 2006 e il 2008 il Consiglio d'Europa organizzò una campagna contro la violenza nei confronti delle donne, inclusa la violenza domestica²¹³. Gli obiettivi principali di questa campagna erano: la sensibilizzazione sul tema della violenza contro le donne e l'attuazione delle misure contenute nella Raccomandazione Rec(2002)5 attraverso la modifica delle leggi e l'implementazione di un Piano d'azione. Quattro erano invece le aree tematiche sulle quali gli Stati dovevano lavorare: strumenti giuridici e normativi, assistenza e tutela delle vittime, raccolta dati, sensibilizzazione sul fenomeno. Gli Stati organizzarono diverse attività nell'ambito di questa campagna, sia a livello nazionale, sia a livello locale. Furono condotte campagne di sensibilizzazione, furono pubblicati studi e statistiche sul fenomeno della violenza, alcuni Stati modificarono anche le loro leggi per adeguarle alle misure contenute nella Raccomandazione Rec(2002)5. Nell'ambito di questa campagna infine, l'Assemblea Parlamentare ha adottato la Risoluzione n. 1582 nel 2007²¹⁴ che richiedeva agli Stati di adottare sette misure, tra cui la criminalizzazione della violenza domestica contro le donne, la creazione di un numero sufficiente di case rifugio per le donne vittime di violenza, la destinazione di risorse economiche sufficienti per l'applicazione delle leggi adottate.

Dalla campagna il Consiglio d'Europa raccolse diversi dati sulla diffusione del fenomeno della violenza contro le donne tra gli Stati membri e la varietà di riposte che gli stessi davano al problema. Questo portò il Comitato dei Ministri nel 2008 ad istituire il Comitato

²¹³ AS/Ega/violence (2005) 1, *Preparation of a pan-European campaign to combat domestic violence against women*, 30 maggio 2005, <https://rm.coe.int/090000168079761f>, visitato in data 7 marzo 2020.

²¹⁴ Risoluzione n. 1582, *Parliaments United in Combating Domestic Violence against Women: Mid-Term Assessment of the Campaign*, 5 ottobre 2007, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=17594&lang=EN>, visitato in data 7 marzo 2020.

ad hoc per prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica (CAHVIO), avente come specifico compito quello di redigere la bozza di un trattato sul tema della violenza contro le donne²¹⁵. Dalla sua istituzione, il CAHVIO è incontrato 9 volte e ha avviato dei negoziati con i rappresentanti degli Stati membri, fino ad arrivare alla produzione di un testo nel 2011. Il 7 aprile 2011 il testo prodotto dai lavori del CAHVIO fu adottato dal Comitato dei Ministri, l'11 maggio del 2011 fu aperto alla firma ad Istanbul ed entrò in vigore il 1° agosto 2014, con la decima ratifica²¹⁶.

2. La struttura della Convenzione di Istanbul

Il testo della Convenzione è composto da 81 articoli ed è diviso in 12 capitoli. Gli articoli e le misure previste da questo strumento possono essere suddivisi in quattro categorie, le cosiddette “4 P”, che sono: la prevenzione, la protezione, il procedimento contro il colpevole e le politiche integrate²¹⁷. Questi sono i diversi ambiti rispetto ai quali il Consiglio d'Europa ha ritenuto importante focalizzare l'attenzione e prevedere degli obblighi in capo agli Stati per giungere all'eliminazione della violenza di genere e della violenza domestica. Essi verranno analizzati singolarmente ed in maniera più approfondita nei successivi paragrafi di questo capitolo.

La Convenzione si apre con il Preambolo, che ne enuncia lo scopo: la creazione di un'Europa libera dalla violenza contro le donne e dalla violenza domestica. Viene inoltre sottolineato come i rapporti di potere diseguali tra i due sessi siano storicamente registrati e come da essi derivino le discriminazioni contro le donne, che portano poi alla violenza nei confronti delle stesse. Si stabilisce quindi fin da subito un legame tra il raggiungimento dell'uguaglianza di genere e lo sradicamento della violenza contro le donne, legame che viene ribadito anche nella definizione stessa di “violenza nei confronti delle donne” data dalla Convenzione, che verrà approfondita in seguito. Proprio questo collegamento giustifica la presenza nella Convenzione di alcune norme volte non solo all'eliminazione della violenza contro le donne, ma alla più ampia battaglia per il raggiungimento

²¹⁵ CHOUDHRY, S., *Towards a Transformative Conceptualisation of Violence Against Women - A Critical Frame Analysis of Council of Europe Discourse on Violence Against Women*; *Modern Law Review*, 2016, Vol. 79, pp. 406-441.

²¹⁶ L'11 maggio 2011, tredici Stati firmarono la Convenzione. Ad oggi, quarantacinque Stati l'hanno firmata, ma le ratifiche si fermano a trentaquattro.

²¹⁷ LATINO, A., *Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women*; *Revista de Ciências Jurídicas*, Vol. 20, 2015, pp. 666-669.

dell'uguaglianza di genere²¹⁸, quali ad esempio gli articoli 12, 13 e 14 in materia di prevenzione, sensibilizzazione ed educazione, come si vedrà nei paragrafi successivi. Anzi, proprio tra gli scopi della Convenzione, elencati dall'articolo 1, oltre all'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica, è presente anche l'obiettivo dell'eliminazione di ogni discriminazione nei confronti delle donne e della promozione della parità tra i sessi.

Nell'*Explanatory Report*²¹⁹ inoltre il Consiglio d'Europa evidenzia come la violenza contro le donne renda anche particolarmente difficile il godimento da parte di queste degli altri diritti fondamentali di cui sono titolari, come il diritto alla vita, alla dignità, alla libertà²²⁰. Proprio l'obbligo che gli Stati hanno di tutelare i diritti umani e di assicurarne il godimento è un altro dei motivi per i quali essi devono impegnarsi ad eliminare la violenza contro le donne.

Quanto scritto nel Preambolo richiama invero quanto già presente negli altri strumenti internazionali analizzati nel capitolo precedente: la *General Recommendation* n. 19 del Comitato CEDAW e la Convenzione di Belém do Pará. Entrambi questi strumenti infatti sottolineavano come la violenza contro le donne fosse una forma di discriminazione e che, di conseguenza, lo sradicamento della violenza passasse necessariamente attraverso l'eliminazione degli stereotipi di genere²²¹. Allo stesso modo anche questi due documenti sostenevano che la violenza contro le donne compromettesse il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali²²².

Passando al contenuto della Convenzione, i primi sei articoli sono introduttivi e hanno portata generale. Essi definiscono gli scopi della Convenzione, introducono le definizioni e stabiliscono gli obblighi generali per gli Stati che vengono poi approfonditi e meglio definiti negli articoli successivi. Nel primo articolo vengono enunciati tutti gli scopi della Convenzione. Il primo e principale scopo è quello già anticipato nel Preambolo:

²¹⁸ CETS 210, *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, par. 25.

²¹⁹ L'*Explanatory Report* è un documento adottato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa al fine di spiegare in maniera più approfondita i contenuti di ogni articolo della Convenzione. Esso non ha efficacia vincolante, ma può essere utilizzato come strumento di supporto per una migliore comprensione e per la corretta attuazione degli obblighi convenzionali.

²²⁰ CETS 210, *Explanatory Report*, par. 26.

²²¹ Si vedano ad esempio i paragrafi 1 e 6 della Raccomandazione Generale n. 19 e il Preambolo, gli articoli 6 e 8, lett. b) della Convenzione di Belém do Pará.

²²² Si vedano i paragrafi 1 e 7 della Raccomandazione Generale n. 19 e gli articoli 4 e 5 della Convenzione di Belém do Pará.

l'eliminazione di ogni forma di violenza contro le donne e della violenza domestica²²³. Gli ulteriori obiettivi elencati sono specificazioni di quello principale, per raggiungere lo scopo primario, gli Stati devono impegnarsi innanzitutto a realizzare questi altri obiettivi. La Convenzione ha infatti come scopi anche la predisposizione di misure a protezione e sostegno delle vittime²²⁴, la cooperazione internazionale per lo sradicamento della violenza²²⁵ e l'adozione di un approccio integrato tra le varie autorità e associazioni che si occupano di violenza²²⁶. Fin dal primo articolo emerge dunque una delle caratteristiche principali di questo strumento: il suo approccio olistico al problema²²⁷. La Convenzione di Istanbul prende infatti in considerazione ogni aspetto del processo di eliminazione della violenza contro le donne, dalla prevenzione, al procedimento nei confronti del colpevole, dalle misure legislative a quelle sociali e culturali. Inoltre, la Convenzione richiede che ci sia una stretta collaborazione tra tutti gli attori, istituzionali e non, che entrano in contatto con il tema della violenza contro le donne e chiede che essi operino attraverso programmi stabiliti congiuntamente.

Di centrale importanza sono le definizioni, contenute nell'articolo 3. La definizione di "violenza contro le donne" recita:

Con l'espressione "violenza nei confronti delle donne" si 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, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata.

La violenza contro le donne viene dunque definita una violazione dei diritti umani. Fin dagli anni Novanta del secolo scorso, la violenza contro le donne è stata classificata come violazione dei diritti umani da diversi documenti, il primo tra questi è stato la Dichiarazione sull'Eliminazione della Violenza contro le Donne (DEVAW) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1993²²⁸, seguito dopo pochi mesi dalla Convenzione di Belém do

²²³ Articolo 1, par. 1 lettera a) della Convenzione di Istanbul.

²²⁴ Articolo 1, par. 1 lettera c) della Convenzione di Istanbul.

²²⁵ *Id.* articolo 1, par. 1 lettera d).

²²⁶ *Id.* articolo 1, par. 1 lettera e).

²²⁷ ŠIMONVIĆ, D., *Global and Regional Standards on Violence Against Women: The Evolution and Synergy of the CEDAW and Istanbul Conventions*, *Human Rights Quarterly*, Vol. 36, 2014, pp. 590-606.

²²⁸ A/RES/48/104, *Declaration on the Elimination of Violence against Women*, https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.21_declaration%20elimination%20vaw.pdf. Visitato in data 12 marzo 2020.

Pará. La Convenzione di Istanbul si pone quindi nel solco di questi precedenti strumenti, affermando però in modo ancora più deciso che la violenza contro le donne è una violazione dei diritti umani. La rilevanza di questa ulteriore affermazione deriva dal fatto che questa Convenzione è uno strumento vincolante e crea dunque degli obblighi in capo agli Stati, a differenza della DEVAW, la quale è invece una mera Dichiarazione di principi. Inoltre, nella Convenzione di Istanbul l'affermazione è riportata nella definizione stessa che il testo dà della violenza contro le donne e non solo nel Preambolo, come nel caso della Convenzione di Belém do Pará. Il valore del preambolo dei trattati non è in realtà stabilito in maniera univoca da alcuna norma internazionale. La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, all'articolo 31, definisce il preambolo e gli allegati come parte del testo. Quest'ultimo articolo cita il preambolo perché prescrive che, per interpretare i trattati, sia necessario tener conto innanzitutto del contesto del trattato e successivamente dei suoi scopi e dell'oggetto. Il contesto del trattato comprende sia il testo, sia gli accordi e gli strumenti relativi al trattato ed accettati dalle parti al momento della conclusione del trattato. La Convenzione di Vienna dunque prende in considerazione il preambolo solamente per stabilire che di esso è necessario tener conto nell'interpretazione del trattato. Questo è il valore che viene in effetti attribuito ad esso anche nella prassi di alcuni tribunali e organismi internazionali come la Corte Internazionale di Giustizia e il *Dispute Settlement Body* e l'*Appellate Body* dell'Organizzazione Mondiale del Commercio²²⁹. Il Preambolo dunque non è un mero adempimento formale, è parte del testo del trattato e, come tale, ha valore dal punto di vista giuridico. Tale valore giuridico è però limitato all'interpretazione del trattato, durante la quale il Preambolo può avere un ruolo importante nella definizione di termini ambigui, ampliando o restringendo l'ambito di applicazione delle norme. Non può però esso stesso essere considerato come norma e pertanto non stabilisce di per sé degli obblighi in capo alle Parti del trattato. Per questo motivo la scelta operata nella Convenzione di Istanbul di classificare la violenza contro le donne come violazione dei diritti umani nella definizione di cui all'articolo 3 e non solo nel Preambolo conferisce a tale classificazione una forza maggiore.

Questo documento è stato molto importante anche perché ha ampliato il concetto di violenza, sia perché vi ha fatto rientrare anche la minaccia e non solo l'atto concreto, sia perché contiene un elenco ampio e innovativo di azioni, come la privazione della libertà, lo stupro coniugale, i delitti d'onore. Inoltre, la Dichiarazione ha posto ulteriormente l'accento sulla violenza di genere, sottolineando come le vittime non siano casualmente donne, ma che proprio il fatto di appartenere al genere femminile sia il fattore di rischio che scatena la violenza.

²²⁹ HULME, M., H., *Preambles in Treaty Interpretation; University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 164, 2016, pp. 1307-1331.

La definizione della violenza contro le donne come violazione dei diritti umani è molto importante perché permette di affrontare il problema della violenza contro le donne non solo con strumenti specifici, ma anche attraverso gli altri trattati a tutela dei diritti umani. Questo è ciò che sta accadendo ad esempio rispetto alla Convenzione contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti (CAT) dell'ONU²³⁰. Il Comitato contro la Tortura sta infatti gradualmente ricomprendendo la violenza di genere tra le forme di tortura, in modo che anche a questo fenomeno possa applicarsi il CAT. Esempificativi sono una serie di casi esaminati dal Comitato in seguito a comunicazioni presentate da privati, riguardanti violazioni dell'articolo 3 del CAT. Questo articolo prevede il divieto per gli Stati di estradare una persona verso uno Stato in cui ci sia un alto rischio che essa venga sottoposta a tortura. Il Comitato ha rinvenuto la violazione di suddetto articolo anche in casi in cui c'era un alto rischio di stupro nei confronti del soggetto, facendo rientrare quindi questo atto e la violenza di genere tra le forme di tortura²³¹.

Un altro elemento interessante ed innovativo della definizione di “violenza contro le donne” data dalla Convenzione di Istanbul riguarda il riferimento “ai danni ed alle sofferenze economiche”, il quale indica che anche la violenza economica è ricompresa fra le diverse forme che può assumere la violenza contro le donne. Fino ad anni recenti, la maggior parte degli studi, nonché degli strumenti internazionali, si era concentrata sulle forme di violenza più tradizionali, come quella fisica, sessuale, psicologica²³². È proprio la Convenzione di Istanbul ad introdurre la nozione di violenza economica per la prima volta in uno strumento internazionale vincolante. La Convenzione non fornisce invero una definizione di questo fenomeno, ma gli studiosi²³³ concordano sul fatto che esso si verifica quando l'uomo assume il pieno controllo di qualsiasi entrata economica della famiglia, ponendo quindi la donna in un ruolo di subordinazione e dipendenza. Questo può avvenire impedendo alla donna di completare la propria formazione o di lavorare, assumendo il controllo di quanto guadagnato dalla donna, ma anche, a livello istituzionale, attraverso la predisposizione di leggi discriminatorie per quanto riguarda l'eredità o i diritti di

²³⁰ A/RES/39/46, Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cat.pdf>, visitato in data 12 marzo 2020.

²³¹ GAER, F., D., *Rape as a form of torture: the experience of the Committee against Torture*; *Cuny Law Review*, Vol. 15, 2011, pp. 293-308.

²³² ĐURIĆ KUZMANOVIĆ, T., PAJVANČIĆ-CIZELJ, A., *Economic violence against women: Testimonies from the Women's Court in Sarajevo*, *European Journal of Women's Studies*, Vol. 27, 2020, pp. 25-40.

²³³ Si vedano ad esempio: ĐURIĆ KUZMANOVIĆ, T., PAJVANČIĆ-CIZELJ, A., *Economic violence against women*, op. cit.; DURUSAY, S., *The unknown reality of women in Turkey: Economic violence*, in *Gendered identities: Criticizing patriarchy in Turkey*, Lexington Books, Lanham, 2013, pp. 33-50.

proprietà²³⁴. Se la donna non ha mezzi economici, non può provvedere ai bisogni primari propri e di eventuali figli, questo porta ad uno stato psicologico debole, in cui ci si sente del tutto dipendenti e quindi inferiori rispetto all'uomo. Inoltre, una donna vittima di violenza economica è più probabile che subisca violenza anche nelle altre forme a causa dello stato psicologico già debole, ma anche perché l'assenza di mezzi di sostentamento è per le donne uno degli ostacoli più grandi nel decidere di uscire da una relazione violenta²³⁵. Inoltre, lo stesso articolo 3 contiene anche la definizione di "violenza domestica":

l'espressione "violenza domestica" designa tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima.

La Convenzione, già nel suo titolo, separa la violenza domestica dalla violenza contro le donne in generale e questa separazione viene riproposta anche nelle definizioni. Questo tipo di approccio non era stato seguito né dalla Convenzione di Belém do Pará²³⁶, né dalla DEVAW²³⁷, in nessuno dei due strumenti compare infatti la dicitura "violenza domestica", si parla di violenza nell'ambito familiare o compiuta all'interno della casa, ma se ne parla sempre quale forma di "violenza contro le donne".

La scelta compiuta nella Convenzione di Istanbul ha il pregio di dare maggior risalto al problema della violenza domestica, che è molto grave e ampiamente diffuso in tutto il mondo²³⁸. Questa distinzione dei due concetti però potrebbe avere una conseguenza negativa, potrebbe portare a dedurre che la violenza domestica non abbia la stessa natura strutturale e sociale che il Preambolo della Convenzione riconosce esplicitamente alla sola violenza di genere²³⁹. In realtà questi due fenomeni non sono sempre coincidenti. La

²³⁴ FAWOLE, O., I., *Economic violence to women and girls: Is It Receiving the Necessary Attention?; Trauma, Violence and Abuse*, Vol 9, 2008, pp. 167-177.

²³⁵ STRUBE, M., J., BARBOUR, L., S., *The Decision to Leave an Abusive Relationship: Economic Dependence and Psychological Commitment; Journal of Marriage and Family*, Vol. 45, 1983, pp. 785-793.

²³⁶ Articoli 1 e 2 lettera a) della Convenzione di Belém do Pará.

²³⁷ Articoli 1 e 2 lettera a) della DEVAW.

²³⁸ Si stima che circa il 30% delle donne nel mondo abbiano subito violenza dal partner, WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Global and Regional Estimates of Violence Against Women: Prevalence and Health Effects of Intimate Partner Violence and Non-partner Sexual Violence*, 2013, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85239/9789241564625_eng.pdf;jsessionid=5109DBC8469B485E5484DBCA9AEDB24F?sequence=1, visitato in data 15 marzo 2020.

²³⁹ MCQUIGG R., *A contextual analysis of the Council of Europe's Convention on Preventing and Combating Violence against Women; International Human Rights Law Review*, Vol. 1, 2012, pp. 369-383.

violenza domestica è considerata violenza contro le donne quando ne rispetta tutte le caratteristiche, quindi quando la vittima è una donna scelta come vittima a causa del suo sesso, quando gli atti violenti sono espressione e consolidamento di oppressione e rapporti di potere non pari, con la particolarità che tutto ciò si verifica all'interno di un quadro relazionale specifico. La definizione di violenza domestica però non fa nessun riferimento al genere della vittima, riconoscendo quindi che vittime di violenza domestica possano essere sia uomini che donne, anche se queste ultime ne sono maggiormente colpite²⁴⁰.

Affinché gli Stati si impegnino concretamente nell'attuazione degli obblighi di prevenzione, protezione e punizione degli episodi di violenza contro le donne, nel primo capitolo viene sancita anche la responsabilità di essi in materia, una responsabilità che prevede obblighi sia positivi che negativi. Agli Stati viene infatti richiesto di astenersi dal compiere atti che possano integrare violenza contro le donne e di assicurarsi che anche i funzionari, le istituzioni o qualsiasi altro rappresentante statale agisca rispettando tale prescrizione²⁴¹. Le Parti contraenti hanno in aggiunta l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per prevenire, indagare e punire i responsabili di atti che rientrano nel campo della Convenzione, anche quando tali atti siano stati compiuti da soggetti non statali²⁴² e nel momento in cui lo Stato viene meno a tale obbligo positivo, può incorrere nella responsabilità anche per gli atti compiuti da privati.

La dottrina della responsabilità statale era già applicata nel diritto internazionale relativamente ai casi di violazione dei diritti umani. In diversi strumenti internazionali è previsto che gli Stati debbano rispettare e assicurare il godimento dei diritti umani agli individui. Tra gli altri, si possono citare l'articolo 2 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, l'articolo 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e l'articolo 1 della Convenzione Americana dei Diritti Umani. Il Comitato dei Diritti Umani, istituito dal Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, nei *General Comments* n. 6 e 16, definisce meglio i contorni dell'obbligo degli Stati di assicurare il godimento dei diritti contenuti nel Patto. Nel *General Comment* n.6, relativo al diritto alla vita, il Comitato dei diritti umani stabilisce espressamente che gli Stati hanno l'obbligo positivo di adottare delle misure²⁴³. Queste misure devono essere dirette a prevenire tutti gli atti che possano mettere in pericolo la vita

²⁴⁰ GRANS, L., *The Istanbul Convention and the Positive Obligation to Prevent Violence; Human Rights Law Review*, Vol. 18, 2018, pp. 133-155.

²⁴¹ *Id.* articolo 5, paragrafo 1.

²⁴² *Id.* articolo 5, paragrafo 2.

²⁴³ Paragrafo 5.

degli individui²⁴⁴, ma anche ad indagare e punire chi compia questi atti²⁴⁵. Nel *General Comment* n. 16, relativo al diritto alla *privacy*, il Comitato dei Diritti Umani aggiunge che gli Stati hanno l'obbligo di proteggere il diritto alla *privacy* adottando misure legislative che vietino indebite interferenze della *privacy* da parte di attori statali, nonché di soggetti privati²⁴⁶. I *General Comments* del Comitato dei Diritti Umani non hanno efficacia vincolante, essi però sono usati sia dal Comitato che dagli Stati per approfondire ed adempiere al meglio agli obblighi previsti dal Patto. Nel diritto internazionale è dunque chiaramente stabilito che gli Stati abbiano l'obbligo di proteggere gli individui anche dalle violazioni dei diritti umani commesse dai privati. Questo obbligo si esplica nel dovere di adottare delle misure preventive, nonché di prevedere un quadro legislativo che indaghi e punisca effettivamente gli autori delle violazioni²⁴⁷.

Non tutte le violazioni dei diritti umani commesse da privati fondano però la responsabilità dello Stato. Per stabilire se la responsabilità statale sorga o meno, la famosa sentenza *Velásquez-Rodríguez v. Honduras*²⁴⁸ della Corte Inter-Americana dei Diritti Umani ha fissato il criterio della *due diligence*. In questo caso, la Commissione Inter-Americana dei Diritti Umani aveva chiesto che l'Honduras fosse ritenuta responsabile per una serie di sparizioni, all'incirca un centinaio, avvenute tra il 1981 e il 1984 con modalità molto simili tra loro. In base al criterio di *due diligence*, uno Stato può essere ritenuto responsabile quando non abbia usato la dovuta diligenza nel prevenire o nel rispondere ad una violazione dei diritti umani commessa da un soggetto privato²⁴⁹. In particolare:

*The State has a legal duty to take reasonable steps to prevent human rights violations and to use the means at its disposal to carry out a serious investigation of violations committed within its jurisdiction, to identify those responsible, to impose the appropriate punishment and to ensure the victim adequate compensation.*²⁵⁰

²⁴⁴ Paragrafi 2, 3, 4.

²⁴⁵ Paragrafo 3.

²⁴⁶ Paragrafi 1 e 9.

²⁴⁷ CHIRWA, D., M., *The Doctrine of State Responsibility as a Potential Means of Holding Private Actors Accountable for Human Rights*; *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 5, 2004, pp. 11-18.

²⁴⁸ *Velásquez-Rodríguez v. Honduras*, Inter-Am.Ct.H.R. (Ser. C) No. 4, 29 luglio 1988.

²⁴⁹ Paragrafo 172.

²⁵⁰ Paragrafo 174.

Per quanto riguarda l'obbligo di prevenzione, gli Stati devono impegnarsi per adottare misure legislative, politiche, culturali che promuovano il rispetto dei diritti umani²⁵¹. L'obbligo di indagare invece prevede che debba essere compiuta un'attività d'indagine seria ed efficiente, che non sia una mera formalità²⁵². Ciò che bisogna verificare è dunque se lo Stato abbia agito con diligenza nel predisporre tutti gli strumenti necessari a prevenire ed a rispondere alle violazioni dei diritti umani. Se la risposta è affermativa, lo Stato non può essere ritenuto responsabile dell'eventuale violazione comunque commessa da un individuo.

Anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha adottato questo criterio nelle sue sentenze. Particolarmente nota al riguardo è la sentenza *Osman v. United Kingdom*²⁵³. In questo caso, il ricorrente lamentava una violazione del diritto alla vita, previsto dall'articolo 2 della CEDU, da parte del Regno Unito, poiché lo Stato non aveva sufficientemente protetto sé stesso e suo padre dal rischio concreto di essere vittime di un atto criminale da parte di un altro individuo. Nella sentenza, la Corte EDU afferma che l'articolo 2 chiede agli Stati di proteggere la vita degli individui sottoposti alla propria legislazione. A questo fine, lo Stato deve adottare delle misure preventive che proteggano la vita dell'individuo quando questa possa essere in pericolo²⁵⁴. Data l'imprevedibilità delle azioni umane, ma anche la necessità di non far pesare sulle autorità un obbligo sproporzionato, perché questo obbligo sorga è necessario che lo Stato sappia, o dovrebbe sapere, che la vita di uno specifico individuo sia a rischio a causa di una condotta di un terzo²⁵⁵. In conclusione, il principio di *due diligence* chiede agli Stati di utilizzare la dovuta diligenza nel predisporre e nell'applicare tutte le misure necessarie a prevenire, indagare e punire le violazioni dei diritti umani e a proteggere gli individui sottoposti alla propria giurisdizione. Se lo Stato non fa tutto ciò che è in suo potere per adempiere a questi obblighi positivi, allora esso può essere ritenuto responsabile per le violazioni commesse da individui privati.

La dottrina della responsabilità statale ed il principio di *due diligence* stanno gradualmente ricevendo applicazione anche nel campo della violenza contro le donne. Come già osservato nel primo capitolo, per lungo tempo si era ritenuto che lo Stato potesse intervenire solo per le violenze in cui esso stesso fosse coinvolto, il suo principale obbligo era quindi

²⁵¹ Paragrafo 175.

²⁵² Paragrafo 177.

²⁵³ Ricorso n. 23452/94, sentenza del 28 ottobre 1998.

²⁵⁴ Paragrafo 115.

²⁵⁵ Paragrafo 116.

negativo e consisteva appunto nell'astenersi dal commettere atti di violenza. Un cambiamento in questo senso era già avvenuto con la *General Recommendation no. 19* del Comitato CEDAW, con la *DEVAW*, con la Convenzione di Belém do Pará e con il Protocollo di Maputo, in tutti questi strumenti viene detto esplicitamente che lo Stato deve proteggere la donna sia dalla violenza pubblica che da quella privata. La Convenzione di Istanbul, con l'articolo 5, consolida ulteriormente questi risultati e allarga la tutela dovuta alle donne dallo Stato. In questo modo infatti, lo Stato non ha più solamente l'obbligo negativo di astenersi dal commettere violenze contro le donne, ma anche l'obbligo positivo di adottare ed attuare diligentemente ogni misura necessaria a prevenire, indagare e punire gli autori delle violenze. Inoltre, viene meno la divisione tra violenze commesse da autorità statali e violenze commesse da soggetti privati, in quanto lo Stato potrebbe essere ritenuto responsabile anche di questa seconda forma di violenza. Con l'eliminazione della divisione tra sfera pubblica e sfera privata ulteriori forme di violenza sono rientrate tra i diritti umani, tra queste la più rilevante è senz'altro la violenza domestica²⁵⁶. Affermare la responsabilità dello Stato e l'obbligo di *due diligence* è dunque un passo importante nella lotta alla violenza contro le donne e nella tutela di queste ultime.

In questi primi articoli sono già contenute alcune statuizioni che evidenziano la portata innovativa di questa Convenzione. Tra queste, particolarmente importanti sono l'esplicita inclusione della violenza economica tra le tante forme che la violenza di genere può assumere e l'approccio olistico ed integrato che questo strumento impone agli Stati quando essi predispongono le misure da attuare per adempiere agli obblighi della Convenzione, approccio che fa emergere la necessità di utilizzare una vasta varietà di strumenti nel processo di eliminazione della violenza di genere. Inoltre, la classificazione della violenza di genere e della violenza domestica come violazione dei diritti umani, nonché la previsione dell'obbligo di *due diligence* in capo agli Stati forniscono degli strumenti molto importanti per far sì che gli Stati rispettino attentamente gli obblighi ad essi imposti dalla Convenzione di Istanbul.

2.1 L'ambito di applicazione della Convenzione

²⁵⁶ MCQUIGG, R., J., A., *What potential does the Council of Europe Convention on Violence against Women hold as regards domestic violence?*; *The International Journal of Human Rights*, Vol. 16, 2012, pp. 947-962.

La Convenzione di Istanbul, all'articolo 2, definisce il proprio campo di applicazione. Gli Stati hanno l'obbligo di applicare tutte le disposizioni di questo strumento ad ogni forma di violenza contro le donne, inclusa la violenza domestica²⁵⁷. Il focus principale di questo strumento sono dunque le donne e tutte le violenze che esse subiscono per il solo fatto di essere donne. È per esse che questo strumento è stato creato.

Come è stato già detto in precedenza, la Convenzione si occupa anche dell'eliminazione della violenza domestica, la quale, sebbene colpisca le donne in maniera sproporzionata, può avere come vittime anche uomini e bambini. Proprio per questo motivo, l'articolo 2 incoraggia gli Stati ad applicare la Convenzione anche ai soggetti vittime di violenza domestica che non siano donne²⁵⁸. In questo caso dunque, la norma non pone un obbligo, ma un semplice invito agli Stati, i quali potranno eventualmente decidere se e con quali limiti e modalità applicare le previsioni della Convenzione anche alle vittime di violenza domestica che non siano donne²⁵⁹.

La Convenzione poi prevede alcune norme dirette ad una specifica categoria di donne: le donne migranti. Queste donne, a causa del loro status di migranti, hanno maggiori difficoltà ad usufruire dei servizi messi a disposizione dallo Stato alle vittime di violenza, con la conseguenza che è più alta la probabilità che esse continueranno ad esserne vittime, poiché non chiedono aiuto e dunque non ricevono la giusta assistenza e protezione.

L'attenzione posta su questo tema emerge fin dall'inizio, l'articolo 4 infatti sostiene che:

L'attuazione delle disposizioni della presente Convenzione da parte delle Parti contraenti [...] deve essere garantita senza alcuna discriminazione fondata [...] sullo status di migrante o di rifugiato.

Questo per evitare che donne emigrate o rifugiate siano escluse dai servizi previsti o da qualsiasi altra previsione a loro favore.

La Convenzione prende in considerazione, all'articolo 59, il caso in cui una donna migrante abbia uno status di residente dipendente da quello del proprio coniuge. È infatti possibile ottenere il permesso di soggiorno in un dato Stato sposando un individuo che abbia la cittadinanza in quello Stato o che vi risieda regolarmente. La maggior parte dei Paesi europei richiede una durata minima del matrimonio, che varia in base agli Stati da uno o

²⁵⁷ Paragrafo 1.

²⁵⁸ Paragrafo 2.

²⁵⁹ CETS 210, *Explanatory Report*, par. 37.

tre anni, prima di concedere al coniuge un autonomo titolo di soggiorno²⁶⁰. È presente però una rilevante problematica collegata a questa tipologia di permesso di soggiorno: se la donna dovesse essere vittima di violenza, sarebbe costretta a scegliere tra porre fine alla relazione con il partner e quindi rinunciare al suo status di residente ovvero continuare la suddetta relazione violenta per mantenere lo status. In questi casi, la Convenzione impone che alla vittima debba essere rilasciato un autonomo titolo di soggiorno in caso di interruzione del matrimonio, anche se quest'ultimo non abbia raggiunto la durata minima stabilita. La formulazione della norma invero è un po' infelice perché oltre a parlare di vittime, e quindi di donne che abbiano già sicuramente subito violenza, aggiunge che, per ottenere il titolo di soggiorno autonomo, esse debbano trovarsi "in situazioni particolarmente difficili". Non è chiaro se ciò comporti un ulteriore requisito, dai contorni tra l'altro abbastanza sfumati, o se l'essere vittima e l'essere "in situazioni particolarmente difficili" siano coincidenti²⁶¹.

Inoltre, la Convenzione richiede che alle vittime di violenza sia concessa la sospensione della procedura di espulsione²⁶², se questa stessa procedura sia stata avviata nei confronti del partner da cui dipendeva il permesso di soggiorno della vittima, al fine di poter richiedere un autonomo titolo di soggiorno. Il fine di questa norma è quella di permettere alle donne migranti vittime di violenza di poter lasciare il proprio partner violento e di rivolgersi alle autorità o di poter usufruire dei servizi di protezione e supporto, senza timore di vedersi revocato il titolo di soggiorno a causa della fine del matrimonio.

La Convenzione si occupa, all'articolo 60, anche della concessione dello status di rifugiato. Per lungo tempo, la normativa relativo al diritto d'asilo non aveva considerato le diverse forme di persecuzione che le donne subiscono rispetto agli uomini e dunque queste non erano state incluse tra i motivi in base ai quali concedere lo status di rifugiato. Invero, alcuni Stati avevano già, nel corso del tempo, fatto rientrare alcune forme di violenza contro le donne, come le mutilazioni genitali femminili o il traffico delle donne, tra le persecuzioni²⁶³. La Convenzione ha comunque ritenuto importante inserire uno specifico obbligo in capo a tutti gli Stati.

²⁶⁰ KOFMAN, E., *Family-related migration: a critical review of European Studies*; *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 30, 2004, pp.243-262.

²⁶¹ STOYANOVA, V., *A Stark Choice: Domestic Violence or Deportation? The Immigration Status of Victims of Domestic Violence under the Istanbul Convention*; *European Journal of Immigration and Law*, Vol. 20, 2018, pp. 53-82.

²⁶² Articolo 59, paragrafo 2 della Convenzione di Istanbul.

²⁶³ CETS 210, *Explanatory Report*, parr. 310, 311.

Ai sensi dell'articolo 1, A (2) della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951:

il termine di "rifugiato" è applicabile: [...] a chiunque, per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato.

Ciò che la Convenzione richiede agli Stati è di includere ogni forma di violenza di genere che rientra nell'ambito della Convenzione tra le persecuzioni rilevanti ai sensi di questo articolo e quindi di concedere lo status di rifugiato anche alle vittime di tale violenza. Oltre a questa forma di protezione internazionale, la Convenzione di Istanbul cita anche la protezione sussidiaria, introdotta dalla direttiva 2004/83/CE dell'Unione Europea²⁶⁴. La protezione sussidiaria è una forma di protezione supplementare rispetto allo status di rifugiato e mira a fornire una protezione anche a chi non possiede i requisiti per ottenere questo status, ma sia comunque considerato meritevole di tutela. In base all'articolo 2, lettera e) della direttiva:

«persona ammissibile alla protezione sussidiaria»: cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno [...] o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese.

Anche il grave danno nominato in questa definizione deve essere interpretato dagli Stati in maniera tale da ricomprendere anche la violenza di genere e la violenza domestica.

L'attenzione alle diverse esigenze delle donne deve emergere anche dalla predisposizione di particolari procedure d'accoglienza e di servizi di supporto che siano attenti a tali esigenze in generale, tenendo in particolare conto delle vittime di violenza di genere²⁶⁵. Ad esempio, gli Stati dovrebbero predisporre centri di accoglienza con sistemazioni e bagni

²⁶⁴ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

²⁶⁵ Art. 60, par. 3.

separati per sessi, la presenza di operatori sia uomini che donne, dovrebbero assicurare la presenza di personale specializzato per l'assistenza psicologica e fisica delle vittime di violenza. Queste misure sono necessarie anche perché diverse donne sono state vittime di violenza anche all'interno degli stessi centri d'accoglienza²⁶⁶. Bisogna dunque adottare qualsiasi misura affinché ciò smetta di accadere. Anche la procedura di valutazione della richiesta dello status di rifugiato deve essere diversificata in base alle esigenze dei generi. Ad esempio, è importante garantire alle donne la possibilità di svolgere il colloquio valutativo da sole, senza la presenza dei famigliari, perché la presenza di questi ultimi potrebbe impedire loro di comunicare una eventuale violenza subita.

I paragrafi 1 e 2 dell'articolo 60 sono probabilmente le uniche due disposizioni della Convenzione alle quali possa essere attribuito il carattere di norme *self-executing* con un certo grado di sicurezza. Le norme *self-executing* sono le norme dei trattati internazionali abbastanza definite da poter essere attuate negli ordinamenti interni senza la necessità di una ulteriore attività del legislatore successiva al loro recepimento interno. In verità, non è semplice stabilire se una norma possa essere definita o meno *self-executing*. Secondo una parte della dottrina, le norme internazionali, una volta introdotte nell'ordinamento interno mediante uno dei procedimenti di adattamento, devono sempre considerarsi *self-executing*, tranne in casi particolari e circoscritti. Le norme internazionali devono essere considerate *non self-executing* solo quando riconoscano una semplice facoltà agli Stati, non dunque un obbligo, quando per la loro applicazione sia necessaria la creazione di un organismo o di una specifica procedura²⁶⁷. Nella pratica però, i tribunali interni spesso non riconoscono la diretta applicabilità alle norme dei trattati. In particolare, i giudici ritengono spesso che le norme pattizie internazionali eccessivamente vaghe o indeterminate, deducendone la necessità di un intervento del legislatore. I giudici sono inoltre restii nell'applicare, anche solo come parametro interpretativo di altre norme, quelle disposizioni contenute in principi e non norme di dettaglio. Infine, spesso le Corti nazionali ritengono *non self-executing* le norme dei trattati che contengono le cosiddette clausole di esecuzione, ossia le norme che prevedono che gli Stati dovranno adottare le misure legislative o di altro tipo necessarie per attuarle.

²⁶⁶ CONSIGLIO D'EUROPA, *Protecting the rights of migrant, refugee and asylum-seeking women and girls*, 2019, p. 6, <https://rm.coe.int/prems-089319-gbr-2573-protecting-the-rights-of-migrant-refugee-and-asy/168096608a>, visitato in data 8 settembre 2020.

²⁶⁷ CONFORTI, B., *The activities of national judges and the international relations of their state*, Preliminary Report, *Institute of International Law*, Milano, 1993, pp. 341-347.

In sostanza, il riconoscimento delle norme internazionali come *self-executing* dipende in larga parte dalle Corti nazionali e dunque ci sono anche delle differenze tra Stati.

L'articolo 60 della Convenzione di Istanbul richiede di interpretare le disposizioni in materie di riconoscimento dello *status* di rifugiato nel senso di ricomprendere anche la violenza di genere tra le persecuzioni o i gravi pregiudizi che fondano il diritto alla protezione internazionale. Considerando ciò, è molto probabile che essa possa essere considerata come una norma *self-executing*.

Infine, l'articolo 61 chiede agli Stati il rispetto del principio di *non-refoulement* nei confronti delle vittime di violenza di genere a prescindere dal loro status e quindi anche se la richiesta d'asilo non fosse ancora stata accettata o fosse stata rifiutata.

Il principio di *non-refoulement* è stabilito dall'articolo 33 della Convenzione di Ginevra, il quale recita:

Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.

Questo principio riveste un ruolo centrale nella disciplina relativa allo status di rifugiato, poiché protegge il diritto fondamentale dei richiedenti asilo di non essere sottoposti a tortura o a trattamenti disumani o degradanti, né ad altre violazioni dei diritti umani²⁶⁸. Anzi, questa norma fa ormai parte del diritto internazionale consuetudinario e deve dunque essere applicata anche dagli Stati che non fanno parte della Convenzione di Ginevra.

Gli Stati non possono dunque espellere queste donne verso Paesi nei quali ci sia un alto rischio che esse siano sottoposte a tortura, a trattamenti disumani o degradanti, o dove comunque la loro vita potrebbe essere in pericolo²⁶⁹.

Molti Stati hanno modificato la propria normativa per ricomprendere la violenza di genere tra le ipotesi di persecuzione al fine della concessione dello status di rifugiato, come la Svezia, la Finlandia ed il Montenegro²⁷⁰. Anche l'Italia ha apportato alcune modifiche

²⁶⁸ TREVISANUT, S., *The Principle of Non-Refoulement and the De-Territorialization of Border Control at Sea International Law and Practice*; *Leiden Journal of International Law*, Vol. 27, 2014, pp. 661-669.

²⁶⁹ PERONI, L., *Violence Against Migrant Women: The Istanbul Convention Through a Postcolonial Feminist Lens*; *Feminist legal studies*, Vol. 24, 2016, pp. 49-67.

²⁷⁰ GREVIO, *1st General Report on GREVIO's activities. Focus section: first trends and challenges emerging from country monitoring*, p. 35, <https://rm.coe.int/1st-general-report-on-grevio-s-activities/16809cd382>, visitato in data 8 settembre 2020.

legislative ed un importante lavoro di adeguamento a questi obblighi è stato svolto anche dalla Corte di Cassazione nelle proprie sentenze, come si vedrà meglio nel quarto capitolo. Gli Stati peccano però ancora sulle altre misure ad essi richieste. Il GREVIO ha infatti rilevato una quasi totale assenza di procedure di accoglienza e di valutazione della domanda per la concessione dello status di rifugiato che siano attente alle esigenze delle donne. La condizione dei centri d'accoglienza è particolarmente critica. In essi infatti non vengono assolutamente considerati gli specifici bisogni delle donne, non ci sono spazi separati in base al sesso, non ci sono controlli di alcun tipo, l'accesso a servizi sanitari è assente. Tutto ciò ha come conseguenza il fatto che molte donne subiscono abusi e violenze in questi centri, soprattutto le donne non accompagnate e le ragazze più giovani²⁷¹. Gli Stati devono dunque lavorare ancora molto e tempestivamente per risolvere queste problematiche che comportano gravissime violazioni dei diritti delle donne.

3. Le politiche integrate e la raccolta dei dati

L'articolo 7 apre il capitolo II della Convenzione, che tratta della prima della 4 "P": le politiche integrate e la raccolta dati.

Questa categoria di obblighi per gli Stati membri esprime fin da subito e in modo evidente l'approccio di questo documento al tema della violenza contro le donne, un approccio olistico, totale, come detto in precedenza. In questa sezione infatti viene infatti richiesto agli Stati di adottare tutte le misure necessarie, legislative e non, per prevenire e combattere questo fenomeno²⁷². Le misure devono essere adottate in attuazione di politiche globali e coordinate che mettano al centro la vittima. Punto fondamentale è che queste politiche devono essere attuate attraverso una collaborazione che coinvolga tutti gli enti pertinenti²⁷³, quali i Parlamenti nazionali, nonché le autorità regionali e locali, le agenzie governative, le organizzazioni della società civile. Grande risalto è dato a queste ultime e alle organizzazioni non governative (ONG) che si occupano del contrasto alla violenza sulle donne, sulla base del fatto che sono proprio questi organismi a fornire aiuti di ogni genere

²⁷¹ CONSIGLIO D'EUROPA, *Protecting the rights of migrant, refugee and asylum-seeking women and girls*; v. *supra* nota 62.

²⁷² Articolo 7, par. 1 della Convenzione di Istanbul.

²⁷³ *Id.* articolo 7, par. 2 e 3.

alle vittime nella maggior parte dei casi²⁷⁴. Per questo motivo gli Stati devono sostenerne l'operato e cooperare con loro²⁷⁵. Se però una delle caratteristiche peculiari delle politiche di cui si sta discutendo è il fatto di coinvolgere enti di diversa natura e con diverse competenze, è anche vero che questa stessa caratteristica potrebbe portare ad azioni non coordinate tra loro e conseguentemente poco efficaci. Per ovviare a questo problema, la Convenzione chiede agli Stati parte di istituire uno o più organismi che coordinino le varie misure e che siano anche responsabili dell'attuazione e della valutazione delle stesse²⁷⁶. L'organismo in parola ha un altro importante compito: quello di coordinare la raccolta dei dati relativi al fenomeno della violenza e di analizzarli. Fare studi, ricerche, raccogliere dati permette di capire questo fenomeno, il modo in cui si modifica nel tempo, nonché tutte le forme attraverso le quali può manifestarsi, forme che possono variare anche in base al luogo geografico e alle caratteristiche di vittima e autore della violenza²⁷⁷. Solo grazie ad una conoscenza approfondita si possono poi predisporre i giusti strumenti per il contrasto alla violenza di genere e solo tramite dati sempre aggiornati si possono rendere più efficienti le misure già in vigore²⁷⁸. L'assenza di dati riguardanti la violenza contro le donne in tutte le sue varie forme è però da sempre uno dei più grandi problemi in materia²⁷⁹. Alla luce di ciò, la Convenzione, all'articolo 11 chiede agli Stati di impegnarsi innanzitutto in una raccolta dati²⁸⁰ e in indagini sulla popolazione²⁸¹, che devono essere complete, fatte su base regolare e disponibili al pubblico²⁸² per la consultazione. L'articolo lascia molta discrezione agli Stati sulla sua concreta attuazione, sia per quanto riguarda il tipo di dati da raccogliere, sia per quanto riguarda la frequenza. L'*Explanatory Report* ribadisce questa discrezione, ma fornisce anche alcuni requisiti minimi: i dati riguardanti vittima e autore della violenza devono essere disaggregati sulla base di sesso, età, tipo di violenza e relazione tra autore e vittima, a cui possono aggiungersi altre categorie che gli Stati

²⁷⁴ COUNCIL OF EUROPE, *Combating violence against women: minimum standards for support services*, 2008, pp. 8, 10, 13, [https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF\(2007\)Study%20rev.en.pdf](https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF(2007)Study%20rev.en.pdf), visitato in data 5 giugno 2020.

²⁷⁵ *Id.* articolo 9.

²⁷⁶ Articolo 10 della Convenzione di Istanbul.

²⁷⁷ SARKIN, J., *A Methodology to Ensure that States Adequately Apply Due Diligence Standards and Processes to Significantly Impact Levels of Violence Against Women Around the World; Human Rights Quarterly*, Vol. 40, 2018, pp. 1-36.

²⁷⁸ CETS 210, *Explanatory Report*, par. 74.

²⁷⁹ GARCIA-MORENO, C., WATTS, C., JANSEN, H., ELLSBERG, M., HEISE, L., *Responding to Violence against Women: WHO's Multicountry Study on Women's Health and Domestic Violence; Health and Human Rights*, Vol. 6, 2003, pp. 112-127.

²⁸⁰ Articolo 11, par. 1, lett. a) della Convenzione di Istanbul.

²⁸¹ *Id.* Articolo 11, par. 2.

²⁸² *Id.* Articolo 11, par. 4.

ritengano rilevanti. Importante è inoltre riportare dati riguardanti il settore della giustizia, quali ad esempio il tasso di condanne e le misure cautelari emesse²⁸³. Perché poi i dati possano dare un'immagine veritiera di eventuali cambiamenti, essi devono essere raccolti ad intervalli di tempo regolari e non troppo distanziati, oltre che mantenendo sempre gli stessi parametri. Anche su questo punto non c'è un'indicazione precisa nella Convenzione, ma la maggior parte degli Stati ha adottato una frequenza annuale²⁸⁴. Tutti i dati e le indagini devono infine essere resi pubblici, per far sì che tutti possano essere informati sull'argomento, ma anche per stimolare il dibattito pubblico. Affinché i dati raggiungano il più vasto numero di persone possibile, essi devono essere pubblicati su un sito accessibile a tutti, possibilmente raggruppati insieme e riportati in modo che siano comprensibili anche da non esperti, comprendendo brevi spiegazioni sugli indici utilizzati e i risultati ottenuti²⁸⁵. Infine, l'articolo 11 chiede alle Parti di sostenere la ricerca sulla violenza²⁸⁶. Questo tipo di obbligo va oltre i dati e richiede uno studio approfondito del fenomeno, riguardo le sue cause e gli effetti, richiedendo dunque un forte contributo anche alla comunità accademica e scientifica. Nelle ricerche vanno inclusi anche alcuni aspetti relativi all'azione degli Stati nella lotta alla violenza di genere. Vanno studiate le misure adottate e la loro efficacia, in modo da stabilire l'eventuale necessità di cambiamenti in materia. Anche il sistema della giustizia deve essere oggetto di studio, al fine di stabilire la sua efficacia nel perseguire e punire gli autori delle violenze²⁸⁷. Questo capitolo della Convenzione di Istanbul è una delle sue principali innovazioni, proprio perché pone in primo piano l'importanza di un approccio al fenomeno della violenza contro le donne che sia il più completo possibile. Questo strumento, prima ancora di dettare obblighi specifici, impone dunque un metodo di azione che dovrà essere mantenuto nell'adozione delle singole misure da parte degli Stati. Questa è una caratteristica peculiare della Convenzione di Istanbul, in quanto nessuno degli altri strumenti precedenti aveva mai incluso delle norme in tal senso. Gli Stati stanno implementando delle politiche integrate soprattutto attraverso piani d'azione e strategie nazionali. L'Austria ha ad esempio adottato diversi piani d'azione

²⁸³ CETS 210, *Explanatory Report*, par. 76.

²⁸⁴ WALBY, S., *Ensuring data collection and research on violence against women and domestic violence: Article 11 of the Istanbul Convention*, Council of Europe, 2016, p.10, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680640efc>, visitato in data 7 giugno 2020 .

²⁸⁵ WALBY, S., op. cit. p.11.

²⁸⁶ Articolo 11, par. 1, lett. b) della Convenzione di Istanbul.

²⁸⁷ WALBY, S., op. cit. pp. 21-23.

alcuni di questi diretti a specifiche regioni (*Land*), altri invece a livello federale. Tra questi ultimi, due sono particolarmente rilevanti: il Piano d’Azione Nazionale sulla Protezione delle Donne dalla Violenza e la Strategia Nazionale di Prevenzione della Violenza nelle Scuole. Entrambi questi piani attuano molti degli obblighi della Convenzione, tra cui quelli di criminalizzazione di determinate condotte e quello di introdurre nei programmi scolastici dei corsi dedicati all’educazione alla parità di genere. Il GREVIO ha però rilevato anche delle criticità in essi. Infatti, molti dei progetti o delle campagne hanno una brevissima durata e non sono quindi idonei ad essere parte di un approccio integrato e duraturo nel tempo. Inoltre, la maggior parte delle misure trattano della violenza domestica, mentre molte delle altre forme di violenza di genere sono trattate approssimativamente o addirittura non incluse in nessuna misura²⁸⁸. Inoltre, l’Austria ha assegnato il ruolo di organismo di monitoraggio a due entità diverse. La prima è un gruppo di lavoro inter-ministeriale “Protezione delle donne contro la violenza” che era già preesistente. Ad esso sono stati assegnati i compiti di valutazione e miglioramento delle misure adottate, nonché di decisione delle priorità nell’azione nazionale, che si sommano ai compiti che già questo gruppo di lavoro aveva in precedenza. La seconda entità invece è “l’Ufficio Nazionale di Coordinamento sulla Violenza Contro le Donne”, esso è stato creato appositamente ed è composto da due membri della Divisione sulla Violenza contro le Donne e sulla Legislazione per le Donne del Ministero della Pubblica Sanità e delle Questioni delle Donne, i quali dunque rivestono un doppio incarico. L’Ufficio di Coordinamento ha appunto il compito di coordinare le varie misure adottate. Il GREVIO ha evidenziato delle criticità rispettivamente a queste due entità. Essi infatti sono entrambi organismi a cui sono stati assegnati dei ruoli aggiuntivi rispetto a quelli precedenti, senza però un corrispondente aumento delle risorse umane e senza avere un *budget*. Questo preoccupa il GREVIO rispetto all’effettiva efficienza di questi due organismi, che potrebbero non avere le risorse sufficienti per adempiere il proprio ruolo²⁸⁹. Anche il Montenegro ha adottato numerosi piani d’azione e strategie nazionali. Il principale, adottato nel 2016, è la Strategia per la Protezione dalla Violenza Domestica. Il titolo cita solamente la violenza domestica, ma all’interno del documento è contenuta una definizione di violenza di genere che si basa su quella dell’articolo 3 della Convenzione di Istanbul. Nonostante ciò, la quasi totalità delle misure è rivolta alla violenza domestica,

²⁸⁸ GREVIO, *Baseline Evaluation Report, Austria*, 27 settembre 2017, paragrafi 13-18.

²⁸⁹ GREVIO, *Baseline Evaluation Report, Austria*, paragrafi 34-37.

poco è stato fatto invece per tutte le altre forme di violenza. Oltre a questo, altri piani d'azione esistono, ma sono maggiormente incentrati sull'uguaglianza di genere o sulla rimozione delle discriminazioni che particolari categorie di individui subiscono in Montenegro, come le popolazioni Rom ed Egiziane. Manca quindi un Piano d'Azione che crei realmente l'approccio olistico ed integrato richiesto dalla Convenzione e che si occupi di tutte le forme di violenza contenute nella Convenzione di Istanbul²⁹⁰. La Serbia ha inoltre creato un organismo di coordinamento che si occupa della valutazione e dell'implementazione di tutte le misure adottate per adempiere gli obblighi della Convenzione di Istanbul. Esso è composto dagli alti rappresentanti di alcuni Ministeri, come quello della Giustizia, dei Diritti Umani e delle Minoranze, degli Affari Interni. Sono inoltre presenti anche rappresentanti della Corte Suprema e dell'Associazione dei Comuni. Questa composizione conferisce molta autorevolezza all'organismo e perciò esso svolge un ruolo chiave. Ma molti membri dell'organismo variano alla fine di ogni legislatura, proprio perché sono legati al loro mandato all'interno dei Ministeri. Questo ha ripercussioni negative sia riguardo alla continuità nel lavoro, sia riguardo alla valutazione delle politiche assunte dal Governo precedente, perché la valutazione potrebbe non essere oggettiva, ma influenzata dalla condivisione o meno delle stesse idee politiche. Inoltre, anche ad esso non è stato assegnato alcun *budget*, né uno staff permanente e questo potrebbe comprometterne l'efficienza²⁹¹.

Su questo ambito gli Stati devono dunque ancora migliorare perché se da un lato hanno adottato strategie e misure per attuare gli obblighi della Convenzione di Istanbul, dall'altro spesso manca loro proprio l'approccio unitario ed integrato che dovrebbe portare ad indirizzare il problema della violenza di genere come unico e non limitarsi solo ad alcune forme di esso.

4. La prevenzione

Il precedente capitolo della Convenzione stabilisce dunque alcune norme riguardanti i requisiti e le caratteristiche che gli Stati devono rispettare in qualsiasi tipo di misura essi adottino per combattere la violenza di genere e la violenza domestica. Dal capitolo III

²⁹⁰ GREVIO, *Baseline Evaluation Report, Montenegro*, 25 ottobre 2018, paragrafi 23-29.

²⁹¹ GREVIO, *Baseline Evaluation Report, Serbia*, 22 gennaio 2020, paragrafi 45-48.

invece, la Convenzione passa ad esaminare gli ambiti specifici dell'azione, partendo dalla prevenzione.

Le misure preventive sono fondamentali non solo per evitare atti di violenza nell'immediato, ma anche per ottenere cambiamenti nella popolazione che durino nel tempo, in una visione a lungo termine. La lotta per l'eliminazione della violenza contro le donne è veramente efficace solo se passa anche attraverso misure di questo tipo, che mirano a produrre un cambiamento duraturo e non solo a porre rimedio ai singoli atti concreti di violenza che si sono già realizzati²⁹².

La Convenzione prevede sia obblighi generali sia specifici. Tra quelli di ordine generale, vi è il dovere per gli Stati di adottare tutte le misure necessarie, legislative e non, al fine di avviare un cambiamento socio-culturale che porti all'eliminazione di tutti gli stereotipi, le tradizioni e qualsiasi altra pratica che postuli l'inferiorità della donna rispetto all'uomo²⁹³. Questo perché, come affermato dalla stessa Convenzione nel Preambolo, nonché dagli altri strumenti internazionali precedenti, la violenza contro le donne deriva proprio da stereotipi, discriminazioni e relazioni di potere che hanno una struttura gerarchica, in cui l'uomo è posto su un piano di superiorità. Porre la donna e l'uomo su un piano di parità comporta il fatto che quest'ultimo non avrà bisogno di ricorrere alla violenza come strumento per affermare la propria supremazia e il proprio potere²⁹⁴. Perché questo cambiamento sia realizzabile, è fondamentale che tutti i membri della società siano coinvolti nel processo, soprattutto gli uomini e i ragazzi²⁹⁵. Poiché gli uomini sono nella maggior parte dei casi gli autori delle violenze, devono essere loro per primi educati ad avere rapporti sani e non basati su squilibri di potere con l'altro sesso. Inoltre, gli uomini hanno una forte influenza sugli altri uomini, in una sorta di effetto a catena che lentamente può condurre la società al cambiamento sperato²⁹⁶.

Se, da un lato, gli uomini devono imparare a modificare il proprio modo di rapportarsi alle donne, dall'altro queste ultime devono essere destinatarie di programmi volti ad aumentarne l'autonomia e l'emancipazione²⁹⁷. Questo si traduce in una maggiore partecipazione delle donne a tutti i livelli, soprattutto alla vita politica ed economica. Un

²⁹² HESTER, M., LILLEY, S. J., *Preventing violence against women: Article 12 of the Istanbul Convention. A Collection of Papers on the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence*, Council of Europe, 2014, p. 5.

²⁹³ Articolo 12, par. 1 della Convenzione di Istanbul.

²⁹⁴ UNSG, *In-Depth- Study on All Forms of Violence Against Women*, A/61/122/Add.1, 2006, pp. 27-29.

²⁹⁵ Articolo 12, par. 4 della Convenzione di Istanbul.

²⁹⁶ HESTER, M., LILLEY, S. J., op. cit. pp. 31, 32.

²⁹⁷ Articolo 12, par. 6 della Convenzione di Istanbul.

maggior numero di donne nei processi di *decision making* ha come conseguenza un'attenzione più profonda rispetto ai problemi delle stesse, problemi tra i quali rientra proprio quello della violenza di genere²⁹⁸.

La Convenzione pone poi particolare attenzione verso quegli atti di violenza che sono compiuti in nome di usi, tradizioni, religione, o del cosiddetto "onore". Sono queste alcune tra le giustificazioni più usate per motivare le violenze, non solo da singoli individui o da gruppi di persone, ma addirittura a livello statale²⁹⁹. Consapevole di ciò, l'articolo 12³⁰⁰ chiede alle Parti di vigilare affinché nessuna di queste giustificazioni sia presente in atti legislativi o di qualsiasi altra natura. Viene quindi implicitamente posto il principio secondo il quale il divieto di compiere atti violenti rientranti nella Convenzione non può mai essere invocato come limitazione della libertà religiosa o culturale dell'autore dell'atto³⁰¹. Questa statuizione potrebbe causare un conflitto tra i diritti delle donne ed il diritto alla libertà religiosa e culturale. Invero, il tema del conflitto tra libertà religiosa o culturale da un lato e rispetto dei diritti umani dall'altro è da sempre uno dei più delicati nel diritto internazionale. La libertà religiosa e culturale e il relativo obbligo di non discriminazione sulla base di questi due fattori sono contenuti in diversi strumenti internazionali, come gli articoli 18 e 27 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, gli articoli 18 e 27 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, l'articolo 15 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, la Dichiarazione sull'Eliminazione di tutte le Forme di Intolleranza e di Discriminazione Fondate sulla Religione o sul Credo dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 25 novembre 1981³⁰², la Convenzione sulla Protezione e la Promozione della Diversità delle Espressioni Culturali, adottata dall'UNESCO il 20 ottobre 2005³⁰³. In tutti questi strumenti, la libertà di scegliere ed adottare una religione e di appartenere ad una cultura è un diritto inderogabile, ciò a cui vengono posto dei limiti è la manifestazione della propria fede religiosa o della propria cultura e questi limiti consistono nella protezione della sicurezza e della salute pubblica e nel rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà degli altri individui³⁰⁴. In questo caso, come negli altri casi in cui due diritti umani siano in conflitto tra loro, è necessario operare un bilanciamento.

²⁹⁸ HESTER, M., LILLEY, S. J., op. cit. pp. 37-40.

²⁹⁹ UNSG, *In-Depth- Study on All Forms of Violence Against Women*, pp. 30, 31.

³⁰⁰ Paagrafo 5.

³⁰¹ CETS 210, *Explanatory Report*, par. 89.

³⁰² Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 36/55 del 25 novembre 1981.

³⁰³ Adottata durante la 33esima sessione della Conferenza Generale dell'UNESCO del 20 ottobre 2005.

³⁰⁴ CLARK, R., S., *The United Nations and Religious Freedom; New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 11, 1978, pp. 214- 218.

Quando delle pratiche comportino la violazione di diritti umani fondamentali, come il diritto alla vita, alla dignità, all'integrità fisica, il divieto di discriminazione, esse non possono essere giustificate solo perché rientranti in una religione o in una cultura. In questi casi, la libertà religiosa e culturale deve soccombere in favore della protezione dei diritti umani fondamentali dell'altro individuo³⁰⁵. Ciò è stato affermato anche dal Comitato dei Diritti umani, istituito dal Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici nel Commento Generale n. 28³⁰⁶. In questi specifico Commento, il Comitato tratta lo scopo dell'articolo 3 del Patto, relativamente al divieto di discriminazione tra uomini e donne. In particolare, il Comitato, al paragrafo 5, sostiene che le tradizioni, le religioni e le diverse culture contribuiscono tutt'oggi alle discriminazioni basate sul genere, attraverso una serie di pratiche, quali gli aborti forzati, le mutilazioni genitali femminili, gli omicidi per dote, i matrimoni combinati, che violano i diritti fondamentali delle donne. È fondamentale che gli Stati vietino questo tipo di pratiche, al fine di permettere alle donne un pieno ed effettivo godimento dei diritti contenuti nel Patto.

La Convenzione di Istanbul dunque si associa a questa posizione assunta nel diritto internazionale da diversi studiosi, nonché da trattati internazionali in materia di diritti umani e dagli organismi dei diritti umani e chiede agli Stati di vietare che la religione o la cultura siano usate come giustificazione per compiere atti violenti che violano diritto fondamentali delle donne.

Dal momento che l'articolo 12 della Convenzione di Istanbul dispone degli obblighi generali in capo agli Stati, esso non detta misure specifiche da adottare, lasciando grande discrezionalità agli Stati. Ma negli articoli successivi, la Convenzione scende più nel dettaglio per dettare delle misure in alcuni campi specifici, che essa ritiene particolarmente importanti.

Un primo importante passo per prevenire le violenze riguarda la conoscenza di questo fenomeno da parte di tutti i membri della società. È fondamentale diventare consapevoli dell'origine della violenza e quindi della connotazione della società come "patriarcale", dell'esistenza degli stereotipi di genere e dello squilibrio che tuttora esiste tra uomo e donna. È necessario sottolineare come questo sia un fenomeno sociale, non naturale e che

³⁰⁵ DONDER, Y., *Do cultural diversity and human rights make a good match?*; *International Social Science Journal*, Vol. 61, 2010, pp. 15-35.

³⁰⁶ HUMAN RIGHTS COMMITTEE, General Comment No. 28, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), 29 marzo 2000.

di conseguenza un cambiamento è possibile³⁰⁷. Affinché tutto ciò si realizzi, gli Stati devono mettere in atto campagne e programmi che aumentino la consapevolezza riguardo questo fenomeno, i diversi tipi di violenza, le conseguenze che può avere³⁰⁸. L'articolo non dà indicazioni in merito alle specifiche modalità di attuazione di tali programmi, che sono quindi rimesse alla libera scelta dello Stato, il quale si potrà avvalere anche di ONG e organizzazioni della società civile. Affinché questi programmi abbiano una reale efficacia, essi devono essere messi in atto frequentemente, sia per normalizzare il dibattito intorno a questi temi, sia per tenere sempre alta l'attenzione sul problema in questione³⁰⁹.

Dal momento che la lotta alla violenza di genere passa anche attraverso la conoscenza e l'educazione alla parità, alleati centrali sono anche tutti quei luoghi di formazione di bambini e ragazzi, quali la scuola *in primis*, ma anche ad esempio centri sportivi e di svago³¹⁰. Inserire nei programmi scolastici materiali relativi alla parità di genere, all'eliminazione di stereotipi, alla risoluzione non violenta dei conflitti è necessario perché bisogna educare a questi valori fin dalla più tenera età³¹¹. È certamente più facile insegnare modalità comportamentali e una visione della realtà sane ad un bambino che sta formando il suo carattere rispetto ad un adulto. Ovviamente i materiali utilizzati devono essere di volta in volta adattati all'età del bambino/ragazzo a cui vengono proposti. Scuola e altri luoghi di istruzione possono far sì che i cittadini del domani crescano già consapevoli dei problemi di discriminazione di genere, che siano già ben informati sulla violenza contro le donne, sulle radici del problema e su cosa fare per prevenirlo e combatterlo³¹².

Un grande supporto può essere dato anche dai media, che giocano al giorno d'oggi un ruolo centrale nel processo di informazione e di diffusione delle notizie. Per questo motivo è necessario che gli Stati incoraggino i media a rappresentare le donne evitando stereotipi e ipersessualizzazione³¹³, che diano notizie riguardo alla violenza di genere senza cadere nel sensazionalismo, ma appunto con lo scopo di informare³¹⁴.

³⁰⁷ HEISECKE, K., *Raising awareness of violence against women: article 13 of the Istanbul Convention. A Collection of Papers on the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence*, Council of Europe, 2014, pp. 9, 10.

³⁰⁸ Articolo 13 della Convenzione di Istanbul.

³⁰⁹ HEISECKE, K., *op. cit.*, p. 13.

³¹⁰ Articolo 14 della Convenzione di Istanbul.

³¹¹ CETS 210, *Explanatory Report*, parr. 94, 95.

³¹² OKENWA-EMGWA, L., VON STRAUSS, E., *Higher education as a platform for capacity building to address violence against women and promote gender equality: the Swedish example*; *Public Health Review*, Vol. 39, 2018.

³¹³ Articolo 17 della Convenzione di Istanbul.

³¹⁴ UNESCO & UN WOMEN, *The big conversation: Handbook to address violence against women in and through the media*, 2019, <https://www.unwomen.org/>

Il settore dei media e più in generale tutto il settore privato possono contribuire alla prevenzione della violenza anche in un altro modo: attuando delle politiche interne alle aziende stesse. Le conseguenze delle violenze subite dalle donne hanno ricadute negative anche nell'ambiente lavorativo, sia che queste siano avvenute direttamente sul luogo di lavoro, sia che esse vengano perpetuate al di fuori³¹⁵. Questo può essere uno dei fattori per portare le aziende e i datori di lavoro ad adoperarsi per la prevenzione, attraverso iniziative che mirino a parlare del problema con i propri dipendenti, ad informarli, anche eventualmente ad istituire programmi interni di aiuto e supporto alle dipendenti che sono vittime di violenza. In aggiunta, in molti Paesi ci sono specifiche norme che disciplinano il comportamento del datore di lavoro in caso di molestie sul luogo di lavoro³¹⁶.

In conclusione, la Convenzione chiede alle Parti di agire su più fronti per quanto riguarda le misure preventive, con lo scopo primario di avviare un cambiamento socio-culturale che incida sul modo stesso di intendere i generi e il rapporto fra essi. Per far ciò gli Stati possono unire l'operato delle proprie istituzioni e delle proprie strutture a quello del settore privato, al fine di arrivare a più individui possibili, nel modo più efficace.

Sebbene le norme sulla prevenzione siano fondamentali al fine di creare un cambiamento duratura nella società, esse sono anche difficili da implementare per gli Stati perché richiedono un lavoro prolungato nel tempo e che investa numerosi settori.

Un esempio positivo in questo senso è la Finlandia. Questa Nazione ha adottato il Piano Nazionale per Ridurre la Violenza Contro le Donne, comprensivo di numerose azioni che hanno inciso su diversi livelli. Le misure contenute spaziavano infatti da campagne di sensibilizzazione a livello nazionale e regionale, fino a corsi per figure professionali che lavorano a contatto con vittime e autori di violenze. Anche nel settore scolastico sono stati aggiunti corsi riguardo ai diritti umani, alla parità di genere, nonché corsi di educazione sessuali. Sono stati inoltre sviluppati diversi programmi per prevenire gli abusi sessuali all'interno delle scuole. Per quanto riguarda il settore dei media, esiste una autoregolamentazione del Consiglio Finlandese dei Mass Media che detta delle linee guida riguardo alla protezione delle vittime di particolari crimini, nonché al rispetto della dignità

</media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2019/thebigconversation-mediahandbook-compressed.pdf?la=en&vs=5819>, visitato in data 14 giugno 2020.

³¹⁵ MORBECK M., *Encouraging the participation of the private sector and the media in the prevention of violence against women and domestic violence: article 17 of the Istanbul Convention. A Collection of Papers on the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence*, Council of Europe, 2014, pp.11, 12.

³¹⁶ *Id.* pp. 14-16.

umana, anche se non c'è alcun riferimento specifico riguardo alla rappresentazione della donna non stereotipata e non sessualizzata. Le discriminazioni contro le donne sono proibite anche nelle pubblicità, in base alla legge a tutela dei consumatori. Nonostante la Finlandia sia uno degli Stati che meglio è riuscito ad attuare gli obblighi in materia di prevenzione, il GREVIO ha rilevato alcuni aspetti su cui migliorare. Innanzitutto, il *budget* stabilito per il Piano d'Azione non è risultato sufficiente ed infatti non è stata possibile l'implementazione di tutte le misure in esso contenute, è necessario dunque assegnare maggiori risorse economiche. Inoltre, i corsi organizzati per gli operatori che lavorano a contatto con le vittime e gli autori di violenza non includevano coloro che lavorano nel settore della giustizia. Questo ha un impatto negativo sia sullo svolgimento delle indagini che nel corso del processo, dal momento che giudici, forze dell'ordine e pubblici ministeri non hanno le competenze necessarie per gestire nella maniera migliore questi casi. È necessario dunque includere anche queste figure nei corsi di formazione. Il settore dei media è quello più critico. In riferimento ai media esistono infatti solo forme di auto-regolamentazione, mentre lo Stato non ha adottato alcun tipo di misura rivolto ad essi. Inoltre, nelle regolamentazioni non ci sono riferimenti alle questioni di genere, agli stereotipi, all'adeguata rappresentazione della donna. Anche se la Finlandia rappresenta dunque un modello positivo, ci sono alcuni settori nei quali le misure preventive fino ad ora adottate non sono sufficienti o adeguate³¹⁷.

Sebbene le norme sulla prevenzione siano fondamentali al fine di creare un cambiamento duratura nella società, esse sono anche difficili da implementare per gli Stati perché richiedono uno lavoro prolungato nel tempo e che investa numerosi settori.

5. La protezione e il sostegno alle vittime

Lo scopo ultimo della Convenzione di Istanbul è quello di eliminare la violenza contro le donne. Come già detto però questo è un obiettivo raggiungibile solo alla fine di un lungo processo. Tuttavia, nel mentre, le violenze continuano ad essere perpetuate. Gli Stati perciò devono anche impegnarsi nell'offrire supporto di ogni tipo alle vittime, mentre attuano le misure destinate a eliminare alla radice il problema.

³¹⁷ GREVIO, *Baseline Evaluation Report, Finland*, settembre 2019, paragrafi 52-88.

Le misure di protezione e sostegno alle vittime che la Convenzione prevede sono di diverso tipo.

Innanzitutto, gli Stati devono garantire delle misure di sostegno generale, di cui alcuni esempi sono: consulenze legali, sostegno psicologico, assistenza finanziaria, alloggio, assistenza nella ricerca di un lavoro, accesso ai servizi sanitari³¹⁸. Solitamente questo tipo di servizi sono forniti direttamente dallo Stato e garantiscono un aiuto più a lungo termine, non solo nell'immediato. Inoltre, essendo appunto aiuti di carattere generale, non sono specifici per le vittime di violenza, ma sono servizi offerti a chiunque ne abbia bisogno³¹⁹. A questi devono aggiungersi servizi di tipo specialistico, diretti a supportare specificamente le vittime di violenza e i loro bambini³²⁰. Spesso essi sono forniti da associazioni o ONG, con staff che devono essere specializzati nel trattamento delle vittime di tutte le forme di violenza coperte dalla Convenzione. Nella Convenzione sono indicati alcuni servizi che gli Stati devono necessariamente garantire: case rifugio, linee telefoniche di supporto, centri di assistenza specializzati per le violenze sessuali.

I servizi in questione sono particolarmente importanti perché spesso sono i primi a cui le donne si rivolgono quando cercano protezione, un posto in cui stare o qualcuno che le aiuti a decidere come comportarsi³²¹.

Consapevole di ciò, il Consiglio d'Europa ha redatto un documento³²² non vincolante contenente una proposta di standard minimi che tali servizi devono raggiungere negli Stati membri, che verranno illustrati di seguito.

L'articolo 23 della Convenzione di Istanbul richiede che siano predisposte dagli Stati delle case rifugio e che esse siano presenti in numero sufficiente e che siano facilmente accessibili. Il documento del Consiglio d'Europa appena citato raccomanda la presenza di una casa rifugio ogni 10.000 persone, ma chiede anche di assicurare l'esistenza di almeno una casa rifugio in ogni provincia/regione, in modo da non rendere troppo difficile l'accesso nelle zone scarsamente popolate³²³.

³¹⁸ Articolo 20 della Convenzione di Istanbul.

³¹⁹ CETS 210, *Explanatory Report*, parr. 125-127.

³²⁰ Articolo 22 della Convenzione di Istanbul.

³²¹ BAKER, C., K., BILLHARDT, K., A., WARREN, J., ROLLINS, C., GLASS, N., E., *Domestic violence, housing instability, and homelessness: A review of housing policies and program practices for meeting the needs of survivors; Aggression and Violence Behavior*, Vol. 14, 2010, pp. 430-439.

³²² COUNCIL OF EUROPE, *Combating violence against women: minimum standards for support services*, 2008, [https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF\(2007\)Study%20rev.en.pdf](https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF(2007)Study%20rev.en.pdf), visitato in data 17 giugno.

³²³ *Id.*, pp. 28, 38.

Per quanto riguarda le funzioni ed i servizi delle case rifugio, il documento del Consiglio d'Europa riporta che esse hanno come scopo principale quello di offrire un luogo fisico sicuro in cui abitare e per fare ciò, il loro indirizzo è spesso tenuto segreto. Solitamente però sono presenti anche altri servizi al loro interno: supporto psicologico, legale, servizi per i figli delle vittime. Sono state create inoltre alcune case rifugio con servizi specifici per gruppi di donne con bisogni particolari: immigrate, donne tossicodipendenti, donne con disabilità o con malattie mentali. Due sono i principi alla base delle case rifugio: quello già citato della sicurezza delle donne che vi sono ospitate, ma anche degli staff che lavorano al loro interno, e quello dell'*empowerment*. Le donne sono infatti incoraggiate a riprendere il controllo della propria vita, cercando inizialmente di analizzare e comprendere la violenza subita e soprattutto di superare il cosiddetto *victim blaming*, cioè il fenomeno per il quale è la vittima che viene colpevolizzata, sia da sé stessa che dagli altri, per quanto subito³²⁴, per poi essere in grado di fare delle scelte libere riguardanti il proprio futuro.

La Convenzione chiede alle Parti di istituire anche delle linee telefoniche nazionali di sostegno³²⁵. Per esse sono stati previsti dal documento del Consiglio d'Europa meno requisiti rispetto alle case rifugio perché strutturalmente più facili da organizzare, non certo per una minore importanza. Le linee telefoniche sono anzi usate molto spesso dalle donne, in quanto più semplici ed immediate nell'utilizzo; sono anche un mezzo per accedere facilmente alle informazioni su tutti i servizi a loro disposizione. Queste linee devono essere attive 24 ore su 24, 7 giorni su 7 e devono essere gratuite per far sì che ne possano usufruire più donne possibile. Un punto su cui porre attenzione è la possibilità di mantenere l'anonimato durante la chiamata. Molte donne infatti aspettano diverso tempo prima di chiedere aiuto, principalmente per paura e la possibilità di rimanere anonime è un forte incentivo nella scelta di questo servizio³²⁶.

La Convenzione chiede alle Stati parti anche di istituire centri specializzati per le vittime di violenze sessuali e di stupri³²⁷. Queste forme di violenza infatti richiedono un'assistenza specializzata, che coinvolge diversi ambiti. C'è bisogno innanzitutto di personale sanitario che sappia trattare le lesioni che conseguono alla violenza sessuale, o che possa praticare un aborto in caso di necessità. Fondamentale è anche il supporto psicologico sia nell'immediato, sia nella costruzione di un percorso che potrebbe durare anche anni.

³²⁴ *Id.*, pp. 17, 18.

³²⁵ Articolo 24 della Convenzione di Istanbul.

³²⁶ UNSG, *In-Depth- Study on All Forms of Violence Against Women*, pp. 92, 93.

³²⁷ Articolo 25 della Convenzione di Istanbul.

Bisogna infine considerare la necessità di un'assistenza legale per decidere riguardo alla possibilità di una denuncia, per la successiva attività processuale, ma anche per quanto riguarda la raccolta di prove, momento molto delicato ma di centrale importanza anche nel caso in cui non si volesse denunciare subito³²⁸.

Nonostante sia ampiamente riconosciuta l'importanza di quest'ultimo tipo di centri, essi sono in realtà molto poco diffusi. In base ai dati raccolti dall'organizzazione *Women Against Violence Europe (WAVE)*³²⁹, solo la metà dei 46 Paesi europei considerati ha almeno uno di questi centri. Tra questi solo l'Islanda rispetta la proporzione richiesta dal documento del Consiglio d'Europa, che prevede l'esistenza di un centro specializzato per le vittime di violenze sessuali ogni 200.00 abitanti. È questo un punto su cui si deve lavorare molto, perché le violenze sessuali vengono commesse ancora in gran numero e per le vittime sarebbe sicuramente un grande aiuto poter trovare tutti i servizi di cui necessitano in un unico luogo.

Tutte le misure di protezione e supporto delle donne devono tenere in debita considerazione anche i figli delle stesse, prevedendo servizi e aiuto anche per loro.

Particolare attenzione va prestata per i bambini che sono stati testimoni di violenze³³⁰. Questi ultimi infatti possono sviluppare diversi problemi di natura psico-fisica: disturbi da stress post-traumatico, disturbi dell'attenzione, depressione. È molto probabile inoltre che questi bambini svilupperanno problemi relazionali e che adotteranno essi stessi comportamenti violenti. Soprattutto per quanto riguarda i casi di violenza domestica, spesso le bambine si identificano nella mamma, vittima di violenza, assumendo un atteggiamento remissivo per paura della violenza stessa, i bambini si identificano invece nel padre, autore della violenza, assorbendo da esso gli stereotipi di genere e il comportamento violento; tutto questo può condurre anche il bambino a sviluppare un'avversione nei confronti del genitore non violento. Proprio per scongiurare l'insorgere di queste problematiche gli Stati devono predisporre servizi di supporto psicologico anche per i bambini, calibrati ovviamente sull'età e sulla personale esperienza vissuta³³¹.

³²⁸ CETS 210, *Explanatory Report*, parr. 138-141.

³²⁹ WAVE, *Country Report 2019, Statistical Factsheet*, 2019, <https://www.wave-network.org/2019/12/30/wave-statistic-2019/>, visitato in data 9 settembre 2019.

³³⁰ Articolo 26 della Convenzione di Istanbul.

³³¹ CARNEVALE, S., DI NAPOLI, I., ESPOSITO, C., ARCIDIACONO, C., PROCENTESE, F., *Children Witnessing Domestic Violence in the Voice of Health and Social Professionals Dealing with Contrasting Gender Violence; International Journal of Environmental Research and Public Health*, Vol. 17, 2020.

I servizi di protezione e supporto alle vittime di violenza e ai loro bambini sono un aiuto prezioso per tante donne. Da quando la Convenzione di Istanbul è entrata in vigore, gli Stati si stanno impegnando per cercare di raggiungere gli standard ivi previsti. Guardando ancora una volta ai dati raccolti dalla *WAVE*, emerge che nel 2015 33 Paesi sui 46 analizzati disponevano di una linea telefonica di sostegno e, tra queste, solo 17 rispettavano entrambi i requisiti posti dalla Convenzione, cioè di essere attiva 24 ore su 24 e sette giorni alla settimana³³². Nel 2018 invece gli Stati che avevano predisposto questo tipo di servizio erano saliti a 35 e, di questi, 25 rispettavano entrambi i requisiti della Convenzione³³³. Per quanto riguarda invece le case rifugio, nel 2015 erano presenti in Europa 1.842 case rifugio, le quali disponevano di circa 26.780 posti letto³³⁴. Nel 2018 invece, il numero di case rifugio era salito a 2.350, con un numero di posti letto pari a circa 31.943³³⁵. Da questi dati statistici emerge l'impegno degli Stati per raggiungere i numeri e gli standard qualitativi che la Convenzione impone per quanto riguarda i servizi di supporto per le vittime. Il lavoro da fare resta comunque ancora lungo, sia per quanto riguarda il numero di strutture che garantiscono questi servizi, sia per quanto riguarda gli standard legati al tipo e alla qualità di assistenza che viene fornita alle vittime. Basti pensare che, secondo il documento del Consiglio d'Europa sugli standard minimi, il numero di letti a disposizione nelle case rifugio dovrebbe essere di 84.092 e che solo 5 Paesi su 46 rispettano i requisiti imposti per le case rifugio.

6. Il procedimento giudiziario

L'ultima delle quattro macro-categorie di obblighi che la Convenzione di Istanbul fa sorgere in capo alle Parti riguarda il procedimento giudiziario.

L'introduzione di norme di legge e la loro pratica attuazione sono gli strumenti cardine di ogni ordinamento statale, nonché i più incisivi. Per tale motivo, questa è la parte più consistente della Convenzione e riguarda ben due capitoli: il V e il VI.

³³² WAVE, *Violence against women and their children – Facts and figures*, 2016, https://wave-network.org/wp-content/uploads/2018/09/2016_WAVE_Statistic.pdf, visitato in data 9 settembre 2020.

³³³ WAVE, *Country Report 2019*, v. *supra* nota 99.

³³⁴ WAVE, *Violence against women and their children – Facts and figures*, 2016, v. *supra* nota 102.

³³⁵ WAVE, *Country Report 2019*, v. *supra* nota 99.

Le misure riguardanti l'ordinamento giuridico si dividono infatti in disposizioni riguardanti il diritto sostanziale, di cui si occupa il capitolo V, e misure riguardanti il diritto procedurale, di cui invece tratta il capitolo VI.

6.1 Le misure di diritto sostanziale

Il capitolo V contiene le misure riguardanti il diritto sostanziale.

La Convenzione di Istanbul non contiene solo un obbligo generico per quanto riguarda le misure da includere nell'ordinamento giuridico nazionale, ma un catalogo abbastanza dettagliato di norme di varia natura da inserire nelle legislazioni delle Parti³³⁶.

La maggior parte di tali norme riguardano la criminalizzazione di determinate condotte. Queste misure sono volte innanzitutto a colmare il gap che esiste nelle legislazioni della maggior parte dei Paesi europei per quanto riguarda la previsione di fattispecie di reato che condannino le specifiche forme di violenza coperte dalla Convenzione³³⁷. Grazie a queste norme si ottiene inoltre una sorta di armonizzazione tra i vari Stati, il che comporta un'azione più omogenea a livello internazionale nella lotta alla violenza di genere³³⁸.

Oltre a questo tipo di misure, ne sono presenti anche altre che riguardano vari aspetti del diritto, come i rimedi civili, le circostanze aggravanti, le sanzioni da adottare nei confronti degli autori delle violenze.

6.1.1 Le misure di natura penalistica

Come già anticipato all'inizio del paragrafo, la maggior parte delle misure di diritto sostanziale riguarda l'ambito penalistico e soprattutto l'introduzione negli ordinamenti statali di alcune figure di reato, nel caso esse non fossero già previste.

Innanzitutto, la Convenzione chiede agli Stati di includere nelle proprie legislazioni penali il reato di violenza, non solo nelle classiche forme di violenza fisica³³⁹ e sessuale. Anche la violenza psicologica³⁴⁰ deve essere criminalizzata. Quest'ultima viene definita per la prima volta in uno strumento internazionale vincolante e mira a punire quei comportamenti intenzionali che compromettano seriamente l'integrità psicologica di un'altra persona, sia

³³⁶ HENN, E., V., *International Human Rights Law and Structural Discrimination. The example of Violence against Women*, Springer, Berlino, 2018, p. 148.

³³⁷ CETS 210, *Explanatory Report*, par. 149.

³³⁸ *Id.*, par. 151.

³³⁹ Articolo 35 della Convenzione di Istanbul.

³⁴⁰ *Id.*, art. 33.

attraverso la coercizione che attraverso le minacce. Diversi aspetti sono lasciati alla discrezione degli Stati, come la definizione dell'aggettivo "intenzionale" e di cosa significhi compromettere "seriamente" l'integrità psicologica di un altro soggetto. È ben chiaro invece che questo articolo non si riferisca ad un singolo evento, ma ad una serie di comportamenti continui e ripetuti nel tempo³⁴¹. La violenza psicologica è una forma particolarmente pericolosa di violenza, perché non si manifesta in modo evidente. Spesso però precede e accompagna la violenza fisica, soprattutto nella violenza domestica.

La definizione di violenza sessuale, contenuta nell'articolo 36, benché già presente nella maggior parte degli ordinamenti statali, presenta alcune peculiarità su cui è necessario soffermarsi. Essa comprende qualsiasi atto sessuale non consensuale compiuto su una persona con parti del corpo o con oggetti, ovvero il costringere una persona ad avere rapporti sessuali non consensuali con un terzo.

Nel secondo paragrafo, viene specificato che:

Il consenso deve essere dato volontariamente, quale libera manifestazione della volontà della persona, e deve essere valutato tenendo conto della situazione e del contesto.

Questa previsione è volta ad eliminare l'idea, ancora radicata nella cultura e purtroppo nelle leggi di alcuni Paesi, che sia necessaria una qualche forma di resistenza da parte della vittima, che deve essere addirittura provata durante il processo. La Convenzione di Istanbul invece impone agli Stati di ritenere sufficiente per integrare il reato di violenza sessuale o di stupro la semplice mancanza del consenso volontario e cosciente³⁴² da parte della vittima. L'ultimo paragrafo infine dispone che le condotte sopra descritte configurano violenza sessuale o stupro anche quando siano commessi nei confronti di partner o ex-partner. Viene così espressamente menzionato anche il cosiddetto stupro coniugale. Questa è stata una forma di violenza a lungo sottovalutata, dal momento che si presumeva che durante il matrimonio o nel corso di una relazione il consenso fosse automaticamente presente. In realtà spesso l'uomo forza la donna con cui ha una relazione affettiva ad avere rapporti sessuali e ancora una volta tale coercizione è un mezzo per affermare la propria

³⁴¹ CETS 210, *Explanatory Report*, par. 179-181.

³⁴² JONES, J., *The Istanbul Convention*, in MANJOO, R., JONES, J., (Eds.) *Legal protection of Women from violence*, Routledge, Abingdon e New York, 2018, p. 15.

supremazia³⁴³. Per questo motivo è fondamentale riconoscere e criminalizzare anche questa particolare forma di violenza sessuale.

La Convenzione di Istanbul tiene in considerazione anche il fatto che, in seguito ai grandi flussi migratori, nei Paesi europei convivono ormai persone aventi origini e culture molto diverse tra loro. La società europea è multiculturale. Questo fenomeno pone però il problema dei reati culturalmente motivati, costituiti da determinati comportamenti che sono accettati o incoraggiati nella minoranza culturale del soggetto agente, ma che sono appunto considerati reati nell'ordinamento giuridico del gruppo culturale di maggioranza. Questo gruppo di reati pone forti conflitti tra il diritto a vivere secondo la propria cultura e le proprie tradizioni da una parte e la protezione di diritti umani fondamentali, come il diritto alla salute, all'integrità fisica, alla libertà dall'altra³⁴⁴. In conseguenza a ciò, la Convenzione di Istanbul chiede di criminalizzare anche atti che non fanno parte o non fanno più parte della cultura dei nostri Paesi. Un primo esempio è quello dei matrimoni forzati. La Convenzione chiede alle Parti di considerare reato il costringere un adulto o un bambino a contrarre matrimonio, ma anche l'attirare con l'inganno un adulto o un bambino in uno Stato estero per costringerli a contrarre un matrimonio³⁴⁵. Nel caso in cui un matrimonio forzato sia stato comunque concluso, lo Stato deve assicurarne l'annullamento senza che ciò comporti oneri eccessivi per la vittima³⁴⁶. Questo reato, nonché quelli di cui si è parlato in precedenza ed altri presenti nella Convenzione, sono stati formulati senza specificare il genere della vittima e dell'autore, perciò vittime possono essere tanto donne quanto uomini. Ciò nonostante, sono comunque reati che colpiscono prevalentemente il genere femminile e le bambine in maniera ancora più frequente³⁴⁷. I matrimoni forzati in particolare sono considerati come una forma di violenza di genere, in quanto esprimono l'idea della donna considerata solo come oggetto di scambio da parte dei propri famigliari³⁴⁸. Essi inoltre costituiscono una violazione di molti diritti umani, tra cui il diritto alla libertà, alla dignità e il diritto ad un matrimonio frutto di una libera scelta.

³⁴³ RANDALL, M., VENKATESH, V., *Criminalizing Sexual Violence Against Women in Intimate Relationships: State Obligations Under Human Rights Law*; *AJIL Unbound*, Vol. 109, 2015, pp.189-196.

³⁴⁴ BASILE, F., *Il diritto penale nelle società multiculturali: i reati culturalmente motivati*; *Ragion pratica*, Vol. 1, 2013, pp. 9-48.

³⁴⁵ Articolo 37 della Convenzione di Istanbul.

³⁴⁶ *Id.*, art. 32.

³⁴⁷ UNICEF, *ending child marriage. Progress and prospects, 2014*, https://www.unicef.org/media/files/Child_Marriage_Report_7_17_LR..pdf, visitato in data 24 giugno 2020.

³⁴⁸ CAMPMAJÓ, M., B., *Forced marriages in Europe: a form of gender-based violence and violation of human rights*; *The Age of Human Rights Journal*, Vol. 14, 2020, p. 2.

Un altro reato tipicamente collegato a culture diverse dalla nostra è il reato di mutilazioni genitali femminili. Questo, a differenza del precedente, non è un reato neutro dal punto di vista del genere. È specificato infatti che le mutilazioni genitali devono essere eseguite su donne o bambine, escludendo dalla previsione quindi atti quali ad esempio la circoncisione maschile.

L'articolo 38 si rifà alla definizione data dall' Organizzazione Mondiale della Sanità³⁴⁹ e alla lettera a) definisce le mutilazioni genitali femminili come:

l'escissione, l'infibulazione o qualsiasi altra mutilazione della totalità o di una parte delle grandi labbra vaginali, delle piccole labbra o asportazione del clitoride.

Nelle lettere b) e c) viene chiesto di incriminare anche le condotte di chi non esegue materialmente l'atto, ma costringe a subirlo o ne fornisce i mezzi a donne e bambine e nel caso di queste ultime è sufficiente anche il semplice incitamento, incluso per punire quei numerosi casi in cui sono gli stessi parenti delle bambine che le spingono a subire le mutilazioni genitali³⁵⁰. Nel Rapporto Esplicativo è espressamente dichiarato che le mutilazioni genitali femminili causano danni profondi e permanenti sia a livello fisico che mentale, nella maggior parte dei casi inoltre sono praticate senza il consenso della donna o della bambina³⁵¹. Sono questi i motivi per cui è fondamentale inserire tale norma nella Convenzione e conseguentemente negli ordinamenti delle Parti.

Le tradizioni, gli usi, le religioni e il cosiddetto "onore" vengono citati anche dall'articolo 42, il quale chiede agli Stati di adottare le misure legislative necessarie ad impedire che questi elementi vengano usati come giustificazioni per la commissione di atti di violenza durante il procedimento penale. L'accusa di aver trasgredito a norme imposte dai propri costumi o dalla propria religione non può essere usata come motivo per compiere atti di violenza.

Occorre soffermarsi sui crimini compiuti nel nome dell'"onore". La Convenzione di Istanbul non dà una definizione di tale tipo di crimine ed invero non esiste una definizione univoca. Ci sono comunque alcuni elementi di base: le violenze si verificano da parte di

³⁴⁹ WHO, *Eliminating Female Genital Mutilation, An Interagency Statement*, 2008, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43839/9789241596442_eng.pdf?sequence=1, visitato in data 25 giugno 2020.

³⁵⁰ DE VIDO, S., *Culturally Motivated Crimes Against Women in a Multicultural Europe: The Case of Criminalization of FGM in the 2011 CoE Istanbul Convention*, in ZAGATO, L., VECCO, M., *Citizens of Europe, Culture e diritti*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia, 2015, pp. 93-114.

³⁵¹ CETS 210, *Explanatory Report*, par. 198.

uno o più membri della famiglia nei confronti della vittima, in quanto si ritiene che essa abbia leso l'onore della famiglia stessa. La lesione dell'onore avviene quando la vittima infrange le norme sociali e culturali che mirano a controllare determinati comportamenti all'interno della comunità di riferimento³⁵². In questo gruppo di reati possono rientrare diverse fattispecie, che vanno dalla scelta del coniuge da parte della famiglia al cosiddetto delitto d'onore, nel quale il soggetto che ha arrecato disonore alla famiglia viene ucciso. Sebbene anche gli uomini siano destinatari di norme sociali e possano essere quindi vittime di crimini giustificati dall'onore, essi colpiscono in misura molto maggiore le donne³⁵³. È questa l'ennesima manifestazione del controllo che l'uomo esercita sulla vita della donna, sulle sue scelte private e sulla sua autonomia. Proprio perché la donna riacquisti il suo diritto alla vita privata e alla libertà, è necessario che gli Stati non permettano di usare l'onore come causa di giustificazione per la commissione di atti di violenza³⁵⁴.

La Convenzione chiede agli Stati di criminalizzare una serie di condotte, alcune ricollegabili alle forme tradizionali di violenza quali la violenza fisica, sessuale e psicologica, lo *stalking*; altre condotte invece che sono peculiari di alcune culture, le quali un tempo erano lontane da quella europea, ma che le recenti migrazioni hanno portato anche nella nostra società, come i matrimoni forzati, le mutilazioni genitali femminili, l'aborto forzato.

Molti Stati hanno introdotto nuove fattispecie incriminatrici o modificato alcune già esistenti per attuare gli obblighi della Convenzione. Ad esempio, l'Albania, il Montenegro ed il Portogallo hanno introdotto il reato di *stalking*, il Portogallo ed il Montenegro hanno aggiunto anche una norma per le mutilazioni genitali femminili. La Svezia ha invece modificato il reato di violenza sessuale precedentemente previsto. Questo Stato ha infatti abbandonato l'approccio che richiedeva l'uso della forza o delle minacce, per adottare un approccio che si basi esclusivamente sulla presenza del consenso. A tal fine, la Svezia ha introdotto la figura del "*negligent rape*" in base al quale il consenso deve essere chiaro ed esplicito e dunque anche la passività non è considerata come indicativa della presenza del consenso.

³⁵² GRANS, L., *A Right Not to Be Left Alone – Utilising the Right to Private Life to Prevent Honour-related Violence*; *Nordic Journal of International Law*, Vol. 85, 2016, pp. 169-200.

³⁵³ UNFPA, *State of World Population 2000*, p. 29, 2000, https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swp2000_eng.pdf, visitato in data 27 giugno 2020.

³⁵⁴ MEETOO, V., MIRZA, H., S., "*There is nothing 'honourable' about honour killings*": *Gender, violence and the limits of multiculturalism*; *Women's Studies International Forum*, Vol. 30, 2007, pp. 187-200.

Anche l'Italia ha introdotto una nuova figura di reato, relativa ai matrimoni forzati³⁵⁵. Da poco più di un anno infatti, con la legge n. 69 del 9 luglio 2019, è stato introdotto l'articolo 558-*bis* al codice penale, rubricato "costrizione o induzione al matrimonio". Grazie a questo nuovo articolo, adesso è punito con la reclusione da 1 a 5 anni chiunque costringa un'altra persona a contrarre matrimonio, sia tramite violenza che tramite minaccia. Inoltre, è ugualmente punito chi induce un'altra persona a contrarre matrimonio approfittando ad esempio di uno stato di vulnerabilità o di bisogno di una persona, ovvero con abuso di alcune relazioni particolari quali quelle familiari o domestiche. Questa fattispecie si applica non solo quando il fatto è commesso in Italia, ma anche quando sia commesso all'estero da o a danno di un cittadino italiano o di uno straniero residente in Italia. La norma italiana dunque, non solo attua l'obbligo contenuto nella Convenzione di Istanbul, ma si spinge addirittura oltre, punendo non solo chi costringe qualcun altro a contrarre un matrimonio, ma anche chi sfrutti una situazione difficile o delle relazioni particolari al fine di indurre l'altra persona al matrimonio. Prima di questa novella, gli interpreti tentavano di ovviare al vuoto legislativo attraverso norme esistenti³⁵⁶, pensate per altri contesti, quali l'articolo 558 c.p., relativo all'occultamento al coniuge di impedimenti al matrimonio, 573 c.p., che si occupa della sottrazione al genitore o al tutore di un minore che abbia compiuto quattordici anni, 574 c.p. relativo alla sottrazione di un minore che non abbia compiuto i quattordici anni o un infermo di mente, 574-*bis* c.p. il quale si occupa della sottrazione di minori con conseguente conduzione all'estero, e 610 c.p. relativo alla violenza privata. Oltre all'introduzione di questa nuova figura di reato, l'Italia ha modificato altre norme sia del codice penale che del codice di procedura penale con il decreto legge 93/2013, convertito in legge dalla legge 119/2013 per adempiere agli obblighi stabiliti in materia dalla Convenzione di Istanbul. Queste modifiche verranno discusse in seguito nel quarto capitolo.

6.1.2 I rimedi di natura civilistica

Per quanto riguarda i rimedi di natura civilistica, la Convenzione prevede la possibilità per le vittime di chiedere il risarcimento del danno all'autore del reato³⁵⁷ e alle autorità statali

³⁵⁵ Quest'ultimo diritto in particolare era già oggetto, nel 1962, della Convenzione delle Nazioni Unite sul consenso al matrimonio, sull'età minima per il matrimonio e sulla registrazione dei matrimoni.

³⁵⁶ BATTARINO, G., *Note sull'attuazione in ambito penale e processuale penale della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica; Diritto penale contemporaneo*, 2013, p. 9.

³⁵⁷ Articolo 30, par. 1 della Convenzione di Istanbul

in via principale quando queste abbiano violato il dovere di *due diligence*³⁵⁸ e dunque il loro obbligo di adottare ogni misura per prevenire, indagare e punire le violazioni dei diritti umani, anche se commesse da privati, ma anche in via sussidiaria quando l'autore del reato non possa risarcire il danno in prima persona³⁵⁹.

Alla vittima deve essere riconosciuto il diritto a richiedere un risarcimento per il danno subito in seguito alla commissione di uno qualsiasi dei reati compresi nella Convenzione innanzitutto all'autore del reato stesso, questo perché è l'autore che è responsabile in via principale del danno commesso e quindi della sua riparazione³⁶⁰.

Nel caso in cui ciò non sia possibile, l'articolo 30, paragrafo 2 prevede che:

un adeguato risarcimento da parte dello Stato 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'assicurazione o dai servizi medici e sociali finanziati dallo Stato.

Da questa norma emerge con chiarezza come al centro di tutto il sistema della Convenzione di Istanbul ci sia la vittima, non solo nelle norme che dettano principi, ma anche in quelle che contengono obblighi specifici. In nessun altro strumento internazionale vincolante è compresa infatti una norma simile³⁶¹, se non nella Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti del Consiglio d'Europa³⁶². Quest'ultima Convenzione chiede agli Stati di garantire un risarcimento a coloro che abbiano subito un grave pregiudizio alla salute a seguito di un reato violento internazionale, ovvero a coloro che erano a carico di una persona deceduta a causa della stessa tipologia di reato, quando tale risarcimento non può essere assicurato da altre fonti. Questa Convenzione pone però diversi limiti all'ottenimento del risarcimento da parte dello Stato, legati sia alla gravità del pregiudizio subito, sia al tipo di reato che viene preso in considerazione.

Nella norma della Convenzione di Istanbul, responsabile è sempre l'autore del reato, non lo Stato, che ha solo l'obbligo di provvedere al risarcimento del danno subito dalla vittima, tanto che esso potrà poi rivalersi sull'autore del reato. I presupposti affinché sorga questo obbligo sussidiario sono l'assenza di garanzia della riparazione del danno da parte

³⁵⁸ *Id.*, articolo 29, par. 2.

³⁵⁹ *Id.*, articolo 30, par. 2.

³⁶⁰ CETS 210, *Explanatory Report*, par. 165.

³⁶¹ HENN, E., V., *International Human Rights Law and Structural Discrimination*, op. cit., p. 153.

³⁶² STE n. 116, Strasburgo, 24 novembre 1983.

dell'autore e il fatto che la vittima abbia subito gravi pregiudizi fisici. Gli Stati potranno però prescindere da questi elementi quando attueranno questa previsione, prevedendo condizioni più favorevoli per la vittima³⁶³.

Ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 2, gli Stati possono apporre una riserva all'articolo 30, paragrafo 2 che prevede l'obbligo sussidiario per gli Stati di risarcire le vittime di violenza di genere o di violenza domestica e alcuni di loro hanno utilizzato questa possibilità³⁶⁴, a dimostrazione del fatto che questa norma, non rientrando tra gli obblighi di *due diligence*, si è spinta oltre ed ha compiuto un passo avanti rispetto a quanto è comunemente riconosciuto nella comunità internazionale in materia di diritti umani ed obblighi statali e che non tutti gli Stati sono disposti ad assumersi un obbligo di questo tipo³⁶⁵. Alcuni Stati hanno comunque adottato delle modalità per adempiere questo obbligo. Tra gli altri, l'Italia ha ad esempio disposto il Fondo per le vittime di reati intenzionali violenti con la legge 122 del 7 luglio 2016, come modificata dal decreto inter-ministeriale del 22 novembre 2019³⁶⁶. Grazie a questo Fondo, le vittime dei reati omicidio, di violenza sessuale, di lesioni personali gravissime e di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso, nonché i figli della vittima di omicidio commesso dal coniuge possono ricevere un indennizzo di una somma fissa che, in base al reato di cui si è vittima, può variare da 25.000 euro a 60.000 euro. In aggiunta le vittime di questi stessi reati possono ottenere un indennizzo per spese mediche ed assistenziali documentate per un massimo di ulteriori 10.000 euro.

Oltre a questo obbligo sussidiario, lo Stato ha infine l'obbligo di risarcire adeguatamente e in via principale le vittime quando esso non abbia adempiuto l'obbligo di adottare le necessarie misure preventive e di protezione. In questo caso è lo Stato ad essere responsabile del cosiddetto *failure to act*³⁶⁷. Lo Stato cioè non è responsabile dell'atto violento in sé, ma della violazione del suo obbligo di *due diligence*, quale previsto dall'articolo 5, paragrafo 2 della Convenzione³⁶⁸.

³⁶³ CETS 210, *Explanatory Report*, par. 166.

³⁶⁴ Gli Stati che hanno apposta una riserva a questo articolo sono: Andorra, Armenia, Cipro, Georgia, Malta, Monaco, Polonia, Romania, Serbia, Slovenia e Macedonia.

³⁶⁵ STOYANOVA, V., *Due Diligence versus Positive Obligations: Critical Reflections on the Council of Europe Convention on Violence against Women*, in Niemi, J., Peroni, L., and Stoyanova V. eds, *International Law and Violence Against Women: Europe and the Istanbul Convention*, Routledge, Londra, 2020, p. 27.

³⁶⁶ Gazzetta Ufficiale serie generale n. 18 del 23 gennaio 2020.

³⁶⁷ ILA Study Group on Due Diligence in International Law, First report, Washington DC, 2014, p. 16.

³⁶⁸ Vedi *supra* par. 2.

La Corte Europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto in diverse occasioni la violazione dell'obbligo di *due diligence* da parte degli Stati in casi che riguardavano l'uso della violenza contro le donne. Uno tra i più celebri è *Opuz v. Turchia*, che verrà approfondito, insieme ad altre sentenze, nel prossimo capitolo.

6.2 Le misure di diritto procedurale

Affinché la giustizia sia davvero efficace, è importante che nell'ordinamento degli Stati vengano criminalizzati i comportamenti di cui si è parlato nel paragrafo precedente, ma non è sufficiente. Altrettanto necessario è che quelle norme siano rispettate e che i trasgressori vengano condannati. È necessario insomma che le indagini e i processi siano compiuti in modo rapido ed efficiente.

In tutte le fasi del procedimento, bisogna innanzitutto tenere sempre in considerazione i diritti della vittima e diverse sono le misure prescritte dalla Convenzione in questo senso. L'articolo 54 ad esempio impone che le prove riguardanti gli antecedenti e la condotta sessuale della vittima possano essere utilizzati solo quando rilevanti e necessarie per il caso di specie. Spesso infatti tali elementi sono utilizzati per screditare la vittima, per renderla meno rispettabile e, soprattutto nei casi di violenza sessuale, quasi per giustificare l'atto violento³⁶⁹. Una misura di questo tipo è fondamentale sia per assicurare un processo equo, che non sia influenzato da elementi che poco hanno a che fare con il reato commesso, sia per non sottoporre la vittima all'ulteriore trauma di vedersi additata come istigatrice o addirittura corresponsabile della violenza subita.

Sempre con l'obiettivo di turbare il meno possibile la vittima, la Convenzione di Istanbul chiede anche agli Stati di evitare contatti tra essa e l'autore del reato in tribunale o presso le forze dell'ordine³⁷⁰, predisponendo ad esempio i mezzi tecnologici affinché la vittima non sia costretta a testimoniare di persona o comunque in presenza dell'autore della violenza³⁷¹.

Per garantire la sicurezza della vittima, la Convenzione inoltre include l'obbligo di inserire ordini di protezione e misure urgenti di allontanamento negli ordinamenti delle Parti.

³⁶⁹ CETS 210, *Explanatory Report*, parr. 277, 278.

³⁷⁰ Articolo 56, par. 1, lett. g) della Convenzione di Istanbul.

³⁷¹ *Id.*, art. 56, par. 1, lett. i).

Questo strumento usa la categoria degli “ordini di ingiunzione o protezione”³⁷² per intendere in realtà una vasta tipologia di ordini, con la sola caratteristica comune di avere come scopo quello della protezione della vittima. In essi possono rientrare infatti ordini che prescrivono, vietano o limitano un determinato comportamento da parte dell’autore della violenza e finanche la differenza fra ordini di protezione di natura civile o penale non è rilevante in questo articolo.

Per adempiere quest’obbligo, gli Stati hanno dovuto prevedere particolari ordini di protezione. Nessuno dei rimedi classici era infatti previsto al fine di proteggere le vittime. Le misure previste di solito, prima o durante il processo penale, hanno come scopo quello di assicurare il corretto svolgimento del processo stesso o l’esecuzione della sentenza, quando ad esempio ci sia un pericolo di fuga dell’imputato o un pericolo di inquinamento delle prove. Nel processo civile invece queste misure hanno precipuamente lo scopo di preservare la proprietà oggetto della disputa, mirano quindi a mantenere lo *status quo*³⁷³. Molti Stati hanno previsto ordini di protezione soprattutto a favore delle vittime di violenza domestica e di *stalking*.

Proprio considerando il fine specifico di queste misure, l’articolo 53 chiede che esse abbiano effetto immediato e che non comportino oneri eccessivi per la vittima, né di carattere economico, né in riferimento agli adempimenti necessari. La richiesta di emissione di uno di questi ordini non deve dipendere dall’esistenza di un processo o di un procedimento di separazione o divorzio, perché in alcune situazioni questi non sono possibili, si pensi ad esempio ai casi di violenza domestica tra persone conviventi ma non sposate. L’ordine di protezione può essere quindi emesso anche dopo una semplice richiesta di parte, garantendo però il diritto dell’altra parte all’appello contro detto ordine e a ricevere in tal caso un equo processo³⁷⁴.

La Convenzione prevede inoltre le misure urgenti di allontanamento, che hanno invece uno scopo ancora più specifico: allontanare fisicamente l’autore di atti di violenza domestica dalla propria vittima in caso di immediato pericolo per quest’ultima³⁷⁵. Si tratta di una misura emergenziale, che deve essere accompagnata dalla presenza nell’ordinamento giuridico di altre misure con effetti a lungo termine. Elemento essenziale di questa misura

³⁷² *Id.*, art. 53.

³⁷³ SOSA, L., NIEMI, J., VAN DER AA, S., *Protection Against Violence: The Challenges of Incorporating Human Rights' Standards to Procedural Law*; *Human Rights Quarterly*, Vol. 41, 2019, pp. 940-961.

³⁷⁴ CETS 210, *Explanatory Report*, par. 270-273.

³⁷⁵ Articolo 52 della Convenzione di Istanbul.

è infatti che la vittima si trovi in uno stato di pericolo imminente e richieda quindi un allontanamento immediato dell'autore della violenza dalla casa in cui convivono, o chieda che non sia permesso a quest'ultimo di avvicinarsi alla vittima. In questo modo è il soggetto violento a dover lasciare la casa e sopportare la conseguenza delle sue azioni, mentre solitamente accade il contrario, essendo la vittima ad andare via per non subire più violenza³⁷⁶.

Per quanto riguarda l'attuazione di questi obblighi, il GREVIO ha rilevato un diffusa mancanza di adeguamento delle discipline normative degli Stati relativi agli ordini di protezione e le misure urgenti di allontanamento dell'autore della violenza, ovvero una applicazione inadeguata di queste misure quando esse siano previste dall'ordinamento nazionale. L'Albania, ad esempio, prevede la possibilità di richiedere una misura urgente di allontanamento, che deve essere adottata entro 48 ore dalla richiesta. La protezione, solo temporanea, fornita da questa misura può essere prolungata richiedendo un ordine di protezione entro 20 giorni dall'adozione della misura di allontanamento. Il giudice poi decide se accogliere o meno questa richiesta. La legge albanese fornisce dunque gli strumenti necessari per adempiere agli obblighi della Convenzione di Istanbul. Nella pratica però, spesso queste disposizioni non vengono attuate. Molto spesso ad esempio, gli ordini protettivi hanno come contenuto l'obbligo per l'autore della violenza di vivere in una parte della casa diversa rispetto a quella della vittima. Violare un obbligo del genere è chiaramente molto facile ed inoltre pone maggiormente in pericolo la vittima, la quale potrebbe subire ulteriori violenze come ritorsione per aver richiesto l'ordine di protezione. Spesso invece, ciò che manca è il controllo da parte della polizia circa l'effettivo rispetto degli obblighi o dei divieti da parte degli autori delle violenze, questo porta ad un alto tasso di violazioni degli ordini protettivi e delle misure di allontanamento. Ancora, può succedere che i giudici non rispettino le tempistiche stabilite dalla disciplina normativa e facciano trascorrere diverso tempo fra la domanda e l'adozione delle misure richieste, facendo perdere gran parte dell'efficacia di questi strumenti, che al contrario si basano sulla tempestività. Altre Nazioni, come la Francia, invece non prevedono gli strumenti adeguati neanche a livello legislativo. In Francia infatti, l'ordine di protezione può essere adottato solo per violenze che avvengono in una relazione di coppia o in caso di matrimonio forzato,

³⁷⁶ LOGAR, R., NIEMI, J., *Emergency barring orders in situations of domestic violence: article 52 of the Istanbul Convention. A Collection of Papers on the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence*, Council of Europe, 2014.

essi sono infatti competenza delle corti di diritto di famiglia. L'articolo 53 della Convenzione di Istanbul prevede in maniera esplicita invece che questi ordini devono essere garantiti alle vittime di qualsiasi forma di violenza presente all'intero della Convenzione. Inoltre, spesso le corti richiedono delle prove delle violenze prima di adottare un ordine di protezione, come la presentazione di un certificato medico, questo porta ovviamente ad una scarsa considerazione di forme di violenza quali quella psicologica, verbale od economica che possono essere difficilmente documentate. Problemi sorgono anche in relazione alla tempestività dell'adozione di queste misure. Il procedimento di valutazione della richiesta può durare anche uno o due mesi, dunque queste misure non sono chiaramente adatte alle situazioni di immediato pericolo previste dall'articolo 52 della Convenzione di Istanbul. Il GREVIO dunque ha rilevato che il sistema degli ordini di protezione della Francia non rispondeva assolutamente agli obblighi stabiliti dagli articoli 52 e 53 della Convenzione di Istanbul e ne ha chiesto una urgente revisione.

Le misure che la Convenzione di Istanbul chiede agli Stati di adottare nell'ambito dell'ordinamento giuridico hanno dunque diverse finalità: alcune sono necessarie per garantire che gli autori di atti di violenza siano ritenuti responsabili per gli stessi, penalmente e civilmente, altri sono diretti invece alla realizzazione dei diritti della vittima e alla sua protezione.

7 Il meccanismo di controllo

La convenzione di Istanbul ha istituito infine un meccanismo di controllo per verificare l'effettiva attuazione della stessa da parte degli Stati.

Due sono gli organi che formano questo meccanismo: il GREVIO e il Comitato delle Parti. Il secondo è un organo politico formato da rappresentanti degli Stati parti della Convenzione³⁷⁷. Il Comitato delle Parti può adottare delle raccomandazioni indirizzate ad una o più Parti specifiche sulla base del rapporto che queste hanno presentato al GREVIO e sulle relative conclusioni del Gruppo di esperti. Il suo ruolo principale è quello di includere gli Stati nei processi decisionali e nella procedura di monitoraggio, ma anche quello di rendere più efficace la collaborazione tra le Parti della Convenzione e tra le Parti e il GREVIO³⁷⁸.

³⁷⁷ Articolo 67 della Convenzione di Istanbul.

³⁷⁸ CETS 210, *Explanatory Report*, par. 347.

Il GREVIO invece è il Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica che si occupa del processo di monitoraggio dell'attuazione della Convenzione³⁷⁹. Era inizialmente composto da 10 membri, saliti a 15 in seguito alla venticinquesima ratifica nel 2017. Essi devono essere, come dice il nome stesso, esperti nei settori dei diritti umani, della parità di genere, della lotta alla violenza di genere e domestica e devono avere alti requisiti morali. I membri sono scelti sulla base di una procedura elaborata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa³⁸⁰. Secondo tale procedura, ogni Stato parte della Convenzione può nominare fino a tre candidati, il Comitato delle Parti dovrà poi scegliere i membri tra tutte le candidature pervenute. Nella scelta, il Comitato delle Parti deve tenere in considerazione anche le competenze ed i settori meno presenti all'interno del GREVIO nonché le nazionalità ed i sistemi legali meno rappresentati, al fine di assicurare che ci sia equilibrio fra tutti questi fattori. Nonostante i membri siano candidati dai Governi dei propri Stati, il GREVIO è un organo indipendente, essi quindi agiscono a titolo personale e imparziale, dal momento che non sono rappresentanti degli Stati.

L'articolo 68 descrive la procedura di monitoraggio. Per avviare la procedura, tutte le Parti devono presentare un rapporto sulle misure adottate per attuare la Convenzione, sulla base di un questionario preparato dal GREVIO, il quale dà indicazioni specifiche sul tipo di informazioni da includere nel rapporto. La fase successiva è invece divisa in cicli, in ognuno dei quali il Gruppo di esperti si focalizza su specifiche disposizioni da sottoporre ad un più attento monitoraggio. Mentre la prima fase quindi mira ad ottenere un quadro generale dell'attuazione della Convenzione, nella seconda fase l'attenzione si sposta sulle singole misure. Il numero di cicli di valutazione e la loro durata è decisa dal GREVIO. Al termine di questa fase, il GREVIO realizza una bozza di rapporto con i risultati delle proprie valutazioni, ma anche con suggerimenti e proposte. Questa bozza è inviata allo Stato soggetto alla valutazione per aprire una fase di dialogo. Lo Stato infatti può a sua volta fare commenti sulla bozza del rapporto, commenti che sono tenuti in considerazione dal GREVIO al momento della redazione del rapporto ufficiale. Quest'ultimo viene infine inviato alle Parti interessate, al Comitato delle Parti e reso pubblico.

³⁷⁹ Articolo 66 della Convenzione di Istanbul.

³⁸⁰ COMMITTEE OF MINISTERS, Resolution CM/Res(2014)43 on rules on the election procedure of the members of the Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), 19 Novembre 2014, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c4ba0, visitato in data 9 settembre 2020.

Il GREVIO può inoltre organizzare delle visite nei Paesi in due occasioni: se le informazioni ricevute durante le fasi di valutazione non sono sufficienti³⁸¹, ovvero nel caso in cui nel territorio di un dato Stato siano in atto gravi violazioni della Convenzione³⁸².

In questo secondo caso, in aggiunta, la Convenzione stabilisce una procedura speciale. Il GREVIO infatti può adottare un rapporto speciale su misure urgenti da implementare, nel caso in cui dovesse ricevere informazioni attendibili circa situazioni di gravi violazioni della Convenzione, che richiedono un'attenzione immediata in modo da prevenire o limitarne la portata³⁸³.

Come nel resto della Convenzione, anche in questo capitolo si riconosce la rilevanza del lavoro svolto dalle ONG e dagli attori della società civile. Questi possono inviare in qualsiasi momento al GREVIO informazioni circa l'attuazione della Convenzione nel proprio Stato³⁸⁴. Durante le visite ai Paesi inoltre le ONG possono chiedere di incontrare la delegazione del GREVIO, organizzare incontri con le vittime o gli esperti, fornire dati e informazioni riguardo l'attività dello Stato. Sono in conclusione interlocutori privilegiati e sempre tenuti in alta considerazione, essendo considerati dei collaboratori preziosi che conoscono dall'interno le realtà dei singoli Paesi³⁸⁵.

Considerando che i primi dieci membri del GREVIO sono stati eletti nel 2015, i tempi non sono ancora maturi per poter giudicare l'operato di questo organo. Finora comunque il Gruppo di esperti ha adottato il questionario³⁸⁶ che gli Stati devono compilare ed includere nel rapporto che apre la procedura di monitoraggio. Inoltre, il GREVIO ha pubblicato un documento³⁸⁷ contenente una disamina dei suoi primi anni di operato, da giugno 2015 a maggio 2019. In questo rapporto il GREVIO ha effettuato un primo resoconto generale sullo stato di attuazione della Convenzione, sulla base dei risultati del procedimento di monitoraggio degli Stati conclusi fino a quel momento. Ha inoltre fornito una descrizione dei suoi metodi di lavoro, così come dei rapporti e delle collaborazioni con il Comitato

³⁸¹ *Id.*, art. 68, par. 9.

³⁸² *Id.*, art. 68, par. 14.

³⁸³ CETS 210, *Explanatory Report*, par. 358.

³⁸⁴ Articolo 68, par. 5 della Convenzione di Istanbul.

³⁸⁵ JONES, J., *The Istanbul Convention*, *op. cit.*, pp. 20- 23.

³⁸⁶ GREVIO, Questionnaire on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention), GREVIO/Inf(2016)1, 2016, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805c95b0>, visitato in data 1 luglio 2020.

³⁸⁷ GREVIO, First general report on GREVIO's activities, 2020, <https://rm.coe.int/1st-general-report-on-grevio-s-activities/16809cd382>, visitato in data 9 settembre 2020.

delle Parti, con le organizzazioni della società civile e le organizzazioni internazionali, nonché con gli altri organi del Consiglio d'Europa. Questo rapporto è sicuramente interessante per analizzare i metodi di lavoro e i risultati raggiunto dal GREVIO nei primissimi anni della sua attività. Anche il monitoraggio delle varie Parti sta andando avanti, seguendo un calendario stabilito dal GREVIO stesso. Per tredici Paesi il GREVIO ha già concluso tutto il processo di monitoraggio e ha adottato i rispettivi rapporti finali; dieci Nazioni hanno invece inviato il proprio rapporto iniziale e si trovano al momento in una delle fasi successive della valutazione; per altri dieci Stati invece il processo non è ancora stato avviato, le date di invio dei loro rapporti sono comprese in un periodo tra settembre 2020 e settembre 2021. Entro un anno dunque tutti gli Stati avranno inviato il proprio rapporto, mentre il GREVIO ha previsto di pubblicare i rapporti finali degli ultimi Stati entro giugno 2023, concludendo così il primo round del processo di monitoraggio dell'attuazione della Convenzione.

Fino ad ora dunque si può dire che le Parti abbiano rispettato il calendario stabilito dal GREVIO per le valutazioni, riuscendo anche ad instaurare un dialogo proficuo con il Gruppo di esperti, ma per capire l'effettiva incidenza di quest'ultimo, bisognerà attendere ancora qualche anno.

8 Un confronto tra la Convenzione di Istanbul e gli altri strumenti di diritto internazionale preesistenti

La Convenzione di Istanbul è l'ultimo strumento internazionale vincolante in tema di contrasto alla violenza contro le donne e alla violenza domestica e, rispetto ai precedenti, è anche il più innovativo sotto diversi punti di vista.

La caratteristica principale e distintiva di questa Convenzione è l'approccio olistico al fenomeno della violenza, la volontà di occuparsi di ogni suo aspetto, tenendo sempre ben presenti due punti fermi: il primo è il coinvolgimento di qualsiasi attore che possa giocare un ruolo, siano essi istituzioni, organizzazioni della società civile, organi dello Stato e la necessità di una stretta cooperazione tra di essi, il secondo è la centralità della vittima, dei suoi bisogni, dei suoi diritti, della sua sicurezza³⁸⁸.

³⁸⁸ Commissione europea, *Proposal for a Council Decision on the Signing, on behalf of the European Union, of the CoE Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence*, COM(2016) 111 final 2016/0063, 2016, p. 4,

Questo tipo di approccio è evidente anche dal fatto che la Convenzione non si limita a prevedere diritti per le donne e punizioni per gli autori di atti violenti, ma si impegna anche ad intraprendere un percorso di cambiamento della società, che ha come pilastri un'educazione all'uguaglianza di genere fin dai primi anni d'età, una diversa rappresentazione della donna nei media e una più diffusa conoscenza e consapevolezza del fenomeno della violenza contro le donne e della violenza domestica.

Questa Convenzione inoltre non si limita a prevedere norme e obblighi vaghi e generali, problematica che si era riscontrata nel capitolo precedente rispetto agli altri strumenti internazionali in materia. Nonostante alcune norme, come segnalato nel corso di questo capitolo, non diano comunque indicazioni precise in merito alle modalità di attuazione, la Convenzione di Istanbul prevede disposizioni abbastanza dettagliate, che si occupano di diversi aspetti in maniera piuttosto approfondita all'interno delle macro-categorie di azione identificate dalle 4 P. Un indizio di ciò può derivare anche dal numero degli articoli che la compongono, numero molto più alto rispetto agli strumenti precedenti. Considerazioni di questo tipo possono farsi per le misure di carattere procedurale o per quanto riguarda la previsione di servizi a favore delle vittime³⁸⁹. L'esempio più evidente però riguarda la lista di comportamenti da criminalizzare inclusa nel capitolo V, che sono molto specifici. Al contrario, la Convenzione di Belém do Pará chiede semplicemente agli Stati *“to include in their domestic legislation penal, civil, administrative and any other type of provisions that may be needed to prevent, punish and eradicate violence against women”*³⁹⁰ e similmente il Protocollo di Maputo prevede che le Parti *“enact and enforce laws to prohibit all forms of violence against women including unwanted or forced sex whether the violence takes place in private or public”*³⁹¹.

La Convenzione di Istanbul ha comunque anche alcuni punti deboli. Innanzitutto, nonostante sia una convenzione abbastanza recente, sono già sorte nuove problematiche relative ad esempio all'utilizzo dei social network e di internet, come il fenomeno del *revenge porn*, di cui questo strumento non si occupa.

Incerto, come già detto, è anche il peso che avrà il GREVIO e quindi l'effettivo funzionamento del meccanismo di monitoraggio.

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/COM-2016-111-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>, visitato in data 2 luglio 2020.

³⁸⁹ HENN, E., V., *International Human Rights Law and Structural Discrimination*, op. cit., pp. 146-157.

³⁹⁰ Articolo 7, lettera c) della Convenzione di Belém do Pará.

³⁹¹ Articolo 4, paragrafo 2, lettera a) del Protocollo di Maputo.

Inoltre, l'ampio corpo di norme previsto dalla Convenzione se da una parte è uno dei suoi punti di forza, dall'altro potrebbe anche essere un ostacolo alla sua attuazione, dal momento che agli Stati è richiesto uno sforzo non indifferente in termini di misure da adottare, ma anche di investimenti economici e di capitale umano. Questi sforzi sono sicuramente necessari per eliminare uno dei più grandi problemi sociali attuali, ma è pur vero che gli Stati potrebbero essere scoraggiati dalla grande mole di obblighi previsti e potrebbero decidere di optare per le più classiche misure legislative, contenenti strumenti penalistici, invece che investire anche nel lungo e complesso cambiamento sociale³⁹².

Tutti questi strumenti possono comunque essere utilizzati in maniera congiunta, al fine di creare un contesto internazionale che assicuri alle vittime di violenza di genere e di violenza domestica il più alto livello di protezione possibile. Infatti la Convenzione di Istanbul, all'articolo 71, prevede che essa non debba pregiudicare gli obblighi derivanti agli Stati da altre Convenzioni internazionali relativi alle stesse questioni di cui essi siano parti contraenti. Questa norma ha valore soprattutto rispetto alla *CEDAW*, di cui sono Parti contraenti anche gli Stati parti della Convenzione di Istanbul.

In conclusione, la Convenzione di Istanbul è uno strumento all'avanguardia, che ha apportato novità non indifferenti per quanto riguarda la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, sia per la vastità di temi toccati, sia per il suo approccio completo alla materia. Se adeguatamente implementata dagli Stati che hanno ratificato tale strumento, essa potrebbe rappresentare un notevole passo avanti nel contrasto a questo fenomeno e un grande miglioramento nella vita di tante donne³⁹³.

³⁹² PAROLARI, P., *La violenza contro le donne come questione (trans)culturale. Osservazioni sulla Convenzione di Istanbul; Diritto e questioni pubbliche*, Vol. 14, 2014, pp. 859-890.

³⁹³ GORMLEY, L., *The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence: a consolidation of existing international law, or a significant progression; European human rights law review*, Vol. 6, 2014, pp. 606-617.

CAPITOLO III

La Convenzione di Istanbul nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo

1. La giurisprudenza della Corte precedente alla Convenzione di Istanbul – 1.1 M.C. c. Bulgaria – 1.1.1 I fatti del caso ed il ricorso alla Corte EDU – 1.1.2 La risposta della Corte – 1.1.3 Le implicazioni della sentenza – 1.2 Opuz c. Turchia – 1.2.1. I fatti del caso ed il ricorso alla Corte EDU – 1.2.2 La risposta della Corte – 1.2.3 Le implicazioni della sentenza – 1.3. Rumor c. Italia – 1.3.1 I fatti del caso ed il ricorso alla Corte EDU – 1.3.2 La risposta della Corte - 1.3.3 Le implicazioni della sentenza – 2. La giurisprudenza della Corte successiva all’entrata in vigore della Convenzione di Istanbul – 2.1 Y c. Slovenia – 2.1.1 I fatti del caso ed il ricorso alla Corte EDU – 2.1.2 La risposta della Corte – 2.1.3 Le implicazioni della sentenza – 2.2 Talpis c. Italia – 2.2.1 I fatti del caso ed il ricorso alla Corte EDU – 2.2.2 La risposta della Corte – 2.2.3 Le implicazioni della sentenza – 3. Un confronto tra la giurisprudenza precedente e quella successiva alla Convenzione di Istanbul

1. La giurisprudenza della Corte precedente alla Convenzione di Istanbul

L’entrata in vigore della Convenzione di Istanbul è un primo, seppur fondamentale, passo nella lotta contro la violenza sulle donne. Ad esso però è necessario che seguano altri passi in avanti: la ratifica da parte degli Stati di questo strumento³⁹⁴, la sua attuazione a livello statale attraverso l’adozione delle misure previste, nonché l’applicazione della Convenzione anche da parte di organi giurisdizionali per condannare tutti gli episodi di violenza.

Oltre ai giudici nazionali, un forte contributo può essere dato anche da un organo fondamentale del Consiglio d’Europa: la Corte europea dei diritti dell’uomo (Corte EDU). Già prima della Convenzione di Istanbul, la Corte EDU ha affrontato dei casi di violenza contro le donne e di violenza domestica, sviluppando dunque una propria giurisprudenza in materia che utilizzava come parametri alcuni articoli della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei

³⁹⁴ Ad oggi 34 dei 47 membri del Consiglio d’Europa hanno ratificato la Convenzione di Istanbul. L’Unione Europea ha fino ad ora solamente firmato la Convenzione, senza averla ratificata. Inoltre, ai sensi dell’articolo 76, anche Stati non membri del Consiglio d’Europa possono aderire alla Convenzione, anche se finora ciò non è accaduto.

diritti dell'uomo o CEDU). Poiché nessun articolo della CEDU però tratta specificamente della violenza contro le donne o della violenza domestica, la Corte EDU ha utilizzato l'articolo 2 (diritto alla vita), l'articolo 3 (divieto di tortura) e l'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), a cui si è poi aggiunto anche l'articolo 14 (divieto di discriminazione).

In seguito all'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul, la Corte EDU ne ha anche utilizzato alcuni articoli per interpretare nuovamente gli articoli appena citati della CEDU alla luce dei diritti garantiti dalla Convenzione di Istanbul, al fine di ampliare la tutela garantita alle vittime di violenza domestica o di genere.

In questo capitolo dunque saranno analizzate alcune delle sentenze principali della Corte EDU in materia di violenza contro le donne e di violenza domestica, una parte di esse precedenti all'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul ed altre successive, al fine di verificare le eventuali novità apportate dalla Convenzione di Istanbul nelle sentenze della Corte EDU.

1.1 M.C. c. Bulgaria

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha affrontato in diverse sentenze³⁹⁵ la questione della violenza contro le donne, soprattutto della violenza sessuale.

La giurisprudenza iniziale tendeva a rilevare in questi casi principalmente una violazione degli articoli 3 e 8 della CEDU. Uno dei casi più noti è quello di M.C. c. Bulgaria³⁹⁶.

1.1.1 I fatti del caso e il ricorso alla Corte EDU

La ricorrente è M.C., una ragazza bulgara che, all'epoca dei fatti, aveva 14 anni. Una sera la ricorrente incontrò tre ragazzi che conosceva appena, P., A. e V.A. e accettò di andare con loro in un bar di una città vicina.

Dopo qualche ora, dietro forte insistenza da parte della ricorrente, i quattro salirono in macchina per fare ritorno nella propria cittadina. Sulla strada però decisero di fermarsi, dal momento che i tre ragazzi volevano fare un bagno nel vicino bacino idrico, mentre la ricorrente restò dentro la macchina. Dopo qualche minuto P. tornò in macchina e provò a

³⁹⁵ Alcune tra le più note sentenze sono ad esempio: X and Y v Netherlands n. 8978/80, Aydin v Turkey n. 23178/94, MC v Bulgaria n. 39272/98, Bevacqua and S v Bulgaria n.71127/01.

³⁹⁶ Ricorso n. 39272/98, sentenza del 4 dicembre 2003.

baciare la ricorrente, la quale però respinse il tentativo. A quel punto il ragazzo afferrò la ricorrente, le tolse gli abiti e la forzò ad avere un rapporto sessuale con lui. La ricorrente provò a respingere P., ma lui usò ancora più forza e a quel punto la ragazza non riuscì più a respingerlo.

Quando gli altri due ragazzi rientrarono in macchina, invece di tornare nel paese d'origine, decisero di andare in una cittadina vicina, dove V.A. aveva una casa. In quella casa A. avrebbe stuprato a sua volta la ricorrente.

Nei giorni successivi la ricorrente ed i genitori sposero denuncia per i fatti appena descritti. A questa denuncia seguirono delle indagini, durante le quali furono sentiti sia i tre ragazzi, sia due testimoni che affermarono di aver avuto contatti con il gruppo nel tempo che era intercorso tra il primo e il secondo presunto stupro. Nessuno dei ragazzi negò i rapporti sessuali avuti con la ricorrente, ma affermarono che entrambi i rapporti fossero stati consensuali. Le due testimoni invece riferirono di aver incontrato il gruppetto dei quattro ragazzi in due momenti differenti. Entrambe comunicarono di aver parlato con la ricorrente e di averla vista tranquilla la notte dei fatti, non agitata e in lacrime come aveva detto la vittima.

Alla fine delle indagini, il procuratore distrettuale chiuse il caso dal momento che non erano emerse prove certe dell'uso di forza o minacce da parte dei ragazzi, né della resistenza opposta dalla ricorrente. L'articolo 152, paragrafo 1 del codice penale bulgaro infatti definisce lo stupro come:

sexual intercourse with a woman

(1) incapable of defending herself, where she did not consent;

(2) who was compelled by the use of force or threats;

(3) who was brought to a state of helplessness by the perpetrator.

Il primo e il terzo sub-paragrafo riguardano, rispettivamente, i casi in cui la vittima si trovi in una situazione in cui non possa ricevere aiuto, situazione che può essere preesistente e di cui lo stupratore si avvantaggia, oppure situazione di pericolo che può essere creata appositamente dallo stupratore. Secondo la giurisprudenza bulgara tali situazioni si configurano solo quando la vittima non sia assolutamente in grado di resistere a causa di

disabilità, età avanzata, malattia³⁹⁷, ma anche per abuso di alcool o sostanze stupefacenti³⁹⁸.

A tutti gli altri casi di stupro si applica invece il secondo sub-paragrafo che presenta, come requisito principale, l'uso della forza o delle minacce. Al di fuori dunque di casi particolari, quali quelli dei sub-paragrafi uno e tre, perché si configuri uno stupro è necessario accertare la presenza dell'uso della forza o delle minacce da parte dello stupratore e solo la presenza di questi elementi comporta l'esclusione del consenso al rapporto da parte della vittima.

La ricorrente si rivolse allora alla Corte EDU, sostenendo che la legge bulgara non proteggesse adeguatamente dallo stupro e dalla violenza sessuale, dal momento che solo i casi in cui la vittima avesse opposto una forte resistenza arrivavano al processo. La ricorrente lamentò dunque la violazione degli articoli 3, 8 e 13 della CEDU, poiché la legge dello Stato bulgaro relativa allo stupro non garantiva il rispetto dell'integrità fisica e della vita privata, né forniva rimedi effettivi alle vittime. In particolare, la legge bulgara, prevedendo che il consenso non sia prestato solo in caso di intensa resistenza fisica, non tutela adeguatamente un ampio numero di casi, determinando una violazione del diritto all'integrità fisica della vittima, tutelato dall'articolo 8 della CEDU, e il diritto a non essere sottoposta a trattamenti disumani o degradanti, previsto dall'articolo 3. A supporto di ciò, la ricorrente allegò durante le indagini alcuni studi e pareri di psicologi e psichiatri che sostenevano che la maggior parte delle vittime di stupro adotta una risposta passiva all'evento, mentre solo una piccola parte riesce ad opporre una resistenza fisica violenta. Inoltre, secondo la ricorrente le indagini non erano state condotte in maniera efficiente, non si erano concentrate su circostanze fondamentali come la verifica degli orari degli spostamenti del gruppo, al fine di accertare se fosse possibile che i ragazzi avessero incontrato le due donne che avevano testimoniato contro la vittima. Le testimonianze e le prove contrastanti non erano state adeguatamente valutate per stabilire quale fosse la reale versione dei fatti, poiché il procuratore distrettuale si era concentrato sulla ricerca di una prova di resistenza fisica da parte della vittima e aveva trascurato tutto il resto, determinando la chiusura del caso prima che arrivasse al processo. Per questi motivi, la ricorrente sosteneva di non aver avuto accesso ad un ricorso effettivo, diritto stabilito dall'articolo 13 della CEDU.

³⁹⁷ Si vedano ad esempio la sentenza n. 484 del 1983 e la sentenza n. 568 del 1973 della Corte Suprema della Bulgaria.

³⁹⁸ Si veda la sentenza n. 126 del 1977 della Corte Suprema della Bulgaria.

1.1.2 La risposta della Corte

La Corte EDU innanzitutto ha ribadito quanto già affermato in precedenti sentenze³⁹⁹: il dovere degli Stati, stabilito dall'articolo 1 della CEDU, di garantire a tutti gli individui sottoposti alla propria giurisdizione il rispetto dei diritti stabiliti nella CEDU, in combinato disposto con gli articoli 3 e 8, imponeva agli Stati l'obbligo positivo di dotarsi di norme penali che punissero qualsiasi individuo che commettesse maltrattamenti o che violasse l'integrità fisica di un altro individuo, ma anche l'obbligo di applicare tali leggi attraverso indagini e processi efficaci. Questo, al fine di proteggere gli individui sottoposti alla propria giurisdizione dalla violazione dei diritti riconosciuti dalla CEDU compiuti da altri individui e di consentire così a tutti il godimento dei suddetti diritti⁴⁰⁰.

Gli Stati, in base all'articolo 3⁴⁰¹, dovevano garantire che nessun individuo sotto la propria giurisdizione fosse sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti e quest'obbligo era valido non solo in riferimento agli atti di agenti statali, ma anche ad atti compiuti da privati. Inoltre, il concetto di "rispetto della vita privata", contenuto nell'articolo 8⁴⁰², comprendeva anche il rispetto dell'integrità fisica e morale della persona, incluso il rispetto della vita e della libertà sessuale⁴⁰³. Sebbene l'articolo 8 avesse come scopo principale quello di proteggere l'individuo da indebite interferenze statali, ponendo dunque in capo agli Stati un obbligo negativo di astensione da tali interferenze, esso poteva condurre gli Stati stessi ad adottare leggi che regolassero anche i rapporti tra individui privati, al fine di garantire una effettiva protezione della vita privata.

Se è vero che gli Stati avevano un margine di discrezionalità nel decidere quali mezzi utilizzare per l'attuazione dei suddetti obblighi, allo stesso tempo non potevano prescindere dall'emanazione di leggi contenenti disposizioni di carattere penale che punissero in maniera effettiva atti come lo stupro, dove sono in gioco diritti fondamentali della persona.

³⁹⁹ Tra le sentenze citate dalla Corte compaiono ad esempio: *A. v. the United Kingdom*, n. 25599/94; *X and Y v. the Netherlands*, n. 8978/80; *Calvelli and Ciglio v. Italy*, n. 32967/96.

⁴⁰⁰ Paragrafi 148-152.

⁴⁰¹ L'articolo recita: "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti".

⁴⁰² L'articolo recita: "1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui".

⁴⁰³ Secondo quanto già riconosciuto dalla Corte nella citata sentenza *X and Y v. the Netherlands*, paragrafi 22 e 23.

Successivamente la Corte è passata a verificare se le norme bulgare sullo stupro garantissero una protezione efficace. Sebbene gli Stati avessero un margine di discrezionalità nella scelta delle misure di attuazione degli obblighi, esisteva comunque un limite oltre il quale la discrezionalità veniva meno, limite dato dalle norme della CEDU. La Corte EDU però, nell'interpretazione di tali norme e quindi nella determinazione del limite alla discrezionalità, doveva tenere conto degli orientamenti della comunità internazionale e della generalità degli Stati Contraenti. Ed è proprio alla luce di tali elementi che la Corte ha analizzato la congruità del sistema bulgaro⁴⁰⁴.

A tal proposito la Corte ha rilevato che in precedenza prove di violenza e resistenza fisica fossero effettivamente richieste in molti Paesi europei, ma anche che il panorama era notevolmente cambiato negli ultimi decenni. La Corte ha citato innanzitutto i Paesi di *common law* che hanno in larga parte modificato la propria giurisprudenza e le proprie norme per rimuovere i riferimenti alla forza fisica nelle norme relative allo stupro. Nei Paesi di *civil law* invece, sebbene le norme fossero quasi sempre rimaste invariate, era possibile riscontrare un importante cambiamento sia nella giurisprudenza che nella dottrina, le quali affermavano che la mancanza del consenso, e non l'uso della forza, fosse elemento costitutivo del reato di stupro.

Ad ulteriore supporto di tale argomentazione, la Corte ha riportato la Raccomandazione Rec 2002(5) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che chiedeva espressamente agli Stati membri di criminalizzare qualsiasi atto sessuale commesso contro una persona non consenziente, anche in mancanza di una resistenza fisica da parte di questa⁴⁰⁵. Infine, la Corte ha citato anche la giurisprudenza in materia del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, nella quale si affermava che nel diritto penale internazionale è considerato stupro qualsiasi atto sessuale senza un libero e cosciente consenso⁴⁰⁶.

Nel caso di specie, la ricorrente ha sostenuto che la condotta tenuta dagli investigatori durante le indagini relative al proprio caso fosse espressione di una pratica radicata e seguita a livello nazionale, in base alla quale venivano processati come stupro quasi esclusivamente i casi in cui ci fosse stata violenza fisica.

La Corte EDU ha sostenuto che la legge bulgara non fosse molto diversa da quella di altri Paesi, ma in questi ultimi, il fatto stesso che l'autore dello stupro avesse compiuto un atto

⁴⁰⁴ Paragrafi 154-155.

⁴⁰⁵ Recommendation Rec(2002)5 of the Committee of Ministers to member states, par. 35.

⁴⁰⁶ In particolare, le sentenze citate sono: Prosecutor v. Anto Furundžija, n. IT-95-17/1-T, sentenza del 10 dicembre 1998; Prosecutor v. Kunarac, Kovač and Vuković, n. IT-96-23, sentenza del 22 febbraio 2001.

sessuale senza il consenso della vittima era considerato già come uso della forza e quindi questo requisito risultava integrato senza la necessità che fossero state compiute ulteriori violenze fisiche.

Secondo la Corte era difficile stabilire quale fosse realmente la posizione della Bulgaria, poiché mancava una giurisprudenza che stabilisse che ogni atto sessuale non consensuale era considerato stupro e anche la dottrina non si era mai occupata di stabilire quando il requisito dell'uso della forza previsto dalla legge potesse dirsi integrato, poiché questo elemento veniva considerato di pertinenza dei giudici. Il fatto stesso però che la maggior parte delle sentenze in materia riguardasse casi in cui era presente un notevole utilizzo della violenza fisica indicava che la restante parte dei casi non arrivava neanche alla fase del processo. Né il Governo bulgaro era riuscito a fornire prove che contraddicessero quanto sostenuto dalla ricorrente. Dunque, la Corte è giunta alla conclusione che l'approccio della Bulgaria ai casi di stupro era particolarmente restrittivo e richiedeva non solo la mancanza del consenso della vittima, ma anche l'uso rilevante della forza fisica da parte dell'autore per costringere la vittima al rapporto sessuale.

Nel caso specifico della ricorrente, la Corte ha rilevato che durante le indagini il procuratore non ha fatto tutto il necessario per stabilire se fosse veritiera la versione della ragazza o quella opposta dei ragazzi. Non è stato permesso alla ricorrente di contro-interrogare le testimoni, nonostante la stessa le avesse accusate di falsa testimonianza. In assenza di prove dirette della violenza sessuale, il procuratore avrebbe dovuto tener conto di tutte le altre circostanze del caso, quali ad esempio la giovane età della ricorrente e dunque la sua inesperienza o la verifica degli orari e dei fatti narrati dalle parti, circostanze che erano invece passate in secondo piano perché, secondo la Corte EDU, il procuratore si sarebbe concentrato solo sulla ricerca di prove dirette quali l'uso della forza o una intensa resistenza fisica. Le indagini ed i processi su casi di stupro avrebbero dovuto invece concentrarsi principalmente sull'accertare la presenza o meno del consenso, considerando tutte le circostanze e non solo prove dirette ed evidenti come l'uso di violenza. Secondo la Corte EDU questo non sarebbe stato fatto nel caso di specie. In conclusione quindi, la legge penale, ma anche la condotta assunta dalle autorità durante le indagini e i processi relativi ai casi di stupro e di abusi sessuali in Bulgaria non erano efficienti, non punivano gli autori delle violenze in un gran numero di casi e dunque non assicuravano alle vittime un'adeguata

protezione da questi reati. Per tutti questi motivi la Corte ha rinvenuto una violazione degli obblighi dello Stato derivanti dagli articoli 3 e 8 della CEDU⁴⁰⁷.

1.1.3 Le implicazioni della sentenza

Uno degli aspetti più rilevanti che emerge da questa sentenza riguarda la visione della Corte EDU relativa al diritto penale come strumento che lo Stato deve utilizzare per salvaguardare e proteggere i diritti garantiti agli individui sottoposti alla propria giurisdizione dalla CEDU, come la Corte stessa afferma⁴⁰⁸.

Questa non è però sempre stata l'idea che ha informato la CEDU e dunque l'operato della Corte. Anzi, se si analizza la CEDU, emerge una visione tradizionale del diritto penale, visto come uno strumento che lo Stato può utilizzare per comprimere i diritti fondamentali degli individui, primo fra tutti il diritto alla libertà personale. Per questo motivo, la materia penale è stata presa in considerazione nella CEDU principalmente al fine di porre dei limiti all'azione repressiva dello Stato e per proteggere i diritti dei cittadini. Basti pensare all'articolo 5 relativo al diritto alla libertà e all'articolo 6 sul diritto all'equo processo e sulla presunzione di innocenza, ma anche l'articolo 1 del Protocollo Addizionale n. 4 che vieta l'imprigionamento per debiti e l'articolo 1 del Protocollo Addizionale n. 6 che abolisce la pena di morte. Questa visione presente nella CEDU ha avuto come conseguenza il fatto che le pronunce della Corte in materia penale riguardassero inizialmente solo il rispetto di tali limiti e dunque la Corte aveva imposto solo obblighi negativi agli Stati, che si concretizzavano il più delle volte in garanzie procedurali a favore dell'imputato o del condannato⁴⁰⁹. La maggior parte di questi obblighi si potevano riassumere nel garantire delle indagini ed un processo indipendente ed effettivo. Lo Stato doveva dunque limitarsi a non interferire nel corretto svolgimento del procedimento giudiziario.

Solo in un secondo momento ha preso forma l'idea del diritto penale come strumento di più ampia tutela dei diritti umani. Gli Stati non dovevano più solamente astenersi dal violare i diritti degli individui, ma dovevano attivamente garantire agli individui che i propri diritti non sarebbero stati violati neanche da altri soggetti privati. Per assicurare ciò, gli Stati dovevano dunque adottare un quadro legislativo che punisse chi commettesse tale

⁴⁰⁷ Paragrafi 185-187.

⁴⁰⁸ Paragrafi 149, 150.

⁴⁰⁹ Possono citarsi ad esempio: *McCann and others v. the United Kingdom*, n. 18984/91, sentenza del 27 settembre 1995; *Osman v. the United Kingdom*, n. 23452/94, sentenza del 28 ottobre 1998; *Assenov and others v. Bulgaria*, n. 24760/94, sentenza del 28 ottobre 1998; *McKerr v. the United Kingdom*, n. 28883/95, sentenza del 4 maggio 2001.

violazione⁴¹⁰. Seguendo questo cambiamento, la Corte di Strasburgo ha iniziato ad occuparsi anche del diritto penale sostanziale, non solo di quello procedurale e a prevedere nei confronti dello Stato anche obblighi positivi, al fine di offrire, tramite il diritto penale, una protezione anche alle vittime dei reati che incidevano sui diritti fondamentali⁴¹¹.

La sentenza di cui si sta discutendo prende le mosse da quest'ultimo indirizzo giurisprudenziale⁴¹² per poi andare ancora oltre. La Corte in questo caso, per la prima volta, si è spinta fino a discutere nel merito gli elementi che dovevano costituire il reato prescritto nella norma, ma anche come quest'ultima dovesse essere interpretata ed applicata durante la fase delle indagini e del processo⁴¹³.

Quello che infatti la Corte ha sottolineato è che, sebbene nel caso di specie le indagini fossero state condotte in maniera apparentemente corretta, c'era in realtà un pregiudizio di fondo che ne ha inficiato l'effettività: la presunzione che ci si trovasse in presenza di un rapporto sessuale consensuale a causa del fatto che mancavano prove di violenza o resistenza fisica⁴¹⁴.

Questo pregiudizio aveva però un particolare valore perché era rappresentativo di un pensiero diffuso e seguito a livello nazionale, ed è qui che la Corte è intervenuta. Era l'intero sistema nazionale che richiedeva prove di violenza o resistenza fisica per escludere il consenso e che quindi era in violazione degli articoli 3 e 8 della CEDU.

Questa sentenza ha avuto un forte impatto anche sotto un altro punto di vista: la definizione del concetto di stupro. I giudici infatti hanno riconosciuto ed evidenziato come, nel contesto internazionale, elemento centrale dello stupro fosse ormai la mancanza del consenso, non essendo più richieste prove di una resistenza fisica rilevante da parte della vittima. La Corte inoltre per la prima volta ha analizzato il caso alla luce degli articoli 3 e 8 in maniera congiunta, mentre in precedenza aveva usato sempre uno solo tra i due parametri. Ciò ha come effetto il fatto che l'atto sessuale è considerato stupro (e quindi violazione del diritto della vittima a non essere sottoposta a trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'articolo

⁴¹⁰ TULKENS, F., *The Paradoxical Relationship between Criminal Law and Human Rights*; *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 9, 2011, pp. 577-595.

⁴¹¹ BESTAGNO, F., *Diritti umani e impunità. Obblighi positivi degli Stati in materia penale*, Vita e Pensiero, Milano, 2003, pp. 23-29.

⁴¹² Paragrafi 148-153.

⁴¹³ CONAGHAN, J., *Extending the reach of human rights to encompass victims of rape: M.C. v. Bulgaria*; *Feminist legal studies*, Vol. 13, 2005, pp. 153-156.

⁴¹⁴ Paragrafi 175-179.

3), quando non sia stato prestato il consenso da essa (in violazione dunque dell'autonomia sessuale, considerata parte integrante del diritto alla vita privata di cui all'articolo 8)⁴¹⁵.

I punti salienti di questa sentenza appena evidenziati hanno influenzato la Convenzione di Istanbul, lo stesso documento nel Preambolo riporta che, nel processo di stesura del testo, la giurisprudenza della Corte EDU in materia di contrasto alla violenza di genere ha avuto un ruolo rilevante.

Due dei capitoli più rilevanti e corposi della Convenzione riguardano infatti proprio le modifiche che gli Stati devono apportare ai propri ordinamenti giuridici. Come si è già visto nello scorso capitolo, queste misure riguardano sia il diritto procedurale, sia il diritto sostanziale e in questa seconda categoria, sono ricomprese misure di natura sia civilistica che penalistica. In particolare, di grande rilevanza nel capitolo V della Convenzione è l'elenco di norme incriminatrici che gli Stati devono obbligatoriamente inserire nella propria legislazione penale. Nessuno strumento internazionale precedente aveva previsto una lista così dettagliata di specifiche condotte da criminalizzare. Tra le altre, la Convenzione, all'articolo 36, richiede che sia prevista anche una norma penale che criminalizzi lo stupro. Il testo della Convenzione stabilisce espressamente che, affinché un rapporto sessuale sia considerato stupro, il solo requisito necessario è la mancanza del consenso da parte di uno degli individui. La Convenzione specifica, nel paragrafo 2, che il consenso deve essere dato volontariamente per indicare una libera manifestazione di volontà della persona. Nell'*Explanatory Report*⁴¹⁶ è anzi esplicitamente richiamata la giurisprudenza della Corte EDU ed in particolare la sentenza di cui si sta discutendo. Gli Stati infatti, nello stabilire gli elementi costitutivi della fattispecie di stupro, devono tenere conto di quanto stabilito dalla Corte nelle proprie sentenze in materia, soprattutto nella sentenza appena esaminata, nella quale la Corte richiede agli Stati di perseguire qualsiasi atto sessuale non consensuale, anche quelli in cui non siano presenti segni di violenza fisica. Questa sentenza ha dunque avuto un ruolo di spicco ed ha costituito la base per la redazione di ben due capitoli della Convenzione di Istanbul.

1.2 Opuz c. Turchia

⁴¹⁵ PITEA, C., *Rape as Human Rights violation and criminal offence: The European's Court Judgment in M.C. v. Bulgaria*; *Journal of international Criminal Justice*, Vol. 3, 2005, pp. 447-458.

⁴¹⁶ Paragrafo 191.

Nonostante questa importante evoluzione della giurisprudenza, la Corte EDU continuava a ritenere la violenza contro le donne solo come una violazione del diritto all'integrità fisica sulla base degli articoli 3 e 8 della CEDU, non ravvisandovi invece un problema di discriminazione. Questo ulteriore passo in avanti è compiuto qualche anno dopo, con la fondamentale sentenza *Opuz c. Turchia*⁴¹⁷.

1.2.1 I fatti del caso e il ricorso alla Corte EDU

Il caso in questione ebbe luogo in Turchia. La ricorrente e la madre erano vittime di violenza domestica da parte del marito della prima, H.O., contro il quale le due donne aveva sporto più volte denuncia. Diversi furono le indagini ed i processi che vennero avviati contro l'uomo sulla base delle denunce, supportate sempre da rapporti medici che riportavano la presenza di diverse lesioni fisiche. Quasi nessuno di quei processi però arrivò fino in fondo, poiché le due donne ritirarono le loro denunce ogni volta.

Due episodi furono particolarmente gravi. Nel primo episodio, il marito della ricorrente investì con la propria macchina prima sua moglie e poi la madre, causando alla prima solo ferite lievi, alla seconda invece lesioni fisiche molto serie. Anche in seguito a questo episodio le due donne sparsero ovviamente denuncia, sostenendo che l'uomo le avesse investite di proposito in seguito al loro rifiuto di salire in macchina con lui. L'uomo sostenne invece che si fosse trattato di un incidente. La ricorrente inoltre avviò una procedura di divorzio. Quando però iniziò il processo, le due donne ritirarono nuovamente la denuncia e anche la richiesta di divorzio, dichiarando che il fatto fosse stato un incidente e che avevano inventato la loro versione a causa di un litigio avvenuto in precedenza tra le parti. Le accuse vennero dunque fatte cadere dal procuratore in relazione alle lesioni provocate alla ricorrente, ma l'uomo venne comunque condannato a 3 mesi di reclusione per quelle provocate alla suocera, dal momento che erano particolarmente gravi, la pena venne poi convertita in una multa.

Nel secondo episodio invece il marito, al culmine di una lite in casa, accoltellò la moglie. Le provocò diverse ferite, nessuna di queste abbastanza grave da porla in pericolo di vita secondo il rapporto dei medici. H.O. si presentò spontaneamente dalla polizia, descrivendo l'episodio però come auto-difesa, dal momento che raccontò di essere stato attaccato lui per primo dalla moglie. Dopo qualche mese, il marito venne condannato dal tribunale per

⁴¹⁷ Ricorso n. 33401/02, sentenza del 9 giugno 2009.

questo episodio al pagamento di una multa. La ricorrente, una volta dimessa dall'ospedale, andò a vivere a casa della mamma. Nei mesi successivi quest'ultima sporse più volte denuncia contro H.O., sostenendo che lui, il padre e gli amici si aggiravano frequentemente nelle vicinanze della sua casa, minacciando di morte lei, la ricorrente e i suoi figli, mostrando a volte anche pistole e coltelli. In base al racconto della ricorrente tutto ciò continuò per mesi, finché un giorno H.O. sparò alla madre della donna, uccidendola.

L'uomo venne accusato di omicidio doloso e possesso illegale di arma da fuoco e fu condannato all'ergastolo dopo pochi anni. La pena però venne ridotta a 15 anni a causa del fatto che, secondo la corte, H.O. era stato provocato dalla vittima e, considerando il tempo passato in carcere durante il processo di primo grado, venne rilasciato in attesa dell'appello. Dopo pochi giorni da questo evento, la ricorrente chiese al procuratore che fossero adottate delle misure a protezione della sua vita, poiché H.O. era andato dal suo nuovo fidanzato, chiedendogli informazioni sulla sua ex-moglie e minacciandoli entrambi. Delle misure protettive furono adottate solo dopo 7 mesi dalla richiesta. Al momento della sentenza della CEDU, il processo di H.O. relativo all'omicidio della madre della ricorrente era ancora pendente davanti alla Corte di Cassazione turca e, in attesa della sentenza definitiva, l'uomo continuava a non essere detenuto.

Nel suo ricorso alla Corte EDU, la ricorrente ha sostenuto innanzitutto che le autorità turche avessero fallito nel proteggere il diritto alla vita di sua madre, ai sensi dell'articolo 2⁴¹⁸ della CEDU. Essa ha sostenuto che in Turchia la violenza domestica fosse comunemente tollerata. A dimostrazione di ciò, c'era il fatto che, nonostante le tante denunce fatte dalle due donne, nessuna misura protettiva fosse stata adottata ed anzi erano state spesso le autorità a tentare di convincerle affinché lasciassero cadere le accuse contro H.O. Come ulteriore prova, la ricorrente ha citato la lieve pena che era stata comminata al marito per l'omicidio, pena che non era dotata della necessaria forza deterrente.

Inoltre, la donna ha affermato che la violenza da lei subita fosse definibile come forma di trattamento inumano o degradante rientrante nell'articolo 3 della Convenzione e, dal momento che le autorità non avevano fatto niente per proteggerla, nonostante le diverse

⁴¹⁸ L'articolo recita: "1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena.

2. La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario:

(a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale;
(b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta;
(c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione".

richieste di aiuto, esse avevano violato il dovere di proteggere gli individui da atti di tortura, presente nel suddetto articolo.

La ricorrente ha lamentato anche la violazione dell'articolo 14⁴¹⁹ della CEDU, in combinato disposto con gli articoli 2 e 3. Questo articolo imponeva agli Stati un divieto di discriminazione nel godimento dei diritti riconosciuti dalla Convenzione, mentre, nell'opinione della ricorrente, l'ordinamento giuridico nazionale conteneva alcune norme diversificate sulla base del sesso. Mentre l'uomo era considerato a capo della famiglia, la donna era vista come una proprietà della famiglia e della società, esempio lampante era il fatto che la violenza sessuale fosse vista come un'offesa alla moralità pubblica e alla famiglia, non alla persona. Secondo la ricorrente, lei e la mamma non erano state protette adeguatamente a causa di tutto questo contesto e quindi a causa del solo fatto di essere donne.

1.2.2 La risposta della Corte

La Corte ha affrontato innanzitutto la questione relativa all'articolo 2. In base a questo articolo, gli Stati avevano l'obbligo di includere delle norme penali che dissuadessero dal commettere atti lesivi contro una persona, norme che dovevano essere sostenute dal buon funzionamento del sistema giudiziario⁴²⁰. In casi particolari, lo Stato doveva anche essere in grado di adottare misure preventive per salvaguardare la vita di un individuo, quando questa fosse minacciata. Presupposto perché quest'ultimo obbligo sorgesse era che le autorità sapessero, o avrebbero dovuto sapere, che la vita dell'individuo fosse in uno stato di reale ed immediato pericolo⁴²¹.

Per quanto riguarda il caso di specie, tutto era partito da una relazione che fin da subito era stata problematica tra la ricorrente e H.O. Tanti erano stati gli episodi di violenza, più o meno gravi, e di minacce denunciati dalla ricorrente e da sua madre alle autorità, denunce spesso ritirate, secondo la donna, in seguito ad altre minacce e pressioni fatte dall'uomo. Le due donne avevano anche fatto presente di essere in una situazione di immediato e reale pericolo e avevano chiesto l'adozione di misure protettive. Le autorità erano dunque a

⁴¹⁹ L'articolo recita: "Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione".

⁴²⁰ Paragrafi 128, 129.

⁴²¹ È questo il noto *Osman test*, chiamato così poiché questo requisito viene enunciato per la prima volta nel caso *Osman v. United Kingdom* già citato.

conoscenza della difficile situazione vissuta dalla ricorrente e da sua madre e avrebbero dovuto prevedere un episodio potenzialmente letale da parte di H.O.⁴²².

Nonostante ciò, l'uomo era stato condannato solo una volta prima dell'omicidio, perché le due vittime avevano sempre ritirato le proprie denunce prima che i vari processi giungessero ad una sentenza. Secondo il Governo turco, le autorità non avrebbero potuto agire diversamente che lasciar cadere le accuse, altrimenti avrebbero violato il diritto al rispetto della vita familiare, previsto dall'articolo 8 della CEDU. Questo perché la ricorrente aveva ritirato la propria denuncia in ogni occasione e dunque ogni ulteriore indagine da parte delle autorità sulle dinamiche familiari avrebbe implicato una indebita interferenza nella vita familiare. La Corte ha riconosciuto il fatto che non ci fosse un consenso generale tra gli Stati riguardo al continuare il processo contro l'autore di violenza domestica quando la vittima avesse ritirato la denuncia. Era però necessario compiere un bilanciamento tra l'articolo 8 e gli articoli 2 e 3, sulla base di una serie di fattori quali ad esempio i precedenti criminali dell'autore, l'eventuale uso di armi durante la violenza, le possibilità che gli atti venissero ripetuti⁴²³. Nel presente caso le violenze e le minacce erano state ripetute nel corso di anni, anche avvalendosi dell'uso di coltelli e pistole, le due donne avevano inoltre affermato sia davanti alle corti nazionali, sia nel ricorso alla Corte EDU che il ritiro delle denunce era stato causato dalle pressioni dell'uomo e non a caso le denunce erano state ritirate sempre in concomitanza con il rilascio di H.O. Come conseguenza di ciò, le autorità avrebbero dovuto comunque processare l'uomo in nome dell'interesse pubblico, nonostante quanto previsto dagli articoli 456, paragrafo 4, 457 e 460 del codice penale⁴²⁴. Le autorità invece avevano sempre lasciato cadere le accuse, considerando gli episodi come "questioni familiari", nelle quali non era loro compito interferire. Le autorità inoltre non avevano mai valutato attentamente le denunce presentate dalla madre della ricorrente riguardo alle minacce e alle molestie compiute da H.O. quando la ricorrente era andata a vivere con lei. In conseguenza a ciò, nessuna misura preventiva era mai stata adottata per proteggere le due donne⁴²⁵. Le autorità nazionali avevano quindi fallito nel proteggere il diritto alla vita della madre della ricorrente, poiché non avevano

⁴²² Paragrafi 133-136.

⁴²³ Paragrafo 138.

⁴²⁴ In base a questi articoli, il processo contro un individuo accusato di violenza dipende dalla denuncia della vittima. Questo requisito può venir meno solo quando gli atti violenti abbiano avuto come conseguenza una malattia o lesioni tali da rendere incompatibile la vittima con attività lavorative per almeno dieci giorni.

⁴²⁵ Paragrafi 143, 145, 148.

adottato nessuna misura atta a proteggere la ricorrente e sua madre, nonostante fossero a conoscenza dell'esistenza di una situazione di immediato e reale pericolo.

Infine, per proteggere adeguatamente il diritto alla vita, come garantito dall'articolo 2 della CEDU, gli Stati dovevano disporre di un sistema giudiziario che potesse condurre delle indagini rapide ed efficaci, a seguito delle quali disporre un processo e condannare il colpevole. La rapidità nella risposta delle autorità era necessaria per non dare segnali di tolleranza di atti contrari alla legge. Le indagini relative all'omicidio compiuto da H.O. erano state in effetti condotte in modo efficiente, ma il processo non era ancora giunto ad una sentenza definitiva dopo più di 6 anni. Secondo l'opinione della Corte, questa non poteva essere considerata una risposta sufficientemente rapida⁴²⁶ e dunque lo Stato aveva violato anche l'obbligo di indagare e punire in maniera rapida un soggetto privato autore della violazione di un diritto di un altro individuo.

In conclusione, la Corte ha ritenuto che le autorità nazionali avrebbero dovuto processare H.O., nonostante il ritiro delle denunce da parte della ricorrente e nonostante quanto disposto dalla legge turca in merito, in base ad un bilanciamento operato tra il rispetto della vita familiare, di cui all'articolo 8, e il diritto alla vita e all'integrità fisica, di cui agli articoli 2 e 3. Dunque, sia il contenuto della legge, sia le modalità di applicazione adottate dalle autorità nel caso di specie non disponevano dell'effetto deterrente necessario per prevenire violazioni dei diritti da parte di individui⁴²⁷. Per questo motivo, la Corte EDU ha rinvenuto una violazione dell'obbligo di proteggere il diritto alla vita della madre della ricorrente, come previsto dall'articolo 2 della CEDU.

Per quanto riguarda invece l'articolo 3, la Corte innanzitutto si è detta d'accordo con quanto sostenuto dalla ricorrente, cioè che le violenze fisiche e psicologiche da essa subite erano state talmente serie da rientrare nella definizione di *ill-treatment* di cui all'articolo 3 della CEDU. Secondo la giurisprudenza precedente della Corte, perché potesse applicarsi l'articolo 3, doveva essere presente un livello minimo di gravità nelle condotte subite dalla vittima, determinata tenendo conto delle circostanze obiettive, ma anche delle condizioni soggettive del caso e della vittima⁴²⁸. In particolare, questo articolo prevedeva 3 tipi di condotte diverse, a cui era associato un diverso grado di gravità. La tortura era la condotta più grave. La Corte definiva la tortura come "trattamento inumano intenzionale che causa

⁴²⁶ Paragrafi 150, 151.

⁴²⁷ Paragrafo 153.

⁴²⁸ *Ireland v. United Kingdom*, ricorso n. 5310/71, sentenza del 18 gennaio 1978, paragrafo 160.

sofferenze molto serie e crudeli”⁴²⁹. Da questa definizione emergeva innanzitutto l’elemento della volontà: il soggetto agente doveva agire con lo scopo di causare delle sofferenze alla vittima. Inoltre, la tortura doveva avere uno scopo, che poteva essere ad esempio quello di ottenere informazioni, oppure quello di punire. Nel caso della tortura, i trattamenti inflitti dovevano inoltre causare delle sofferenze particolarmente intense, era questo il requisito che più di tutti distingueva la tortura dalle altre condotte contenute nell’articolo 3. Per valutare il grado di intensità delle sofferenze, era importante tenere conto delle specifiche condizioni del caso di specie, come la durata delle condotte, gli effetti ed i danni subiti dalla vittima, ma anche le condizioni personali di quest’ultima come l’età, il sesso, lo stato generale di salute. La tortura poteva inoltre derivare da violenze fisiche, ma anche psicologiche. In diverse sentenze⁴³⁰ la Corte aveva affermato che anche violenze psicologiche, come minacce di morte, minacce riferite ai famigliari della vittima, insulti, abusi verbali potevano essere considerati come tortura se raggiungono un elevato grado di gravità e di crudeltà⁴³¹.

I trattamenti e le pene inumane erano simili alla tortura. Anche per queste condotte era richiesta l’intenzione di causare sofferenza e la causazione effettiva di una grave sofferenza fisica o mentale, anche se la sofferenza in questo caso doveva essere meno grave rispetto alla tortura. Un requisito che invece differenziava i trattamenti inumani dalla tortura era l’assenza di qualsiasi scopo o giustificazione per le condotte compiute⁴³².

I trattamenti e le pene degradanti erano le condotte meno gravi contenute nell’articolo 3. Le condotte erano in questi casi dirette ad umiliare la vittima, in una maniera tale da mostrare una mancanza di rispetto per la dignità umana, al fine di provocare stati di paura e angoscia⁴³³. In questi casi veniva maggiormente in risalto l’elemento dell’umiliazione e dunque della sofferenza psicologica.

⁴²⁹ *Id.* Paragrafo 167.

⁴³⁰ Si vedano ad esempio: *Akkoc v. Turkey*, ricorso n. 22947/93 e 22948/93, sentenza 10 ottobre 2000, paragrafi 25, 116, 117; *Aydin v. Turkey*, ricorso n. 57/1996/676/866, sentenza 25 settembre 1997, paragrafi 83-86; *Selmouni v. France*, ricorso n. 25803/94, sentenza 28 luglio 1999, paragrafo 101.

⁴³¹ NEZIROĞLU, I., *A Comparative Analysis of Mental and Psychological Suffering as Torture, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment under International Human Rights Treaty Law*; *Essex Human Rights Review*, Vol. 4, 2007, pp. 7-10.

⁴³² CASSESE, A., *Prohibition of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* in: MACDONALD, R.J., MATSCHER F., AND PETZOLD, H., (eds.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993, capitolo 11.

⁴³³ *Pretty v. United Kingdom*, ricorso n. 2346/02, sentenza del 29 aprile 2002, paragrafo 52.

La Corte, nel caso di specie, ha ritenuto che le violenze fisiche subite dalla vittima, nonché le pressioni psicologiche e lo stato di angoscia e paura fossero così gravi da rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 3.

Appurato ciò, la Corte è passata a valutare il comportamento delle autorità, al fine di verificare se esse avessero adottato le misure necessarie per proteggere l'integrità personale della ricorrente. Nonostante polizia e procuratori non fossero rimasti totalmente inerti in seguito alle diverse denunce presentate dalla ricorrente e da sua madre, le misure adottate non sono state sufficienti ad impedire ulteriori atti di violenza da parte di H.O. La Corte ha ribadito la necessità di processare e condannare in maniera adeguata l'uomo, nonostante le denunce fossero state di volta in volta ritirate dalle vittime. Anche le volte in cui era stato trattenuto in custodia cautelare, era stato rilasciato dopo pochi giorni e addirittura la pena inflitta per aver investito la madre della ricorrente era stata una semplice multa. Non era inoltre stata adottata alcuna misura protettiva neanche a seguito delle reiterate minacce, né prima né successivamente all'omicidio della madre della ricorrente. Considerando tutti questi elementi, a parere della Corte, le autorità hanno mostrato un grado troppo alto di tolleranza rispetto alle azioni di H.O. e hanno sottovalutato i rischi a cui erano esposte le due donne. Per questi motivi, la Corte ha ritenuto che ci fosse una violazione dell'obbligo da parte delle autorità di adottare misure protettive adeguate in presenza di un alto rischio di atti lesivi dell'integrità personale, ai sensi dell'articolo 3.

La Corte infine ha preso in considerazione l'articolo 14⁴³⁴, in combinato disposto con gli articoli 2 e 3.

Ai fini di questa specifica valutazione, i giudici sono partiti dal contesto internazionale, ritenuto particolarmente importante per l'interpretazione delle norme della CEDU, quando il loro scopo non fosse sufficientemente definito⁴³⁵. La Corte ha preso in considerazione la CEDAW e il suo Comitato, verso il Consiglio sui diritti umani dell'ONU, sulla Convenzione di Belém do Pará ed infine sulla Commissione Inter-Americana. Tutti questi strumenti e tutti questi organi sottolineano la stretta relazione tra violenza di genere, inclusa la violenza domestica, e discriminazione contro le donne, di conseguenza se uno Stato non

⁴³⁴ “Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.”

⁴³⁵ Paragrafi 184, 185.

riesce a proteggere le donne dalla violenza domestica, esso viola il diritto ad avere la stessa protezione da parte della legge senza discriminazione alcuna.

Per quanto riguarda lo specifico contesto della Turchia, la Corte ha valutato anche due rapporti preparati da due ONG che la ricorrente ha allegato e che non sono stati contestati dal governo turco: il primo rapporto è stato preparato dal *Women's Rights Information and Implementation Centre of the Diyarbakır Bar Association* e riguarda l'applicazione della legge n. 4320, recante una serie di rimedi a supporto delle donne vittime di violenza domestica; il secondo rapporto è invece di *Amnesty International* sulla situazione delle donne in Turchia in relazione alla violenza domestica.

Nonostante dall'analisi della legislazione non fossero risultate discriminazioni esplicite, il quadro che questi due rapporti hanno delineato in riferimento all'attitudine delle autorità nei casi di violenza domestica è stato molto diverso da quello che era emerso dalla sola analisi delle leggi. Innanzitutto, è emerso come la maggior parte delle denunce per violenza domestica provenissero dalla regione in cui viveva anche la ricorrente e come le vittime fossero tutte donne. Significativo era anche il comportamento degli agenti di polizia quando una donna provava a sporgere denuncia, questi infatti si ponevano più in veste di mediatori, cercando di convincere le donne a ritirare la denuncia e di tornare a casa dal marito, poiché quelli sono affari che vanno risolti all'interno del contesto familiare. Era evidente inoltre un forte ritardo nell'emanazione di ordini di protezione a favore delle vittime, nei quali veniva sottovalutato il carattere dell'immediatezza del pericolo, privando questo strumento di una delle caratteristiche principali, quella dell'urgenza. Preoccupante infine era anche la situazione delle pene che venivano comminate agli autori degli atti violenti, pene che erano spesso mitigate dalle Corti sulla base delle tradizioni o dell'onore.

La Corte ha concluso dunque che, sebbene non ci fosse una discriminazione nelle leggi nazionali, la generale tolleranza della violenza domestica e l'inefficienza del sistema giudiziario nel proteggere le vittime e nel punire gli autori colpivano le donne in modo sproporzionato rispetto agli uomini, le quali avevano dunque una minore protezione da parte della legge dei propri diritti alla vita ed all'integrità personale⁴³⁶. Questa è stata considerata dalla Corte una forma di discriminazione contro le donne, poiché non potevano godere dei diritti ad esse riconosciute dagli articoli 2 e 3 della CEDU in condizioni di parità con gli uomini. Dunque, la Corte ha rinvenuto anche una violazione dell'articolo 14, letto in combinato disposto con gli articoli 2 e 3.

⁴³⁶ Paragrafi 199-202.

1.2.3 *Le implicazioni della sentenza*

Questa sentenza ha rappresentato un passo fondamentale, per la prima volta è stata rinvenuta una violazione dell'articolo 14 della CEDU, relativo al divieto di discriminazione nel godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla stessa Convenzione, in un caso di violenza domestica. Lo stretto nesso tra violenza contro le donne e violenza domestica da un lato e discriminazioni basate sul genere dall'altro era stato già messo in evidenza da alcuni strumenti internazionali, primi fra tutti quelli che la stessa Corte EDU cita nella sentenza, ma con questa decisione esso viene affermato anche nel contesto della CEDU.

In particolare i giudici, analizzando l'eventuale violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con gli articoli 2 e 3, hanno messo in evidenza come i pregiudizi e gli stereotipi diffusi nella società potessero portare ad un diverso livello di protezione da parte della legge o delle autorità nei confronti degli uomini e delle donne⁴³⁷. La condotta tenuta dalla polizia e dai procuratori nel caso di specie era frutto dell'idea che l'uomo potesse compiere qualsiasi atto per difendere l'onore proprio e della propria famiglia e che le conseguenze di ciò fossero affari familiari, non di interesse pubblico, motivo per il quale lo Stato non sarebbe tenuto ad intervenire in modo incisivo. Il fatto inoltre che vittime della violenza domestica fossero quasi esclusivamente donne metteva in risalto in modo forte la matrice discriminatoria di tali atti, che avevano come ragione e scopo principale quello di affermare il predominio dell'uomo sulla donna all'interno del nucleo familiare⁴³⁸.

Un altro aspetto particolarmente rilevante di questa decisione riguardava il bilanciamento che essa ha richiesto tra l'articolo 8 e gli articoli 2 e 3. Se infatti gli Stati da un lato dovevano garantire agli individui il rispetto della vita privata e familiare, dall'altro ciò non poteva impedire loro di intervenire anche nei rapporti tra due individui privati. In riferimento alla violenza domestica, gli Stati e le autorità nazionali dovevano intervenire e ritenere quei casi di pubblico interesse, a prescindere dalle denunce delle vittime, quando ci fossero dei fattori di rischio particolarmente alti, quali ad esempio la reiterazione delle condotte violente, quando uno dei soggetti sia particolarmente vulnerabile, quando ci sia un utilizzo di armi⁴³⁹.

⁴³⁷ FREDMAN, S., *Emerging from the Shadows: Substantive Equality and Article 14 of the European Convention on Human Rights*; *Human Rights Law Review*, Vol. 16, 2016, pp. 273-301.

⁴³⁸ LONDONO, P., *Developing Human Rights Principles in Cases of Gender-based Violence: Opuz v Turkey in the European Court of Human Rights*; *Human Rights Law Review*, Vol. 9, 2009, pp. 657-667.

⁴³⁹ ABDEL-MONEM, T., *Opuz v. Turkey: Europe's Landmark Judgment on Violence against Women*; *Human Rights Brief*, Vol. 17, 2009.

La sentenza ha posto degli obblighi abbastanza specifici a carico dello Stato in materia di violenza domestica. Innanzitutto, lo Stato doveva dotarsi di norme che fossero non discriminatorie e che prevedessero dunque una tutela effettiva delle vittime, ma questo non era sufficiente. Le autorità nazionali che applicavano tali norme dovevano agire con lo scopo prevalente di proteggere la vittima, anche quando questa non manifestasse la sua volontà in tal senso attraverso una denuncia.

In conclusione, la sentenza ha affermato che non era necessario che la discriminazione fosse voluta a livello statale perché si integrasse una violazione dei diritti delle vittime di violenza domestica. Essa poteva essere anche non intenzionale nel momento in cui il contesto giuridico non era volto genuinamente nel suo insieme a garantire l'integrità fisica dell'individuo.

Questa sentenza ha una importante merito: l'aver affermato anche nel contesto della CEDU che la violenza domestica e la violenza di genere sono forme di discriminazioni contro le donne. Come si è visto nel secondo capitolo, il collegamento tra discriminazione e violenza informa tutta la Convenzione di Istanbul, dal Preambolo fino alle specifiche misure da adottare, ad esempio quelle relative all'educazione ed ai programmi di sensibilizzazione. Se questo collegamento è affermato con così tanta forza all'interno della Convenzione, il merito va anche a questa sentenza, a cui tra l'altro sono fatti frequenti richiami nell'*Explanatory Report*⁴⁴⁰, a dimostrazione del fatto che il CAHVIO l'ha utilizzata come punto di riferimento nella fase di stesura del testo della Convenzione. Gli Stati, nell'adottare le misure prescritte dalla Convenzione, necessarie per eliminare la violenza domestica, devono tenere conto anche degli obblighi definiti in questa sentenza. Essi hanno infatti l'obbligo di adottare delle leggi che garantiscano una parità di trattamento a uomini e donne, secondo quanto stabilito dalla sentenza, introducendo le specifiche norme richieste dalla Convenzione. Ma al fine di attuare realmente il divieto di discriminazione contenuto nell'articolo 4, paragrafo 2 della Convenzione di Istanbul, essi devono anche assicurarsi che le autorità applichino le disposizioni legislative in maniera tale da garantire la stessa protezione sia agli uomini che alle donne, in modo tale che essi possano godere dei loro diritti in condizione di parità. La sentenza *Opuz c. Turchia* ha dunque segnato in maniera forte tutto il testo della Convenzione di Istanbul, affermando che la violenza domestica è una forma di violenza di genere e che questa, a sua volta, è una forma di discriminazione contro le donne, nonché prevedendo l'obbligo per gli Stati di garantire che le leggi vengano

⁴⁴⁰ Si vedano ad esempio i paragrafi 49, 58, 163.

applicare in modo da garantire la stessa protezione a uomini e donne e dunque la stessa possibilità di godimento dei propri diritti.

1.3 Rumor c. Italia

Pochi mesi prima dell'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul, la Corte EDU ha emesso un'altra sentenza⁴⁴¹ rilevante in materia di violenza domestica, che vedeva come parte in causa proprio l'Italia. Questa è stata una delle ultime sentenze precedenti alla Convenzione di Istanbul, dal momento che questa è entrata in vigore il 1° agosto 2014, mentre la sentenza risale al 27 maggio 2014.

1.3.1 I fatti del caso e il ricorso alla Corte EDU

La ricorrente del caso in questione, residente a Colognola ai Colli, in provincia di Verona, iniziò un rapporto con un uomo, J.C.N, con il quale ebbe due figli. Il loro rapporto però si deteriorò abbastanza velocemente e arrivò a verificarsi un episodio grave: a seguito di una violenta lite, l'uomo percosse più volte la ricorrente e la minacciò con un coltello ed un paio di forbici, infine la rinchiuso all'interno dell'appartamento per impedirle la fuga. I figli della coppia erano all'interno dell'appartamento al momento della lite e uno dei due assistette alle percosse.

I carabinieri, allertati dai vicini, arrivarono subito all'appartamento e la donna venne condotta in ospedale, dove le vennero diagnosticate diverse lesioni fisiche, anche rilevanti, nonché uno stato di shock.

J.C.N. venne arrestato, sottoposto a processo penale per i fatti narrati con rito abbreviato e condannato a quattro anni e otto mesi di reclusione, in seguito ridotti a tre anni e quattro mesi.

Dopo alcuni mesi, l'uomo presentò un'istanza per poter espriare la restante parte della sua pena agli arresti domiciliare in un centro d'accoglienza che si trovava a Colognola ai Colli, stesso comune in cui viveva la ricorrente. L'istanza venne però rigettata sia appunto per la vicinanza tra la donna e l'uomo, sia per le condizioni psicologiche di quest'ultimo.

J.C.N ripropose nuovamente la stessa istanza dopo altri mesi, indicando però questa volta un centro d'accoglienza sito in un altro paese, Soave. Dopo un'attenta ispezione della

⁴⁴¹ Rumor c. Italia, ricorso n. 72964/10, sentenza del 27 maggio 2014.

struttura da parte dei carabinieri, essa risultò idonea ad ospitare l'uomo, motivo per il quale il tribunale accolse l'istanza.

Nello stesso lasso temporale, la ricorrente chiese al Tribunale dei minori di ottenere l'affido esclusivo dei figli e la decadenza della potestà genitoriale di J.C.N. Il tribunale accolse entrambe queste richieste, aggiungendo che l'uomo avrebbe potuto chiedere il ripristino della potestà genitoriale una volta terminata la pena e dopo aver seguito un percorso finalizzato ad acquisire competenze genitoriali.

La ricorrente affermò di aver subito un forte disagio psicologico a seguito dell'episodio di violenza, tanto che aveva dovuto sottoporsi ad una terapia di sostegno psicologico, come anche il figlio che aveva assistito alla scena. La donna ha vissuto con un costante senso di paura e timore negli anni successivi e non si è sentita sufficientemente protetta da parte delle autorità italiane. Le autorità inoltre non la informarono sull'avanzamento del processo penale e soprattutto non le comunicarono la concessione degli arresti domiciliari.

Ulteriore timore si aggiunse da quando a J.C.N. furono concessi gli arresti domiciliari, innanzitutto a causa della vicinanza alla ricorrente stessa, inoltre perché, a giudizio di quest'ultima, l'uomo non stava seguendo alcun percorso di recupero psicologico all'interno del centro. Inoltre, diversi furono i tentativi da parte dell'ex compagno di riprendere i contatti con la donna e i bambini, sia con lettere ed e-mail che la donna avvertì come minatorie o comunque inopportune, sia tramite le azioni del direttore e di un dipendente del centro di accoglienza.

La donna dunque non si sentì protetta a sufficienza dalle autorità e questo portò ad un persistente stato di angoscia e timore. Questo disagio psicologico, sommato alle lesioni fisiche conseguenti alla violenza era, dal punto di vista della ricorrente, di un livello di gravità tale da rientrare nella definizione di maltrattamenti nel quadro dell'articolo 3 della CEDU. La ricorrente dunque lamenta una violazione da parte dello Stato del suddetto articolo 3 sia singolarmente, sia in combinato disposto con l'articolo 14.

1.3.2 La risposta della Corte

La Corte ha per prima cosa stabilito se la ricorrente fosse stata vittima di condotte sufficientemente gravi da rientrare tra i maltrattamenti proibiti dall'articolo 3 della CEDU. Innanzitutto, la Corte ha ribadito ancora una volta che la valutazione di tale gravità doveva essere fatta tenendo conto di tutti gli elementi del caso di specie, delle condotte specifiche

e dunque la loro durata e gli effetti fisici e mentali sulla vittima, ma anche delle caratteristiche soggettive della vittima, come l'età, il sesso, lo stato di salute⁴⁴².

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che le violenze fisiche subite dalla ricorrente in seguito all'aggressione del marito, il perdurante stato di angoscia e timore vissuto negli anni successivi, nonché il suo generale stato vulnerabile, causato dalle violenze subite fossero sufficientemente gravi da costituire un maltrattamento ai sensi dell'articolo 3 della CEDU⁴⁴³.

Dopo aver accertato ciò, la Corte è passata a verificare se le autorità italiane avessero adempiuto gli obblighi positivi sorti in capo ad essi ai sensi dell'articolo 3. Tali obblighi positivi consistevano da un lato nell'adozione di un quadro legislativo che prevenisse e punisse i maltrattamenti commessi dai privati, dall'altro nell'applicazione pratica di tali leggi al fine di proteggere le vittime e di punire gli autori, quando ci sia la consapevolezza di un possibile e imminente maltrattamento, o quando questo sia già avvenuto⁴⁴⁴.

Per verificare dunque il rispetto o meno degli obblighi da parte delle autorità italiane, la Corte ha analizzato attentamente la condotta tenuta da questi.

Nel presente caso, la Corte ha rilevato che le autorità non sono rimaste passive. Successivamente all'episodio, J.C.N. è stato subito arrestato e posto in custodia. Il processo penale è stato celebrato in modo rapido ed ha condotto alla condanna per l'autore della violenza. Anche sul piano dell'affidamento dei figli, la risposta è stata rapida ed ha accolto tutte le richieste della ricorrente.

Per quanto atteneva alla questione degli arresti domiciliari, il magistrato di sorveglianza ha compiuto attente valutazioni prima di accogliere l'istanza dell'uomo. Il magistrato ha infatti rigettato la prima istanza, in quanto non riteneva integrati tutti i requisiti necessari e soprattutto perché il centro indicato era troppo vicino alla residenza della ricorrente. La seconda istanza invece è stata accolta solo in seguito ad un'attenta ispezione eseguita dai carabinieri, accompagnata da un rapporto dettagliato.

Passando infine ai contatti che la ricorrente ha denunciato tra la stessa e l'ex compagno, la Corte ha rilevato, in riferimento agli episodi che coinvolgevano il direttore ed il dipendente della struttura, che la donna non ha mai denunciato questi fatti, impedendo alle autorità di verificarli ed eventualmente intervenire. Per quanto riguarda invece lo scambio di e-mail,

⁴⁴² Paragrafo 57.

⁴⁴³ Paragrafi 60-62.

⁴⁴⁴ Paragrafo 63.

che è stato allegato al ricorso e visionato dalla Corte, esso sembra essersi svolto in condizioni serene ed armoniose da parte di entrambi, al punto che la ricorrente ha condiviso anche informazioni relative ai figli ed alla sua nuova relazione, accettata serenamente dal suo ex compagno.

In riferimento infine al diritto della ricorrente ad essere informata sull'avanzamento del processo penale, la Corte non ha ritenuto che la Convenzione potesse essere letta nel senso di imporre agli Stati un generale obbligo di informazione nei confronti di tutte le vittime di maltrattamenti. Con riferimento invece alla legislazione italiana, tale obbligo è stato previsto solo relativamente alle vittime che si costituissero parte civile nel processo e la ricorrente ha scelto di non farlo.

Considerando tutti questi elementi, i giudici hanno ritenuto che in Italia fosse presente un quadro legislativo adeguato in rispetto sia alla protezione della vittima che alla punizione del colpevole. Inoltre, le autorità avevano efficacemente attuato le norme ed infatti da un lato, il colpevole era stato prontamente punito, dall'altro la vittima era stata adeguatamente protetta, considerando anche il fatto che nessun altro episodio di violenza si era verificato in seguito⁴⁴⁵. La Corte ha dunque stabilito che l'Italia avesse adempiuto ai propri obblighi positivi ai sensi dell'articolo 3 della CEDU e dunque che non fosse rinvenibile alcuna violazione.

1.3.3 Le implicazioni della sentenza

In questa sentenza la Corte fa nuovamente rientrare un episodio di violenza domestica all'interno della definizione di maltrattamento rilevante ai sensi dell'articolo 3 della CEDU, pur ribadendo che, per giungere a ciò, la violenza deve comunque raggiungere un certo livello di gravità, da valutare caso per caso. Questo primo passaggio è importante perché solo se la violenza subita rientra nel campo applicativo dell'articolo 3, la Corte può valutare se la legislazione nazionale e la condotta delle autorità violino o meno gli obblighi nascenti da detto articolo.

Nel caso di specie, all'esito di questa valutazione i giudici hanno ritenuto che non fossero configurabili violazioni, in quanto le misure previste e messe in atto erano state sufficienti per proteggere la ricorrente, ma anche per punire l'autore del reato. L'operato delle autorità

⁴⁴⁵ Paragrafi 76 e 77.

è stato ritenuto rapido ed efficace, tanto che non si sono verificati altri episodi di violenza successivamente al primo⁴⁴⁶.

In un interessante articolo⁴⁴⁷, Ronagh McQuigg ha provato ad ipotizzare l'esito di questa sentenza se la Convenzione di Istanbul fosse già stata in vigore.

Secondo l'autrice, per prima cosa la pena comminata all'autore della violenza non sarebbe stata giudicata adeguata. In base all'articolo 46 della Convenzione di Istanbul, gli Stati devono prevedere alcune circostanze aggravanti per la determinazione della pena, alcune delle quali sarebbero state applicabili anche a questo caso. Alcune delle circostanze elencate nell'articolo 46 sono infatti la presenza di bambini durante gli episodi di violenza, l'utilizzo di armi, l'aver causato gravi danni fisici e psicologici ed il fatto che la violenza sia stata commessa contro il partner. Tenendo conto di tutto ciò, è molto probabile che la pena di tre anni e quattro mesi sarebbe stata ritenuta non proporzionata.

Inoltre, contrariamente a quanto ha affermato la Corte in riferimento alla CEDU, la Convenzione di Istanbul prevede all'articolo 56 un diritto delle vittime ad essere informate sia sullo svolgimento del processo, sia su eventuali situazioni di pericoli per loro, quali ad esempio il rilascio dell'autore della violenza. La Corte EDU avrebbe potuto probabilmente fare riferimento all'obbligo contenuto in questo articolo della Convenzione di Istanbul per interpretare in maniera diversa le norme della CEDU e garantire alle vittime il diritto ad essere informate sull'avanzamento del processo.

Da questo articolo emerge l'importanza della Convenzione di Istanbul. Essa è stata infatti creata appositamente per il contrasto alla violenza sulle donne e alla violenza domestica e prevede dunque obblighi specifici ed adeguati che la CEDU invece non può contenere, dal momento che non si occupa specificamente delle suddette questioni.

In conclusione, l'evoluzione della giurisprudenza della Corte EDU in materia di violenza domestica e di genere è stata rilevante. Si è passati da iniziali obblighi meramente negativi, al dovere di assicurare un quadro legislativo, nonché un'applicazione di queste norme da parte delle autorità nazionali che fossero effettivi nella protezione delle vittime e nella punizione degli autori delle violenze, sottolineando come gli episodi di violenza fossero

⁴⁴⁶ IERMANO, A., *Violenza domestica e diritto all'informazione della vittima (art. 3 CEDU)*, in DI STASI, A. (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, CEDAM, Padova, 2016, pp. 147-167.

⁴⁴⁷ MCQUIGG, R., J., A., *Domestic Violence as a Human Rights Issue: Rumor v. Italy; European Journal of International Law*, Vol. 25, 2015, pp. 1009-1025.

lesivi non sono del diritto alla vita e all'integrità fisica della vittima, ma anche del divieto di discriminazione.

2. La giurisprudenza della Corte successiva all'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul

Dopo pochi mesi dalla sentenza del caso Rumor c. Italia, è entrata in vigore la Convenzione di Istanbul.

Come già ampiamente analizzato nel capitolo precedente, sono diverse le novità che questo strumento ha introdotto. La Convenzione contiene obblighi in capo alle Parti molto specifici e anche di varia natura. Il testo infatti non si limita a prevedere l'obbligo per gli Stati di adottare un sistema normativo completo ed efficiente e degli obblighi relativi alla fase procedurale, ma cerca di occuparsi di qualsiasi aspetto rilevante nella lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, quali ad esempio la prevenzione e i servizi di supporto e di protezione delle vittime.

Tramite questo strumento, anche la Corte EDU potrebbe introdurre nuovi obblighi in materia attraverso una nuova interpretazione degli articoli della CEDU, compiuta alla luce degli articoli della Convenzione di Istanbul, obblighi che difficilmente potrebbe ricavare solo basandosi sulle norme della CEDU. La Corte EDU infatti, fin dalla sentenza Tyrer c. Regno Unito⁴⁴⁸ del 1978 ha adottato il criterio dell'interpretazione evolutiva. In questa sentenza, la Corte ha affermato che la CEDU è uno "strumento vivente" e che, per questo motivo, essa deve essere interpretata tenendo conto dell'evoluzione sociale e normativa della comunità internazionale⁴⁴⁹. In particolare, la Corte deve tenere conto dei cambiamenti avvenuti all'interno dei Paesi europei, è questo il criterio del consenso europeo. In base a questo criterio, la Corte EDU interpreta le norme della CEDU tenendo conto dell'esistenza del consenso tra la maggior parte degli Stati europei circa determinati principi o soluzioni normative. Questo criterio è stato adottato, ad esempio, dalla Corte nella sentenza M.C. c. Bulgaria esaminata in precedenza per accertare che la maggior parte dei Paesi europei non richiedono più la violenza fisica o la resistenza come requisiti dello stupro, essendo ritenuta sufficiente la mancanza del consenso della vittima al rapporto sessuale.

⁴⁴⁸ Ricorso n. 5856/72, sentenza del 25 aprile 1978.

⁴⁴⁹ Paragrafo 31.

Inoltre, la Corte ha affermato di dover tenere in considerazione anche il diritto internazionale⁴⁵⁰. Le norme della CEDU devono essere interpretate anche alla luce dei Trattati internazionali esistenti nelle specifiche materie trattate di volta in volta e dei principi generali del diritto riconosciuti dalle Nazioni civili, perché anche essi rivelano un generale consenso degli Stati⁴⁵¹.

La Corte EDU dunque, facendo ricorso al criterio dell'interpretazione evolutiva, potrebbe interpretare le norme della CEDU alla luce della Convenzione di Istanbul, ampliandone così ulteriormente la portata.

Fino ad ora comunque, la Convenzione di Istanbul ha avuto uno scarso impatto nelle sentenze della Corte EDU, come si vedrà nelle sentenze di seguito illustrate. La Corte ha più volte fatto riferimento alla Convenzione di Istanbul nelle proprie decisioni, ma l'ha utilizzata il più delle volte come ulteriore conferma di quanto già statuito nelle precedenti sentenze e non ha invece significativamente ampliato la portata di alcuna norma della CEDU, come era invece auspicabile.

2.1 Y. c. Slovenia

La prima sentenza⁴⁵² che verrà analizzata fu emessa circa un anno dopo l'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul. Questa decisione è stata presa come punto di riferimento anche successivamente, dal momento che fu una delle prime in cui la Corte citò specifici articoli del nuovo strumento a supporto delle proprie argomentazioni.

2.1.1 I fatti del caso e il ricorso alla Corte EDU

La ricorrente sostenne di aver subito violenza sessuale ripetutamente per alcuni mesi, quando aveva 14 anni, da un amico di famiglia, X. Dopo diversi mesi, la ragazza ne parlò solo con la madre, la quale lo confessò ad un prete e quest'ultimo rilasciò una dichiarazione al riguardo alla polizia.

Successivamente la madre della ricorrente presentò una denuncia alla polizia. Il giorno dopo venne ascoltata la ricorrente. Ella raccontò di diversi tentativi, riusciti o meno, in cui X aveva tentato di costringerla ad avere rapporti sessuali, la ragazza aggiunse che non

⁴⁵⁰ Demir e Baykara c. Turchia, ricorso n. 34503/97, sentenza del 12 novembre 2008, par. 68.

⁴⁵¹ Parr. 69-73, 76-86.

⁴⁵² Ricorso n. 41107/10, sentenza del 28 maggio 2015.

sapeva però se avesse mai raggiunto la penetrazione. La ricorrente disse anche di aver tentato di resistere, ma sempre senza successo.

La ragazza venne visitata da un ginecologo che trovò il suo imene intatto. Inoltre X, ascoltato dalla polizia, negò ogni accusa.

Dopo circa un anno da questi fatti, la madre disse al procuratore distrettuale di non essere riuscita ad avere aggiornamenti sullo stato di avanzamento delle indagini. Dopo una sollecitazione da parte del procuratore, la polizia comunicò che la ricorrente non era riuscita a fornire sufficienti prove riguardo ai presunti stupri e che anzi sembrava vivere in uno stato di stress psicologico causato dalla madre e che dunque non era stato possibile confermare la sua accusa di stupro.

Il procuratore di Stato chiese comunque che venisse avviata un'indagine nei confronti di X. L'uomo inizialmente si rifiutò di fare una dichiarazione orale e solo successivamente ne presentò una scritta in cui negava le accuse e sosteneva di avere un braccio invalido dalla nascita.

Durante le indagini la ricorrente fu ascoltata nuovamente, così come la moglie di X e altri testimoni. La ragazza fu sottoposta ancora una volta ad un controllo ginecologico, il ginecologo concluse che non c'erano prove evidenti dei rapporti sessuali che la ricorrente sarebbe stata costretta ad avere con X.

Successivamente fu chiamata anche un'esperta di psicologia clinica, la quale invece sostenne che la ricorrente mostrasse tutti i sintomi delle vittime di abusi, sia quelli comportamentali che quelli fisici. Il procuratore decise alla fine delle indagini di aprire un processo contro X.

Dopo diversi rinvii, il giudice riuscì a sentire X. L'uomo sostenne che non avrebbe mai potuto utilizzare la forza fisica come diceva la ricorrente, dal momento che una delle braccia era praticamente inutilizzabile. Inoltre, aggiunse che le accuse erano state inventate dalla madre della ragazza per estorcergli del denaro.

Nelle due udienze successive invece, fu ascoltata la ricorrente. Ella pianse diverse volte e lamentò il fatto che fosse costretta a rivivere più volte il trauma a causa della lunghezza del processo.

Durante una quarta udienza, X fece delle domande direttamente alla ricorrente. Furono domande molto incalzanti, riguardanti anche la vita privata della ragazza e della mamma, l'uomo fece parecchi commenti e negò più volte la versione della ricorrente. In udienze

successive furono ascoltati altri testimoni, tra cui la moglie di X, la mamma della ricorrente, il ginecologo e la psicologa ascoltati durante le indagini.

Nell'ultima udienza fu sentito un ortopedico che aveva analizzato X e che concluse che l'uomo non avrebbe potuto violentare la ricorrente con le modalità che la stessa aveva descritto, poiché il braccio sinistro dell'uomo non aveva forza e poteva essere usato solo come lieve supporto per il braccio destro.

La Corte infine giudicò X innocente e alla ricorrente vennero solo riconosciuti i danni in sede civile per l'eccessiva lunghezza del processo.

La ricorrente presentò successivamente ricorso alla Corte EDU e lamentò la violazione degli articoli 3 e 8 della CEDU. Secondo la ragazza, le indagini ed il processo sarebbero stati svolti con un ritardo ingiustificato ed in maniera non efficace e questo avrebbe determinato una violazione dell'obbligo dello Stato di garantire una protezione adeguata nei casi di violenza sessuale. Inoltre, durante il processo le sarebbero state fatte numerose domande insistenti ed invasive da X ed il comportamento del ginecologo non sarebbe stato professionale, perché egli non si è limitato alla visita medica, ma ha provato a fare una ricostruzione dell'accaduto ponendo diverse domande accusatorie alla ricorrente. Tutte queste circostanze legate al processo avrebbero prodotto alla ricorrente un trauma di una certa rilevanza, violando il suo diritto all'integrità personale ed alla privacy, come stabiliti negli articoli 3 e 8 della CEDU.

2.1.2 La risposta della Corte

La Corte ha cominciato analizzando l'obbligo che sussiste in capo agli Stati ex articolo 3 della CEDU, in particolar modo riguardo le indagini nei casi di maltrattamenti. Come già detto nella sentenza M. C. c. Bulgaria, ai sensi dell'articolo 3, gli Stati hanno l'obbligo positivo di adottare un quadro legislativo che punisca i maltrattamenti e, in aggiunta, hanno l'obbligo di attuare tali norme attraverso delle indagini ed un processo che siano rapidi ed efficienti, per punire gli autori dei maltrattamenti e per proteggere il godimento del diritto all'integrità personale della vittima.

Analizzando in particolare l'obbligo stabilito dalla CEDU relativo all'effettività delle indagini, esso impone alle autorità di adottare comportamenti tali da non causare ritardi ingiustificati nell'inizio e nella conduzione dell'indagini o del processo e nella raccolta

delle prove. Inoltre, le autorità devono agire in modo tale da assicurarsi che le prove non vengano inquinate. Infine, le prove devono essere analizzate e valutate con attenzione⁴⁵³.

Nel caso di specie la Corte EDU trova che la condotta della corte di primo grado sia stata idonea per quanto riguarda la valutazione delle prove. I giudici hanno infatti ponderato sia le testimonianze delle parti in causa, sia i rapporti degli esperti ed hanno giudicato X innocente sulla base della sua disabilità fisica, non sulla possibilità della ricorrente di opporre resistenza, come sostenuto dalla stessa.

Allo stesso tempo però, la Corte ha rilevato che ci sono stati lunghi periodi di inattività sia nella fase delle indagini, sia nel processo. Questo ha condotto ad un'attesa di ben sette anni per la sentenza di primo grado, a partire dal momento in cui la ricorrente aveva presentato la denuncia. Questo lasso di tempo eccessivo ha comportato evidentemente la violazione del requisito procedurale della tempestività e della rapidità delle indagini e del processo e dunque le autorità statali non hanno adeguatamente adempiuto gli obblighi previsti dall'articolo 3 della CEDU, determinandone la violazione⁴⁵⁴.

La Corte è passata successivamente all'articolo 8. Essa ha affermato preliminarmente che nei processi è fondamentale che ci sia un bilanciamento tra il diritto alla difesa dell'imputato, garantito dall'articolo 6, e i diritti del testimone, come quello al rispetto dell'integrità fisica, della vita privata, della libertà del testimone, soprattutto in contesti particolarmente delicati i casi in cui testimone sia un minore. Un bilanciamento ancora più attento deve essere operato quando il testimone sia la vittima del reato. In questi casi, i diritti alla riservatezza ed all'integrità personale, contenuti nell'articolo 8 della CEDU, devono essere tutelati in misura ancora maggiore, sempre tenendo conto però del diritto alla difesa dell'imputato⁴⁵⁵. Il contro-interrogatorio del testimone da parte del difensore dell'imputato è un diritto di quest'ultimo, ma deve essere effettuato rispettando i diritti del testimone.

Nel caso di specie, per determinare se la corte di primo grado avesse realizzato correttamente tale bilanciamento, la Corte EDU ha preso in considerazione alcuni strumenti internazionali quali la Convenzione di Istanbul e una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui diritti delle vittime di crimini⁴⁵⁶.

⁴⁵³ Paragrafo 96.

⁴⁵⁴ Paragrafi 99, 100.

⁴⁵⁵ Paragrafi 101-103.

⁴⁵⁶ DIRECTIVE 2012/29/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA.

Nel caso di specie, gli interrogatori della ricorrente sono stati separati in diverse udienze nell'arco di sette mesi, alcune parti sono durate fino a quattro ore. Inoltre, spesso le domande sono state poste direttamente dall'imputato invece che dal suo difensore ed erano spesso di natura personale, concentrandosi maggiormente sul comportamento della ricorrente e della madre che sui fatti in discussione. Ancora, X ha più volte posto domande insistenti o che suggerivano già la risposta, altre volte ha apertamente smentito la versione della ricorrente o ha tentato di minarne la credibilità e di umiliarla.

La ricorrente aveva poi chiesto ai giudici di rimuovere M., avvocato di X, dal suo ruolo, poiché la ricorrente stessa l'aveva inizialmente consultato riguardo alla stessa faccenda. La corte di primo grado aveva però respinto la richiesta. La Corte EDU ha affermato invece che essere sottoposta a contro-interrogatorio da quello specifico avvocato avesse comportato uno stress aggiuntivo per la ricorrente, poiché l'avvocato avrebbe potuto essere in possesso di notizie aggiuntive che avrebbero dovuto essere confidenziali e che invece potevano essere usate contro di lei. Per questo motivo la norma nazionale sulla rimozione degli avvocati dall'incarico, o l'interpretazione fatta nel caso specifico, non sono idonee a garantire gli interessi delle vittime.

Per concludere, la Corte ha riconosciuto che i giudici nazionali hanno adottato alcune misure a tutela della ricorrente, quali l'esclusione del pubblico dalle udienze, o la sospensione o il rinvio delle udienze in cui la ricorrente aveva mostrato uno stato di stress particolarmente intenso. Ma c'erano alcuni elementi del caso di specie che rendevano la vicenda ulteriormente delicata, come il preesistente rapporto tra vittima ed imputato e la minore età della vittima al momento dei fatti. Per questo motivo i giudici avrebbero dovuto adottare maggiori misure per proteggere l'integrità personale della ricorrente, quali ad esempio una conduzione degli interrogatori rapida e concentrata in un lasso di tempo ridotto, la rimozione dell'avvocato difensore dal suo incarico, avrebbero potuto diminuire i contatti tra la vittima e l'imputato durante le udienze⁴⁵⁷.

Per questo motivo la Corte EDU ha rinvenuto anche una violazione dell'articolo 8.

⁴⁵⁷ Paragrafi 114-116.

2.1.3 *Le implicazioni della sentenza*

In questa sentenza, la Corte ha affermato la centralità del bilanciamento tra il diritto alla difesa dell'imputato, garantito dall'articolo 6 della CEDU⁴⁵⁸, e i diritti del testimone, primo fra tutti il diritto all'integrità personale, garantito dall'articolo 8 della CEDU, tenendo conto di tutte le circostanze del caso. Nel caso specifico, erano presenti elementi che contribuivano a rendere la situazione maggiormente delicata⁴⁵⁹ e che quindi imponevano l'obbligo di un bilanciamento ancora più attento. Innanzitutto, la testimone era anche la presunta vittima del reato, in aggiunta il reato di cui era accusato l'imputato aveva una natura particolare, molto personale e necessitava dunque una trattazione specifica, la vittima infine al momento dei fatti era minorenni, quindi maggiormente vulnerabile.

Considerando tutti questi elementi, la Corte è passata a verificare la correttezza del bilanciamento operato dai giudici nazionali. In questa operazione, si è avvalsa anche dell'aiuto di altri strumenti internazionali specifici, tra cui la Convenzione di Istanbul.

In particolare, di quest'ultimo strumento, vengono citati l'articolo 49, relativo all'obbligo di assicurare delle indagini ed un processo effettivo e senza ritardo ingiustificato; l'articolo 54, il quale impone che le prove relative alla vita sessuale e al comportamento della vittima vengano usate solo quando necessario; l'articolo 56, che impone una serie di misure protettive dei diritti delle vittime nella fase delle indagini e del processo, come il diritto ad essere ascoltate, il diritto ad essere protette da eventuali rappresaglie, il diritto ad essere informate sull'andamento del processo.

Le linee guida fornite da questi articoli relativamente ai diritti che devono essere garantiti alle vittime, hanno portato la Corte a concludere che i giudici nazionali non avevano tenuto debitamente conto di tutte le circostanze del caso ed avevano dunque superato il livello di stress a cui la ricorrente poteva essere esposta in maniera giustificata.

⁴⁵⁸ Nelle parti che qui interessano l'articolo recita: "1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. [...] 3. ogni accusato ha diritto di: (a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; (b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; (c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; (d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; (e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza."

⁴⁵⁹ KIRCHENGAST, T., *Enforceable rights for victims of crime in adversarial justice*; *Revista de Victimologia*, n. 3, 2016, pp. 11-42.

Sebbene infatti la Corte abbia riconosciuto che alcune misure fossero state adottate per preservare la ricorrente, queste non sono state sufficienti a causa della particolare situazione che la stessa stava vivendo ed i giudici hanno quindi violato il diritto alla vita privata della ricorrente.

Nella presente sentenza dunque la Corte EDU, nel valutare il bilanciamento compiuto dai giudici nazionali ha utilizzato come parametri l'articolo 8 della CEDU, che garantisce il diritto all'integrità personale e alcuni articoli della Convenzione di Istanbul che prevedono dei diritti a protezione della vittima, anche quando essa assuma il ruolo di testimone all'interno del processo. L'utilizzo di questo doppio parametro ha permesso alla Corte EDU di ampliare il livello di protezione garantito alle vittime sessuali nel corso delle indagini e del processo, poiché, oltre al generico diritto contenuto nell'articolo 8 della CEDU, sono stati garantiti anche i diritti contenuti nella Convenzione di Istanbul, i quali sono stati pensati appositamente per le indagini ed i processi relativi a casi di violenza di genere.

2.2 Talpis c. Italia

La seconda sentenza analizzata riguarda ancora una volta un caso in cui parte in causa è l'Italia⁴⁶⁰. Al tempo della decisione, la Convenzione di Istanbul era ormai entrata in vigore da qualche anno e l'Italia l'aveva ratificata fin da subito, per cui era già vincolata dagli obblighi presenti nella Convenzione.

2.2.1 I fatti del caso e il ricorso alla Corte EDU

La ricorrente è una donna moldava, sposata con un suo connazionale con il quale ha avuto due figli. La donna dichiarò che la relazione diventò violenta subito dopo il matrimonio, ma che ella accettò comunque di andare in Italia insieme al marito per garantire ai figli un futuro migliore. Dopo poco più di un anno dal trasferimento, la donna richiese l'intervento dei carabinieri in seguito ad una lite familiare, durante la quale il marito avrebbe picchiato prima la moglie e poi la figlia, procurando ad entrambe serie lesioni.

Dal verbale è risultato che i carabinieri avessero informato le vittime dei loro diritti, mentre la ricorrente lo ha negato.

⁴⁶⁰ Ricorso n. 41237/14, sentenza del 2 marzo 2017.

Il secondo episodio di violenza si verificò dopo poco tempo, l'uomo minacciò la moglie e la obbligò ad andare con lui per avere rapporti sessuali con suoi amici. La ricorrente lo seguì, sperando di poter chiedere aiuto all'esterno. In strada incontrò una pattuglia di polizia e riferì loro di essere stata minacciata e picchiata dal marito. La polizia però si limitò a controllare i documenti dell'uomo e ad invitarlo ad allontanarsi dalla moglie, dicendo a quest'ultima di tornare a casa. Poco dopo il suo rientro, la ricorrente fu portata in ospedale dal 118 e le furono riscontrate diverse lesioni. In ospedale, la donna parlò con un'assistente sociale, dicendo di non voler tornare a casa con il marito e per questo fu ospitata da un'associazione. Il marito cominciò a tempestarla di chiamate e messaggi e dunque la ricorrente decise di denunciarlo e richiese misure urgenti per proteggere sé stessa e i suoi figli. La procura diede disposizione di avviare urgentemente le indagini. Dopo quattro mesi, la ricorrente lasciò il centro antiviolenza.

Dopo diversi mesi, la ricorrente venne sentita nell'ambito delle indagini e modificò le sue dichiarazioni, attenuando di molto la gravità dei fatti. La ricorrente comunicò infatti di essere tornata a vivere con il marito e che la situazione in casa fosse calma. L'uomo fu infine condannato per le sole lesioni personali ad una multa, mentre tutte le altre accuse vennero archiviate. Successivamente la donna ha dichiarato di aver modificato le sue dichiarazioni a causa delle pressioni del marito.

Trascorsi altri mesi, la ricorrente chiamò nuovamente i carabinieri a causa di una lite con il marito. Una volta giunti sul posto, i carabinieri trovarono l'uomo in evidente stato di alterazione, ma né la donna né il figlio mostrarono segni di violenza. Il marito fu portato in ospedale, ma nella notte uscì e una volta tornato a casa, nel tentativo di aggredire sua moglie, accoltellò a morte prima il figlio e poi accoltellò in strada anche la ricorrente.

L'uomo venne successivamente condannato all'ergastolo per l'omicidio del figlio, il tentato omicidio della moglie, per maltrattamenti in famiglia, lesioni personali e porto abusivo d'armi. Il giudice dell'udienza preliminare sostenne che la donna e i figli vivevano in un clima di violenza e che subivano vessazioni quotidiane, concluse infine che l'omicidio e il tentato omicidio furono la conseguenza del tentativo della ricorrente di allontanarsi dal marito.

Nel ricorso alla Corte EDU, la ricorrente lamentò una violazione degli articoli 2, 3, 8 e 14 della CEDU. Secondo la donna infatti, le autorità italiane non hanno fatto il necessario per tutelare la vita della stessa e del figlio, nonostante fossero consapevoli del pericolo che correvano. La ricorrente sostiene che nessuna misura di protezione fosse stata adottata

malgrado la stessa ne avesse fatto richiesta. Inoltre, anche il rimedio della denuncia penale non sarebbe stato effettivo, dal momento che la ricorrente è stata ascoltata solo sette mesi dopo il deposito della denuncia, mesi durante i quali nessun atto di indagine è stato compiuto e durante i quali la ricorrente è stata lasciata sola, al punto che il marito l'avrebbe convinta a tornare nella dimora familiare ed avrebbe esercitato con successo pressioni sulla donna affinché modificasse la sua versione dei fatti.

Tutte queste mancanze sarebbero, secondo la ricorrente, dimostrazione della discriminazione da lei subita in quanto donna, poiché non solo le autorità hanno sottovalutato i rischi a cui la stessa era esposta, ma anche la legislazione nazionale non avrebbe offerto tutele e punizioni adeguate nei casi di violenza domestica.

Secondo la ricorrente dunque, lo Stato avrebbe violato il suo obbligo di adottare una legislazione penale che dissuada gli individui dal commettere reati contro la persona e soprattutto sarebbe mancato un efficace meccanismo di attuazione delle leggi vigenti che prevenisse e punisse gli atti violenti e che protegga le vittime.

2.2.2 La risposta della Corte

La Corte ha preliminarmente rammentato gli obblighi che sorgono in capo agli Stati ai sensi degli articoli 2 e 3 della CEDU. In base a questi articoli, gli Stati hanno il dovere di proteggere il diritto alla vita degli individui e a non subire maltrattamenti. Questo dovere si concretizza in alcuni obblighi positivi, in particolare, gli Stati devono adottare delle norme che puniscano chiunque violi il diritto alla vita di un altro individuo o chiunque commetta un maltrattamento. Le autorità devono poi applicare tali leggi, conducendo indagini e processi in maniera rapida ed effettiva, al fine di giungere alla condanna dell'autore della violazione⁴⁶¹. Inoltre, ai sensi degli articoli 2 e 3, gli Stati hanno l'obbligo di adottare in casi particolari delle misure di protezione per evitare che siano lesi il diritto alla vita ed il diritto a non essere sottoposti a maltrattamenti di persone che siano particolarmente vulnerabili. Per stabilire la vulnerabilità di un soggetto, è necessario prestare attenzione alle sue condizioni personali, come ad esempio l'età e il sesso dell'individuo. Anche un soggetto che sia già stato vittima di violenze fisiche e psicologiche può essere considerato vulnerabile, proprio a causa di quanto subito. Perché quest'ultimo obbligo sorga, è necessario che le autorità fossero a conoscenza, o avrebbero

⁴⁶¹ Paragrafo 99.

dovuto esserlo, della situazione di reale ed immediato pericolo a cui era sottoposto l'individuo. Senza quest'ultimo elemento, l'obbligo positivo di adottare delle specifiche misure di protezione non sorge⁴⁶².

La Corte è poi passata a valutare l'eventuale violazione dell'articolo 2 della CEDU. Analizzando i fatti del caso di specie, i giudici innanzitutto hanno notato come fossero passati ben sette mesi tra il deposito della denuncia penale da parte della ricorrente per le violenze subite e il momento in cui la ricorrente è stata sentita su quella vicenda. Contestualmente alla denuncia, la donna ha anche espresso timore per la sua vita e quella di sua figlia, chiedendo di beneficiare di misure di protezione che non sono mai state emesse. Era evidente come mancasse l'elemento dell'immediatezza della protezione, considerando che tra la denuncia e i primi atti di indagine erano passati diversi mesi, elemento invece assolutamente centrale per adempiere correttamente agli obblighi derivanti dall'articolo 2. Il rimedio della denuncia penale dunque è stato privato della sua effettività, creando un contesto di impunità nel quale l'uomo ha reiterato la violenza, fino ad arrivare alla commissione dell'omicidio⁴⁶³.

Anche la valutazione della generale situazione di pericolo da parte delle autorità non è stata adeguata ed è culminata poi negli interventi delle forze dell'ordine il giorno dell'omicidio. Quella sera gli agenti erano intervenuti ben due volte, la prima nella casa familiare, la seconda fermando in strada l'uomo. Gli agenti avevano constatato come l'uomo fosse in evidente stato di alterazione in seguito al consumo di alcol, tanto da aver anche spaccato una porta all'interno della casa. All'epoca dei fatti era inoltre ancora pendente la causa per lesioni personali aggravate dell'uomo sulla moglie. Le forze dell'ordine avrebbero potuto riconoscere la presenza di un immediato e reale pericolo e questo ha fatto sorgere l'obbligo, in capo alle autorità, di adottare delle misure protettive nei confronti della ricorrente e dei figli. Non adottando le necessarie misure per prevenire le aggressioni che si sono successivamente verificate, le forze dell'ordine non hanno dimostrato la dovuta diligenza ed hanno dunque violato l'obbligo di proteggere la vita della ricorrente e di suo figlio ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione⁴⁶⁴.

La Corte è passata successivamente ad esaminare la vicenda alla luce dell'articolo 3. Innanzitutto, la Corte ha stabilito che la ricorrente potesse rientrare tra le persone

⁴⁶² Paragrafi 100, 101.

⁴⁶³ Paragrafi 111-117.

⁴⁶⁴ Paragrafi 119-122.

vulnerabili a causa delle violenze fisiche e delle pressioni psicologiche subite e che, conseguentemente, avesse diritto ad una particolare protezione da parte dello Stato, anche di carattere preventivo. Inoltre, le violenze inflitte alla donna erano caratterizzate da una gravità tale da poter essere considerate maltrattamenti ai sensi dell'articolo 3 della CEDU. Considerato tutto ciò, i giudici hanno stabilito che il lasso di tempo intercorso tra la denuncia penale della ricorrente e l'ascolto della sua testimonianza, nonché il tempo intercorso tra la denuncia e la condanna dell'uomo per lesioni personali rappresentasse una violazione dell'articolo 3. Per quanto riguarda i casi di violenza domestica infatti, la tempestività dell'azione e del procedimento giudiziario è fondamentale per garantirne la correttezza, per assicurare la qualità delle prove. La Corte ha rammentato che anche la Convenzione di Istanbul chiede agli Stati di garantire che le indagini e i procedimenti vengano avviati senza ritardo ingiustificato⁴⁶⁵.

Infine, per quanto riguarda l'articolo 14, la Corte innanzitutto ha ricordato quanto dalla stessa deciso nel caso *Opuz*, cioè che la generalizzata e diffusa inerzia delle autorità nei casi di violenza domestica rappresentava una discriminazione contro le donne. Questa inattività infatti favoriva la violenza e negava alle donne una pari tutela da parte della legge⁴⁶⁶.

Anche nel caso di specie i giudici hanno ravvisato questa passività da parte delle autorità nei lunghi mesi trascorsi senza che nessun atto di indagine fosse compiuto e nessuna misura di protezione fosse adottata. La Corte inoltre, ad ulteriore conferma di quanto affermato, ha preso in considerazione anche altre fonti: le osservazioni finali del Comitato *CEDAW* sull'Italia⁴⁶⁷, le conclusioni del relatore speciale delle Nazioni Unite sulle violenze contro le donne, le sue cause e le conseguenze delle stesse, redatte alla fine della sua visita in Italia⁴⁶⁸ ed infine il rapporto sulla violenza contro le donne del 2014 dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)⁴⁶⁹. Tutti questi documenti hanno delineato un'immagine dell'Italia in

⁴⁶⁵ Articolo 49, paragrafo 1 della Convenzione di Istanbul.

⁴⁶⁶ Paragrafo 141.

⁴⁶⁷ Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW/C/ITA/CO/6, 2 August 2011, par. 26, 27, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/441/76/pdf/N1144176.pdf?OpenElement>, visitato in data 30 luglio 2020.

⁴⁶⁸ Rashida Manjoo, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, A/HRC/20/16/Add.2, 15 June 2012, par. 91-96, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-16-Add2_en.pdf, visitato in data 30 luglio 2020.

⁴⁶⁹ ISTAT, La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia, 5 giugno 2015, https://www.istat.it/it/files/2015/06/Violenze_contro_le_donne.pdf, visitato in data 30 luglio 2020.

cui il problema della violenza domestica era ancora molto forte e colpiva in modo spropositato le donne, supportato da una società in cui questo tipo di violenza è tollerato. La Corte ha ritenuto che questi elementi confermassero quanto sostenuto dalla ricorrente circa l'esistenza di una diffusa tolleranza della violenza domestica, a cui conseguiva un clima di impunità degli autori delle violenze, in conseguenza del quale alle donne non era assicurata dalla legge la stessa protezione rispetto a quella assicurata agli uomini. La Corte ha dunque ravvisato anche la violazione dell'articolo 14 della CEDU, in combinato disposto con gli articoli 2 e 3⁴⁷⁰.

2.2.3 *Le implicazioni della sentenza*

In questa sentenza hanno trovato conferma ed applicazione una serie di principi già affermati in precedenza dalla stessa Corte. I giudici infatti hanno ribadito che gli Stati hanno l'obbligo di apprestare un quadro normativo che prevenga la violenza, protegga le vittime e che preveda delle pene per i colpevoli che siano effettive ed abbiano effetto deterrente. Non è però sufficiente ciò, alla previsione delle norme deve infatti affiancarsi la loro puntuale e tempestiva applicazione. Ed è su questo secondo punto che la Corte ha insistito particolarmente nel caso di specie. I giudici infatti hanno ritenuto la violazione della CEDU da parte dell'Italia non tanto per la mancanza di un contesto legislativo adeguato, quanto per la sua mancata applicazione⁴⁷¹. In diversi punti della sentenza⁴⁷² è stato sottolineato come le violazioni riguardino i ritardi connessi alle indagini e al processo per lesioni personali nei confronti del marito della ricorrente, nonché la mancata adozione di misure di protezione per la ricorrente ed i suoi figli.

È questo l'aspetto che distingue la sentenza in questione da quella del caso *Rumor* in cui, come già analizzato, non vi era stata alcuna violazione da parte dell'Italia. Come evidenziato anche dalla Corte⁴⁷³ nella presente decisione, nel caso *Rumor* le autorità avevano agito correttamente, l'uomo era stato processato e condannato secondo tempistiche idonee e nessun altro atto di violenza si era più verificato.

Per quanto riguarda la violazione dell'articolo 14, la Corte ha ripreso quanto espresso nel caso *Opuz*, sopra esaminato. I giudici hanno stabilito innanzitutto che l'inerzia, per

⁴⁷⁰ Paragrafi 145-149.

⁴⁷¹ MAZZINA, P., *La violenza domestica e le azioni positive (di secondo livello) dello Stato brevi riflessioni costituzionali sulla recente sentenza della Corte Edu Talpis c. Italia*; *Archivio penale*, n. 2, 2017.

⁴⁷² Si vedano ad esempio i paragrafi 117, 127, 130, 147.

⁴⁷³ Par. 146.

rappresentare una discriminazione, debba essere diffusa e generalizzata, al punto da creare un contesto di impunità per gli autori delle violenze, contesto che favorisce il perpetrarsi delle violenze stesse. Nel caso di specie, la Corte ha fatto poi riferimento a documenti di organismi internazionali e statistiche per verificare la presenza di queste caratteristiche e da questi è emerso un quadro che ha supportato quanto sostenuto dalla ricorrente. L'alto numero di donne uccise dai propri partner o ex-partner, le raccomandazioni affinché l'Italia si occupasse più attentamente delle questioni di genere e delle violenze, anche attraverso campagne di sensibilizzazioni sommate al comportamento delle autorità rispetto alla vicenda specifica hanno portato la Corte a ravvisare la violazione del divieto di discriminazione di cui all'articolo 14⁴⁷⁴.

Nella presente sentenza, la Convenzione di Istanbul è stata citata solo per rafforzare quanto deciso dai giudici. Esplicitamente è stato citato l'articolo 3, nella parte in cui riporta le definizioni di "violenza nei confronti delle donne" e di "violenza domestica". È stato inoltre effettuato un rinvio agli articoli citati nella sentenza Y c. Slovenia. Nella presente decisione dunque non sono riscontrabili significative modificazioni rispetto alla giurisprudenza precedente, nonostante l'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul e nonostante il fatto che l'Italia abbia ratificato tale strumento e sia di conseguenza sottoposta agli obblighi da esso previsti.

3. Un confronto tra la giurisprudenza precedente e quella successiva alla Convenzione di Istanbul

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha sviluppato, in conclusione, una giurisprudenza abbastanza corposa in materia di violenza contro le donne e violenza domestica.

Come si può notare dall'analisi delle sentenze appena svolta, la Corte in questi casi ha rilevato una violazione degli articoli 2, 3, 8 e 14 della CEDU.

Gli obblighi che la Corte EDU ha rilevato in capo agli Stati riguardano maggiormente il quadro legislativo e la sua applicazione, nonché la tutela dei diritti delle vittime durante la fase delle indagini e del processo.

Per quanto riguarda il primo tipo di obblighi, la Corte di Strasburgo richiede che ogni Stato preveda delle norme che, da una parte, riescano a proteggere adeguatamente gli individui

⁴⁷⁴ CASTELLANETA, M., *I ritardi e le misure inadeguate per combattere il fenomeno della violenza contro le donne rappresentano delle violazioni*; Guida al diritto, n. 14, 2017, pp. 102-106.

da atti violenti in un'ottica preventiva, dall'altro, norme atte a punire gli autori di questi atti con pene adeguate che possano fungere da deterrente per la comunità⁴⁷⁵. Questo obbligo però non si considera rispettato se la previsione formale di tali leggi non sia accompagnato dalla loro attenta e puntuale attuazione. Per tale motivo la Corte impone agli Stati anche l'obbligo di svolgere indagini rapide e complete e di celebrare processi senza ritardi ingiustificati, che puniscano gli autori delle violenze in maniera effettiva⁴⁷⁶. Bisogna dunque creare, all'interno dello Stato, un contesto nel quale la violenza contro le donne e la violenza domestica non siano tollerate o ritenute questioni private, ma reati per i quali si viene puniti concretamente.

La Corte si è mostrata attenta anche ai diritti delle vittime all'interno del processo. Queste, oltre ad avere diritto ad un processo che abbia una durata ragionevole, hanno anche diritto a vedere rispettate la propria integrità e la propria vita privata, che non possono essere totalmente sacrificate a favore del diritto alla difesa dell'imputato, soprattutto in caso di reati particolarmente delicati come i casi di violenza. Questo la Corte ha avuto modo di affermarlo ampiamente nella sentenza *Y c. Slovenia*, come già analizzato.

Altra affermazione importante fatta dalla Corte nella sua giurisprudenza riguarda il collegamento tra violenza domestica e discriminazione di genere. A partire dal caso *Opuz* infatti, la Corte ha affermato che nel caso in cui l'inattività delle autorità nei casi di violenza domestica sia diffusa in tutto il Paese, lo Stato fallisce nel garantire pari tutela alle donne rispetto agli uomini, causando dunque una discriminazione e la violazione dell'articolo 14 della CEDU. È questo un passaggio fondamentale, che porta a leggere il problema della violenza domestica non come una questione privata, familiare, ma come un problema sociale, sul quale lo Stato può e deve intervenire⁴⁷⁷.

Confrontando però la giurisprudenza della Corte precedente alla Convenzione di Istanbul con quella successiva alla sua entrata in vigore, si può notare facilmente come molto poco sia cambiato. Se è vero che la Corte tiene molto in considerazione questo strumento ed è quasi sempre citato come diritto internazionale rilevante per la risoluzione della controversia, è anche vero però che i giudici hanno finora fatto riferimento agli articoli della Convenzione di Istanbul più come ulteriore conferma e rafforzamento di quanto già

⁴⁷⁵ Si veda ad esempio il paragrafo 128 della sentenza *Opuz c. Turchia*.

⁴⁷⁶ Si veda ad esempio il paragrafo 99 della sentenza *Talpis c. Italia*.

⁴⁷⁷ MURPHY, S., *Domestic Violence as Sex Discrimination: Ten Years since seminal European Court of Human Rights Decision in Opuz v. Turkey, Commentary*; *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 51, 2018, pp. 1347-1358.

affermato dalla Corte stessa nella giurisprudenza precedente, non apportando nessuna innovazione significativa.

Fino ad ora dunque la Corte ha tralasciato gli aspetti più innovativi della Convenzione di Istanbul, tutti quegli obblighi che contribuiscono a rendere questo strumento il più avanzato nel campo della lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica. La Corte non si è mai occupata ad esempio delle misure protettive che gli Stati devono mettere a disposizione delle vittime di violenza, come il numero e il rispetto dei requisiti delle case-rifugio, la presenza di linee telefoniche di aiuto. La Corte non ha mai verificato inoltre se gli Stati stessero attuando delle campagne per la sensibilizzazione sul tema della violenza di genere e della violenza domestica.

È pur vero che sono questioni difficilmente affrontabili da questa Corte, la quale deve comunque basare le sue decisioni sulla presenza o meno di una violazione degli articoli della CEDU⁴⁷⁸ e chiaramente nessun articolo di questo strumento tratta in maniera specifica del tema della violenza di genere. Inoltre, è difficile pensare che una corte possa spingersi al punto di imporre agli Stati un obbligo legalmente vincolante di organizzazione di programmi di supporto delle vittime o di campagne di sensibilizzazione⁴⁷⁹.

La Corte EDU dunque non ha fino ad ora utilizzato la Convenzione di Istanbul per rendere più ampia la tutela delle vittime di violenza di genere o di violenza domestica.

Questo potrebbe però rappresentare un problema per quanto riguarda l'effettivo grado di applicazione della Convenzione di Istanbul. Come si è visto nel capitolo precedente, è previsto un meccanismo di controllo basato sulle valutazioni che un gruppo di esperti, il GREVIO, compie riguardo al rispetto degli obblighi da parte degli Stati. Non è prevista invece la possibilità per gli individui di presentare una comunicazione a tale organo quando essi ritengano di essere vittime di violazioni da parte degli Stati. Questo meccanismo è invece previsto sia dalla CEDAW⁴⁸⁰, sia dalla Convenzione di Belém do Pará⁴⁸¹, sia dal Protocollo di Maputo⁴⁸². Se inizialmente si poteva giustificare l'assenza di tale meccanismo di comunicazione alla luce del fatto che gli individui hanno la possibilità di adire la Corte EDU, ora non si può non prendere in considerazione che tale ricorso alla Corte potrebbe

⁴⁷⁸ Articolo 32 della CEDU.

⁴⁷⁹ MCQUIGG, R., J., A., *What potential does the Council of Europe Convention on Violence against Women hold as regards domestic violence?*; *The International Journal of Human Rights*, Vol 16, 2012.

⁴⁸⁰ Protocollo Opzionale alla Convenzione sull'Eliminazione di ogni forma di discriminazione delle donne, A/RES/54/4.

⁴⁸¹ Articolo 12.

⁴⁸² L'articolo 27 demanda tutte le questioni interpretative derivanti dall'attuazione del Protocollo alla Corte Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, anche gli individui possono adire questa Corte.

avere ben poca utilità se l'individuo ritiene che ci sia stata una violazione di uno di quegli obblighi della Convenzione di Istanbul di cui la Corte non si è mai occupata.

La Corte EDU ha comunque dimostrato in diverse sentenze, e in quelle riguardanti la violenza contro le donne e la violenza domestica in maniera particolare, di tenere in grande considerazione il contesto internazionale e gli strumenti internazionali che si occupano specificamente del tema trattato. La speranza è dunque che la Corte utilizzi sempre più la Convenzione di Istanbul nei casi riguardanti la violenza domestica e di genere, allargando la tutela accordata alle vittime e che non venga sacrificata in maniera eccessiva proprio quella parte maggiormente innovativa che contraddistingue questo strumento dai precedenti.

CAPITOLO IV

L'attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia

1. La legge 119/2013 – 1.1 Modifiche al diritto penale sostanziale – 1.2 Modifiche al diritto penale procedurale – 1.3 Il permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica – 1.4 Il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 1.5 Le critiche alla legge – 2. La violenza contro le donne e la protezione internazionale: una recente giurisprudenza della Corte di Cassazione – 3. La nozione di “delitti commessi con violenza alla persona” nella giurisprudenza in seguito alle modifiche introdotte dalla legge 119/2013 – 4. La revoca e la sostituzione delle misure cautelari e l'avviso alla persona offesa – 5. Considerazioni conclusive

1. La legge 119/2013

La Convenzione di Istanbul è stata firmata dall'Italia il 27 settembre 2012 e il Parlamento ne ha conseguentemente autorizzato la ratifica con la legge numero 77 del 2013.

Sebbene la Convenzione sia entrata in vigore solo il 1° agosto 2014, in Italia venne emanato già ad agosto 2013 il decreto legge n. 93 al fine di dare attuazione a questo strumento, apportando le necessarie modifiche all'ordinamento giuridico. Il decreto legge venne poi convertito nella legge 119/2013 recante: <<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 >>.

La maggior parte delle norme della Convenzione di Istanbul sono state infatti ritenute non direttamente applicabili e dunque il legislatore è intervenuto ed ha adottato questa legge al fine di dare attuazione in Italia agli obblighi derivanti dalla Convenzione⁴⁸³. Solo l'articolo 60 della Convenzione di Istanbul è stato applicato direttamente dalla Corte di Cassazione, pur in assenza di una norma interna attuativa, come si vedrà in seguito.

Solo il Capo I si occupa in realtà del contrasto alla violenza di genere, mentre il resto del testo prevede interventi sulle materie più disparate, come la protezione civile, i vigili del fuoco e gli enti locali.

⁴⁸³ STAIANO, F., *The Italian implementation of the Council of Europe Convention on Violence against Women and Victims' Rights to reparations; The Italian Yearbook of International Law*, Vol. 24, 2015, pp. 269-288.

1.1 Modifiche al diritto penale sostanziale

La legge in oggetto si apre con una serie di modifiche alla parte sostanziale del diritto penale ed in particolare dell'aspetto sanzionatorio. Come prima cosa viene aggiunto il numero 11-*quinqüies* all'articolo 61 del codice penale (c.p.), il quale prevede le circostanze aggravanti comuni⁴⁸⁴. Il nuovo numero 11-*quinqüies* introduce una circostanza aggravante che si configura quando il fatto è commesso in presenza o in danno di un minore di anni diciotto o in danno di persona in stato di gravidanza nei delitti non colposi contro la vita e l'incolumità individuale, contro la libertà personale e nel delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi ex articolo 572 del codice penale.

La legge si occupa poi del regime sanzionatorio di alcuni reati specifici, quali la violenza sessuale e gli atti persecutori, di cui rispettivamente agli articoli 609-*bis* e 612-*bis* c.p. Per queste fattispecie sono state previste dall'articolo 1 della legge 119 delle aggravanti quando il fatto sia compiuto in danno di un minore di anni diciotto, in danno di una persona in stato di gravidanza ovvero quando la vittima sia il coniuge, l'ex coniuge, sia o sia stata legata da una relazione affettiva con il colpevole. È considerata altresì una circostanza aggravante la cosiddetta violenza assistita, che si verifica quando il fatto è commesso in presenza di un minore di anni diciotto; in questo caso dunque il minore non è il destinatario diretto della violenza, ma vi assiste, diventando anche egli una vittima. Crescere in un contesto familiare violento può infatti comportare numerosi e variegati problemi ai minori, quali ad esempio disturbi alimentari, disturbi del sonno, autolesionismo, depressione, danneggiamento dello sviluppo cerebrale, malattie psicosomatiche, comportamenti violenti⁴⁸⁵. Tuttavia, per lungo tempo si è sottovalutata la portata dei danni subiti dai minori in situazioni di questo tipo, proprio perché non destinatari diretti degli atti violenti, ecco perché la previsione in parola è di particolare rilevanza e va accolta con grande favore.

Un'altra nota positiva che emerge da queste modifiche riguarda la rilevanza assunta dalla relazione affettiva, anche quando non vi sia il matrimonio o la convivenza. Con queste modifiche infatti, per poter applicare la circostanza aggravante, è sufficiente la sussistenza di una relazione affettiva tra vittima e autore del fatto, anche se a questa relazione non sono

⁴⁸⁴ Le circostanze comuni sono quelle circostanze che possono verificarsi in un numero indeterminato di reati e si contrappongono alle circostanze speciali, che la legge prevede per un singolo reato o per un gruppo circoscritto di reati.

⁴⁸⁵ SICURELLA, S., *Quando noi urlavamo, loro si chiudevano in camera: alcune riflessioni sulla violenza assistita*; *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, Vol. 11, 2017, pp. 77-80.

seguiti il matrimonio o la convivenza. La legge si muove dunque verso la convinzione che sia la relazione affettiva la base fattuale di questi comportamenti criminogeni e che non siano necessari la convivenza o il matrimonio, estendendo così l'area di applicabilità di questi reati anche a quelle situazioni in cui questi ultimi due elementi manchino.

L'importanza della relazione affettiva può essere colta anche dalla definizione di "violenza domestica"⁴⁸⁶. L'articolo 3 della legge infatti definisce la violenza domestica come:

uno o più atti, gravi ovvero non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima.

Anche da questa definizione emerge la centralità dell'esistenza di una relazione affettiva tra vittima e colpevole per far rientrare determinati atti di violenza all'interno del concetto di violenza domestica, mentre il matrimonio e la convivenza non sono necessari a questo fine. Il fine di questa prima categoria di modifiche è quello di attuare nell'ordinamento italiano due norme della Convenzione di Istanbul: l'articolo 45 e l'articolo 46. Il primo articolo richiede che i reati stabiliti per punire le varie forme di violenza siano punibili con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive. Il secondo articolo invece richiede che siano introdotte negli ordinamenti nazionali delle specifiche circostanze aggravanti. In particolare, la lettera a) dell'articolo 46 riporta come circostanza: "il reato è stato commesso contro l'attuale o l'ex coniuge o partner, come riconosciuto dal diritto nazionale, da un membro della famiglia, dal convivente della vittima, o da una persona che ha abusato della propria autorità", la lettera c): "il reato è stato commesso contro una persona in circostanze di particolare vulnerabilità", mentre la lettera d): "il reato è stato commesso su un bambino o in presenza di un bambino". Le modificazioni alle circostanze aggravanti appena esaminate hanno come scopo dunque l'attuazione degli obblighi derivanti da questi due articoli della Convenzione di Istanbul.

L'articolo 1, oltre ad incidere sulle circostanze aggravanti, modifica il regime di procedibilità per il reato di atti persecutori, il cd. *stalking*. Il reato rimane procedibile a querela di parte come nella previsione iniziale, la querela diventa però irrevocabile quando

⁴⁸⁶ RECCHIONE, S., *Il decreto sul contrasto alla violenza di genere: prima lettura; Diritto Penale Contemporaneo*, 2013, pp. 1, 2.

il fatto è compiuto mediante minacce reiterate con le modalità di cui all'articolo 612, comma 2 del codice penale e dunque ad esempio con armi, da più di cinque persone riunite, a danno di una persona in stato di infermità. Nei restanti casi, la remissione della querela è ammessa solo in sede processuale, così da permettere al giudice di controllare se la remissione sia spontanea o se sia conseguenza di pressioni subite dalla vittima.

Questa modifica attua l'articolo 55 della Convenzione di Istanbul, il quale chiede che il procedimento penale per i reati elencati dalla stessa Convenzione negli articoli precedenti, tra cui è presente anche lo *stalking*, non dipenda interamente dalla volontà della vittima e che possa continuare comunque, anche se la vittima dovesse ritirare la denuncia.

Questa modifica è stata introdotta anche a seguito alle pressioni di tanti operatori e di tante associazioni a tutela delle donne, in quanto spesso la querela è rimessa a causa di pressioni e minacce subite dalla vittima⁴⁸⁷. Inoltre, il reato di *stalking* viene definito “reato-sentinella” perché spesso è indice o preludio di situazioni di violenza ben più gravi, per questo motivo è bene che la perseguibilità di queste condotte non sia lasciata totalmente alla volontà della vittima.

Queste prime misure modificano il diritto penale sostanziale, ma la legge prosegue, apportando modifiche anche alla parte procedurale.

1.2 Modifiche al diritto penale procedurale

Tra le modifiche apportate al diritto procedurale penale, importante è l'espansione degli obblighi di informazione a favore della persona offesa. Ad essa devono infatti essere notificate, a pena di inammissibilità, la richiesta di sostituzione o revoca e l'eventuale provvedimento di sostituzione o revoca⁴⁸⁸ delle misure cautelari di cui agli articoli 282-*bis*, 282-*ter*, 283, 284, 285, 286 del codice di procedura penale (c.p.p.)⁴⁸⁹, quando siano adottati in procedimenti relativi a delitti commessi con violenza alla persona. Sempre in riferimento a quest'ultima categoria di delitti, alla persona offesa deve essere inoltre notificato l'avviso di richiesta di archiviazione⁴⁹⁰, anche se ella non ne abbia fatto richiesta. Ancora, quando

⁴⁸⁷ MACRÌ, F., *Lo stalking quale forma di violenza di genere e la sua disciplina nell'ordinamento italiano*; *Revista deiretos sociais e politicas publicas*, Vol. 7, 2019, pp. 526-529.

⁴⁸⁸ Articolo 299 c.p.p.

⁴⁸⁹ Rispettivamente allontanamento dalla casa familiare, divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, divieto e obbligo di dimora, arresti domiciliari, custodia cautelare in carcere e custodia cautelare in luogo di cura.

⁴⁹⁰ Articolo 408 c.p.p.

si proceda per i reati di cui agli articoli 572 e 612-*bis* c.p., alla persona offesa deve essere notificato l'avviso di conclusione delle indagini preliminari⁴⁹¹. Infine, nel momento in cui si acquisisce la notizia di reato, le vittime devono essere avvisate della loro possibilità di nominare un difensore e di poter accedere al patrocinio a spese dello Stato⁴⁹². Inoltre, la legge 119 ha previsto la possibilità di accedere al patrocinio a spese dello Stato, anche in deroga ai limiti di reddito, per le vittime di reati di maltrattamento, mutilazioni genitali femminili, violenza sessuale di gruppo e atti persecutori⁴⁹³.

È evidente l'intento di voler ampliare il ruolo e le garanzie della vittima del reato nella fase procedurale, soggetto che nel nostro ordinamento aveva inizialmente un ruolo molto marginale⁴⁹⁴. Anche la Convenzione di Istanbul richiede che si presti attenzione ai diritti delle vittime durante il processo. In particolare, nell'articolo 56 la Convenzione prevede una serie di misure a protezione della vittima durante la fase procedurale. Tra le altre, spiccano quelle relative agli obblighi informativi. La vittima deve infatti essere informata quando l'imputato venga rimesso in libertà, in via temporanea o definitiva, deve ricevere informazioni relativamente ai suoi diritti e ai servizi a sua disposizione, deve essere tenuta informata circa il generale andamento delle indagini e del processo e dell'esito della sua denuncia. Tutti questi obblighi informativi sono ora previsti nel nostro ordinamento, in conseguenza delle modifiche agli articoli del codice di procedura penale di cui si è appena discusso. La Convenzione di Istanbul, come è noto, ha come scopo l'eliminazione della violenza di genere e, dal momento che la legge 119/2013 attua proprio questa Convenzione, gli obblighi informativi introdotti dal testo legislativo sono stati previsti solo per le vittime di determinate categorie di reato, quali quelli rientranti nello scopo della Convenzione. La circoscrizione di queste garanzie alle sole vittime di reati commessi con violenza alla persona o addirittura alle sole vittime di maltrattamenti e atti persecutori ha però destato diverse critiche da parte di chi auspicava una più generale riforma del ruolo della persona offesa.

Al codice di procedura penale è stato inoltre aggiunto l'articolo 384-*bis*, contenente una misura pre-cautelare: l'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare. La polizia giudiziaria, previa autorizzazione del pubblico ministero, può infatti disporre

⁴⁹¹ Articolo 415-*bis* c.p.p.

⁴⁹² Articolo 101 c.p.p.

⁴⁹³ Articolo 76, comma 4-*ter* d.P.R. 115/2002.

⁴⁹⁴ VASATURO, G., *Le proposte di riforma normativa a sostegno delle vittime di reato*; *Rivista di criminologia, vittimologia e sicurezza*, Vol. 1, 2007, pp. 88-100.

l'allontanamento urgente dalla casa familiare e il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa in caso di flagranza di uno dei reati di cui all'articolo 282-*bis*, comma 6 c.p.p.⁴⁹⁵, quando ci siano fondati motivi di ritenere che le condotte possano essere reiterate, ponendo la vittima in un concreto ed attuale pericolo per la sua vita e la sua incolumità fisica.

Presupposti per l'applicazione di questa misura sono dunque: la flagranza, come definita dall'articolo 382 del codice di procedura penale⁴⁹⁶; la presenza di fondati motivi per ritenere che le condotte criminose possano essere reiterate; infine la vita o l'integrità fisica o psichica della vittima devono essere in uno stato di grave e attuale pericolo a causa della suddetta reiterazione. L'offesa da cui proteggere la vittima deve essere dunque imminente e ben definita, non è sufficiente un generico contesto rischioso o un potenziale e futuro pericolo; anche la gravità del pericolo deve essere di una certa rilevanza e va calibrata sulla situazione specifica e sulle particolari condizioni di ogni vittima⁴⁹⁷.

Due sono i vagli attraverso i quali passa questa misura prima di essere adottata. Innanzitutto, la polizia giudiziaria deve verificare la sussistenza dei presupposti appena descritti; in caso di risposta affermativa, essa è tenuta a procedere all'adozione della misura. Prima però di procedere, è necessaria anche l'autorizzazione del pubblico ministero, che dovrà a sua volta effettuare tutte le valutazioni per evitare un indiscriminato utilizzo dello strumento pre-cautelare.

Successivamente all'adozione della misura inoltre, essa deve essere convalidata dal giudice per le indagini preliminari secondo quanto stabilito dall'articolo 390 del codice di procedura penale, su richiesta dunque del pubblico ministero presentata entro quarantotto ore dall'adozione della misura e dopo aver ascoltato il destinatario della misura nel corso dell'udienza di convalida. Questo articolo, così come la restante disciplina generale delle misure pre-cautelari⁴⁹⁸, sono richiamati espressamente dal secondo comma dell'articolo 384-*bis* c.p.p. e viene quindi applicata, in quanto compatibile, anche alla nuova misura.

⁴⁹⁵ Sono in esso citati gli articoli 570, 571, 572, 582, limitatamente alle ipotesi procedibili d'ufficio o aggravate, 600, 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*, 600-*septies* 1, 600-*septies* 2, 601, 602, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies*, 612, comma 2, 612-*bis* c.p.

⁴⁹⁶ “1. È in stato di flagranza chi viene colto nell'atto di commettere il reato ovvero chi, subito dopo il reato, è inseguito dalla polizia giudiziaria, dalla persona offesa o da altre persone ovvero è sorpreso con cose o tracce dalle quali appaia che egli abbia commesso il reato immediatamente prima.

2. Nel reato permanente lo stato di flagranza dura fino a quando non è cessata la permanenza”.

⁴⁹⁷ PARLATO, L., *La tutela della vittima mediante gli strumenti precautelari: tra arresto in flagranza e allontanamento d'urgenza dalla casa familiare*. In BARGIS, M., BELLUTA, H., *Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, pp. 401-417, Giappichelli, Torino, 2017.

⁴⁹⁸ Articoli 385 e seguenti c.p.p.

Nell'operare un confronto tra questa disposizione e quella dell'arresto obbligatorio⁴⁹⁹, si può notare come per un alto numero di reati siano astrattamente applicabili entrambe le misure⁵⁰⁰. Per i reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio⁵⁰¹, la polizia deve necessariamente procedere all'arresto, quindi quando per uno stesso reato sono applicabili sia l'allontanamento urgente dalla casa familiare, sia l'arresto obbligatorio, è sempre quest'ultimo a prevalere. Questo comporta un notevole restringimento del campo di applicazione della nuova misura pre-cautelare. In concreto, l'allontanamento urgente dalla casa familiare viene usato soprattutto per il reato di lesioni⁵⁰².

Dall'introduzione di questo nuovo strumento emerge un'importante novità: le misure pre-cautelari non vengono più utilizzate solamente per fini di pubblica sicurezza, ma anche per tutelare la vittima e per anticipare la sua protezione addirittura nella fase pre-cautelare in tutti quei casi che presentano caratteri di particolare pericolo ed urgenza⁵⁰³. Questo è d'altronde quanto richiesto dalla Convenzione di Istanbul all'articolo 52. La misura dell'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare è stata introdotta infatti proprio in attuazione dell'obbligo di assicurare alle autorità competenti la facoltà di poter predisporre misure urgenti di allontanamento nei casi di pericolo, sebbene la norma italiana abbia delle differenze rispetto all'articolo della Convenzione di Istanbul. La misura prevista dall'articolo 384-*bis* c.p.p. infatti può essere disposta solo nei confronti di chi è colto in flagranza dei delitti di cui all'articolo 282-*bis*, comma 6 c.p.p., mentre la Convenzione di Istanbul richiede che queste misure siano disponibili per le vittime di tutte le forme di violenza presenti nella Convenzione, restano escluse dall'ambito di applicazione della norma italiana ad esempio le vittime di mutilazioni genitali femminili e di matrimonio forzato.

Oltre a queste modifiche più corpose, diversi altri articoli sono stati modificati. Si è ad esempio introdotta la possibilità di disporre intercettazioni anche per il reato di *stalking*⁵⁰⁴, è stata prevista anche per il reato di maltrattamenti in famiglia l'audizione con modalità protette in sede di incidente probatorio⁵⁰⁵ e in sede dibattimentale⁵⁰⁶ quando il testimone

⁴⁹⁹ Articolo 380 c.p.p.

⁵⁰⁰ Per le parti che qui interessano, l'arresto in flagranza è obbligatorio per i reati di cui agli articoli 600, 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quinqies*, 609-*bis*, 609-*quater*, 609-*octies*, 601, 602, 572, 612-*bis* c.p.

⁵⁰¹ La stessa legge 119 ha inoltre ampliato il novero di reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio, aggiungendovi, alla lettera l-*ter*) del comma 2, anche il reato di maltrattamenti ed il reato di atti persecutori.

⁵⁰² RECCHIONE, S., *Il decreto sul contrasto alla violenza di genere*, op. cit., p. 15.

⁵⁰³ PARLATO, L., *La tutela della vittima mediante gli strumenti precautelari*, op. cit.

⁵⁰⁴ Articolo 266, comma 1, lett. f-*quater*) c.p.p.

⁵⁰⁵ Articolo 398, comma 5-*bis* c.p.p.

⁵⁰⁶ Articolo 498 c.p.p.

sia la vittima del reato minorenni, oppure maggiorenne infermo di mente o comunque in condizione di particolare vulnerabilità. Sono modifiche evidentemente volte ad approntare una maggiore tutela delle cosiddette vittime vulnerabili, in applicazione ancora dell'articolo 56 della Convenzione di Istanbul il quale, tra le altre misure a protezione delle vittime durante la fase del processo, richiede che alle vittime sia data la possibilità di testimoniare senza essere presente in aula o senza che sia presente l'imputato, grazie all'ausilio anche di mezzi elettronici.

1.3 Il permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica

Oltre alle modifiche apportate alla parte penale dell'ordinamento giuridico, la legge si occupa anche di altre aree.

L'articolo 4 è infatti rubricato "tutela per gli stranieri vittime di violenza domestica" e inserisce, nel nostro ordinamento, la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno quando quest'ultimo sia necessario per sottrarsi a situazioni di violenza domestica.

La legge 119 introduce a tal fine l'articolo 18-*bis* nel decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998 (cosiddetto Testo Unico sull'immigrazione). Diversi sono i presupposti per il rilascio di questo particolare permesso di soggiorno. Innanzitutto, lo straniero deve essere vittima di una violenza accertata nell'ambito di indagini o procedimenti per i delitti di cui agli articoli 572, 582, 583, 583-*bis*, 605, 609-*bis*, 612-*bis* c.p. o per uno dei delitti elencati nell'articolo 380 c.p.p., commessi nel territorio italiano e in un contesto di violenza domestica⁵⁰⁷. Il permesso di soggiorno può essere rilasciato solo quando lo straniero si trovi in una situazione di concreto ed attuale pericolo per la sua incolumità a causa del tentativo di fuggire dalla violenza o a causa delle dichiarazioni rese nel procedimento. Lo stesso permesso di soggiorno può essere rilasciato, ai sensi del comma 3 dell'articolo 18-*bis*, quando le violenze emergano nell'ambito degli interventi dei centri antiviolenza o dei servizi sociali⁵⁰⁸.

Questo articolo era volto a dare attuazione all'articolo 59 della Convenzione di Istanbul. Ci sono in realtà con esso numerose e consistenti differenze.

⁵⁰⁷ La definizione di "violenza domestica" contenuta in questo articolo replica quella contenuta nel precedente articolo 3 della stessa legge, già esaminata.

⁵⁰⁸ BELLUTA, H., CABIALE, A., MILONE, S., PAOLI, M., PERRONE, D., *D.l. 14.8.2013 n. 93 conv. Con modif. dalla l. 15.10.2013 n. 119. 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; Legislazione penale*, Vol. 1-2, 2014, pp. 101-105

La *ratio* della previsione contenuta nella Convenzione di Istanbul è quella di offrire una tutela a tutti quegli stranieri che siano vittime di violenza, ma che non possano cercare aiuto presso l'autorità giudiziaria poiché il loro permesso di soggiorno dipende proprio dalla sussistenza del matrimonio con il partner violento. La Convenzione di Istanbul offre come rimedio a questa situazione un permesso di soggiorno autonomo ed indipendente dal matrimonio. Il campo d'azione della norma italiana è invece in parte diverso e più ristretto. Innanzitutto, l'articolo 18-*bis* del TU sull'immigrazione pone come requisiti per la sussistenza di ipotesi di violenza domestica la gravità o la non episodicità degli atti violenti, requisiti di cui non c'è traccia nell'articolo 3 della Convenzione di Istanbul⁵⁰⁹, il quale invece fa rientrare nella definizione di violenza domestica tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia, senza ulteriori requisiti.

Inoltre, la violenza deve essere accertata nell'ambito di indagini o di un processo per uno dei reati elencati nella norma italiana. Anche di questo ulteriore requisito non c'è traccia nell'articolo 59 della Convenzione di Istanbul. Il legislatore italiano, nello stabilire questo requisito, non ha tenuto in considerazione il fatto che le donne migranti irregolari difficilmente sporgono denuncia, proprio perché temono di essere espulse, dunque questa norma viene utilizzata nella pratica molto raramente.

L'articolo 18-*bis* infine richiede che i reati che elenca come rilevanti nell'ambito della violenza domestica debbano essere commessi sul suolo italiano⁵¹⁰. In questo modo però la norma esclude dal proprio ambito di applicazione tutte quelle donne che fuggono dai propri Paesi perché vittime di violenza domestica. Ad esse non può essere concesso questo particolare permesso di soggiorno, perché la violenza non è accaduta in Italia, sebbene si trovino in Italia proprio per sfuggire alla violenza domestica. Questo rischia di violare inoltre il diritto di non respingimento contenuto nell'articolo 61 della Convenzione di Istanbul. Secondo questo articolo, le vittime di violenza domestica, a prescindere dal loro *status* o dal loro luogo di residenza, non possono essere espulse verso Paesi nei quali potrebbero essere sottoposte a tortura o a trattamenti inumani o degradanti, compresi quindi

⁵⁰⁹ MONTAGNESE, V., *Nuovi strumenti a tutela delle donne migranti vittime di violenza: le modifiche introdotte al d. lgs. 286/1998 sulla base delle indicazioni contenute nella Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa: analisi comparativa con il modello statunitense; Diritto, immigrazione e cittadinanza*, Vol. 4, 2015, pp. 81-96.

⁵¹⁰ AMICOLO, R., *Tra garanzie e lacune. La dimensione di genere nella gestione dei richiedenti asilo in Italia; Deportate, esuli, profughe; Rivista telematica di studi sulla memoria femminile*, Vol. 36, 2018, pp. 137, 138.

i Paesi nei quali esse potrebbero essere vittime di violenza di genere in misura sufficientemente grave da rientra tra i maltrattamenti. Se però il permesso di soggiorno è negato ad una donna migrante che ha lasciato il proprio Paese per fuggire dalle violenze domestiche, è altamente probabile che questa sia espulsa verso il proprio Paese d'origine, con la conseguenza che ella sarà esposta ad un alto rischio di nuove violenze.

La normativa italiana in materia di permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica non è dunque perfettamente in linea con la previsione della Convenzione di Istanbul che essa mirava ad attuare.

1.4 Il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere

La legge 119 chiude la parte sul contrasto alla violenza di genere con due norme dedicate all'aspetto della prevenzione.

L'articolo 5 infatti istituisce il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere. Le finalità che l'articolo attribuisce a questo Piano richiamano diversi articoli della Convenzione di Istanbul. Tra gli obiettivi infatti sono presenti: una maggiore informazione e sensibilizzazione della società sul fenomeno a scopo preventivo (come stabilito nell'articolo 13 della Convenzione di Istanbul); l'introduzione nei programmi scolastici delle tematiche relative alla prevenzione della violenza di genere, alla lotta contro le discriminazioni e ad un approccio non violento per la risoluzione dei conflitti (articolo 14 della Convenzione di Istanbul); la sensibilizzazione degli operatori dei mass media per quanto riguarda la rappresentazione della donna (articolo 17 della Convenzione di Istanbul); il potenziamento dei servizi di sostegno e protezione delle donne vittime di violenza (articoli dal 22 al 26 della Convenzione di Istanbul); garantire una raccolta di dati annuale e completa su ogni aspetto rilevante del fenomeno della violenza (articolo 11 della Convenzione di Istanbul); prevedere percorsi di recupero per gli autori di atti di violenza (articolo 16 della Convenzione di Istanbul).

Il Piano è stato in seguito adottato con un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2015. Nel Piano si stabilisce una *governance* multilivello, coordinata dal Governo centrale ed in particolare dal Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Esso si divide a sua volta in due articolazioni: la Cabina di regia

interistituzionale⁵¹¹, con un ruolo prevalentemente di definizione dell'indirizzo politico in tema di violenza di genere, e l'Osservatorio nazionale sul fenomeno della violenza⁵¹², con compiti più tecnici di realizzazione di studi, ricerche, formulazione di proposte di intervento, monitoraggio dell'impatto del Piano.

Negli ambiti territoriali è inoltre istituito un "Tavolo di Coordinamento del sistema degli interventi per il contrasto, il trattamento della violenza maschile contro le donne e il loro reinserimento socio-lavorativo" per favorire, anche a questo livello, l'attuazione di programmi per il contrasto alla violenza di genere ed il loro monitoraggio.

Le principali linee di intervento sono tre: prevenzione, protezione e punizione.

La prima di queste linee di intervento prevede misure destinate a diversi settori. Si mira innanzitutto ad un cambiamento nel mondo della comunicazione e dei media, con l'obiettivo di arrivare ad una rappresentazione della donna rispettosa della dignità del genere femminile e priva di stereotipi. In secondo luogo, un ruolo centrale è affidato dal Piano al settore scolastico, che deve educare al rispetto, alla parità e al superamento degli stereotipi di genere. Infine, importante è anche la formazione di tutte le figure professionali che entrano in contatto con le vittime di violenza, per far sì che gli operatori possano fornire loro il miglior supporto possibile.

Per quanto riguarda la protezione invece, centrale è il momento in cui gli operatori si trovano a valutare il rischio che una vittima di violenza possa subire ulteriori atti violenti, proprio in un'ottica protettiva e preventiva. Il Piano d'azione introduce degli specifici corsi affinché questa fase di valutazione del rischio sia svolta nella maniera più corretta possibile. Anche l'ambito socio-sanitario svolge un ruolo importante e per questo motivo il Piano d'azione impone la fornitura di servizi di cura specifici per le vittime di violenza, che tengano conto delle conseguenze sia fisiche che psicologiche subite dalla donna. L'ultimo passaggio da compiere è quello del reinserimento nel tessuto sociale e lavorativo della vittima, che deve essere basato sull'autodeterminazione della donna e sul raggiungimento dell'indipendenza economica. Devono essere dunque predisposti piani per l'aumento dell'occupazione femminile e per la riduzione della disparità salariali tra uomo e donna. Perché però l'azione di contrasto a questo fenomeno sia efficace, occorre prestare attenzione non solo alle vittime, ma anche ai maltrattanti, come sostenuto dalla stessa

⁵¹¹ Essa è composta dai rappresentanti delle Amministrazioni statali, dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali.

⁵¹² Ad esso partecipano, oltre ai rappresentanti istituzionali già menzionati per la Cabina di regia, anche associazioni della società civile che si occupano del tema della violenza contro le donne ed esperti.

Convenzione di Istanbul all'articolo 16⁵¹³. Per questo motivo, nel Piano sono previsti anche programmi di recupero per gli uomini violenti, al fine di evitare il pericolo di recidiva e di eliminare in maniera definitiva i comportamenti violenti. Questi programmi non sono ovviamente alternativi alla condanna degli atti compiuti dagli stessi, ma integrativi.

Il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere prevede dunque una serie di misure di carattere preventivo, volte ad attuare un cambiamento permanente nella società riguardo al modo di intendere i generi e le relazioni tra di essi, attraverso un processo di educazione e sensibilizzazione che parte dalla scuola per arrivare a coinvolgere tutti gli individui facenti parte della comunità statale, consapevoli che questo sia il modo per eliminare definitivamente la violenza contro le donne.

Nel rapporto di valutazione sull'Italia, il GREVIO ha in più punti elogiato questo Piano d'azione per le misure in esso contenute. Il Gruppo di esperti ha ad esempio rilevato che le campagne di sensibilizzazione sono state numerose e indirizzate sia alla società nel complesso sia a singoli individui⁵¹⁴. Per quanto riguarda la formazione delle figure professionali, il GREVIO ha accolto con favore il fatto che il Piano d'azione ha stabilito dei gruppi di lavoro al fine di creare delle linee guida per le diverse figure professionali che entrano in contatto con vittime di violenza di genere⁵¹⁵. Esso però ha anche numerose mancanze. Ad esempio, il Piano d'azione non si occupa in maniera adeguata dei programmi per gli autori delle violenze, essendo delineati solo dei vaghi principi, ma nulla di più preciso⁵¹⁶. Inoltre, nel Piano d'azione sono previste anche delle misure per favorire l'assunzione di donne vittime di violenza, ma queste misure non sono state adeguatamente implementate e quindi pochissime donne hanno potuto usufruirne⁵¹⁷. Il Piano d'azione contenuto nella legge 119/2013 è in conclusione un buon punto di partenza per l'attuazione di numerose norme della Convenzione di Istanbul. È però necessario ancora lavorare sia sull'attuazione delle misure previste, sia sull'inclusione di ulteriori misure.

⁵¹³ “1 Le Parti adottano le misure legislative e di altro tipo necessarie per istituire o sostenere programmi rivolti agli autori di atti di violenza domestica, per incoraggiarli ad adottare comportamenti non violenti nelle relazioni interpersonali, al fine di prevenire nuove violenze e modificare i modelli comportamentali violenti.

2 Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per istituire o sostenere programmi di trattamento per prevenire la recidiva, in particolare per i reati di natura sessuale.

3 Nell'adottare le misure di cui ai paragrafi 1 e 2, le Parti si accertano che la sicurezza, il supporto e i diritti umani delle vittime siano una priorità e che tali programmi, se del caso, siano stabiliti ed attuati in stretto coordinamento con i servizi specializzati di sostegno alle vittime”.

⁵¹⁴ GREVIO, *Baseline evaluation report, Italy*, 13 gennaio 2020, paragrafo 89.

⁵¹⁵ *Id.*, paragrafo 100.

⁵¹⁶ *Id.*, paragrafo 111.

⁵¹⁷ *Id.*, paragrafo 137.

Oltre al Piano d'azione, la legge 119 ha previsto anche un aiuto concreto per tutti quei servizi che forniscono supporto e protezione alle vittime di violenza. L'articolo 5-*bis* infatti dispone un incremento del Fondo nazionale per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità⁵¹⁸ di 10 milioni di euro per il 2013, 7 milioni per il 2014 e 10 milioni annui a partire dal 2015. Queste risorse sono ripartite tra le Regioni a favore dei centri antiviolenza e delle case-rifugio, al fine di assicurare una distribuzione equa degli stessi sul territorio nazionale e per far sì che essi possano fornire un adeguato supporto alle donne che vi si rivolgono, come previsto dall'articolo 8 della Convenzione di Istanbul.

La legge 119/2013 ha dunque introdotto diversi strumenti per contrastare il fenomeno della violenza contro le donne, sia a livello giuridico, sia su un piano sociale in un'ottica di prevenzione e supporto alle vittime, in attuazione degli obblighi assunti in tal senso in seguito alla ratifica della Convenzione di Istanbul.

1.5 Le critiche alla legge

Sebbene a questa legge vada riconosciuto il merito di avere per prima in Italia cercato di affrontare in maniera completa il fenomeno della violenza contro le donne, non sono certamente mancate le critiche.

Innanzitutto, questa legge risente in maniera negativa della sua natura di legge di conversione di un decreto legge. Il decreto legge è lo strumento utilizzato per rispondere in maniera rapida a situazioni d'urgenza ed emergenziali, ma quello della violenza contro le donne è un fenomeno ben radicato all'interno del tessuto sociale ed è la manifestazione di rapporti di potere storicamente diseguali tra i due sessi, come affermato anche dalla stessa Convenzione di Istanbul nel suo preambolo⁵¹⁹. Appare evidente dunque come la decretazione d'urgenza non sia lo strumento adeguato ad affrontare un fenomeno di questa portata. Nonostante questa critica possa sembrare meramente ideologica, in realtà l'utilizzo del decreto legge fa emergere un modo di intendere la violenza contro le donne che è errato e che può portare a compiere delle scelte sbagliate rispetto alle misure da adottare⁵²⁰. E

⁵¹⁸ Questo Fondo è stato creato con l'articolo 19, comma 3 del decreto legge n. 223 del 2006, convertito nella legge n. 248 del 2006. Lo scopo di questo Fondo è quello di finanziare gli interventi in materia di pari opportunità.

⁵¹⁹ DONÀ, A., *Le nuove norme contro la violenza di genere in Italia: possono le pressioni internazionali superare i vincoli dell'eredità di policy?*; *Rivista Italiana di Politiche pubbliche*, Vol. 1, 2015, pp. 128-130.

⁵²⁰ LO MONTE, E., *Repetita (non) iuvant: una riflessione "a caldo" sulle disposizioni penali di cui al recente d.l. n. 93/13, con. in l. n. 119/2013, in tema di "femminicidio"*; *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013.

questo infatti è ciò che è accaduto nel caso di specie. Questa visione errata si è riflessa infatti nel contenuto del decreto legge e quindi, conseguentemente, nella legge di conversione. Le modifiche più rilevanti apportate all'ordinamento giuridico hanno riguardato l'ambito penale ed in particolar modo l'inasprimento del regime sanzionatorio di alcuni reati. La Convenzione di Istanbul chiede agli Stati di mettere al centro i diritti della donna e di rimuovere gli ostacoli che ne limitino il godimento, non di considerarla un soggetto oggettivamente debole e vulnerabile che va meramente protetto, attraverso l'esercizio di poteri statali repressivi⁵²¹. Da questa impronta securitaria emerge chiaramente l'idea della violenza contro le donne come fenomeno emergenziale e pericoloso per la pubblica sicurezza, invece che come fenomeno strutturale, insito nella società che comporta la violazione dei diritti umani fondamentali della vittima⁵²². Pur essendo la *ratio* di questa legge l'attuazione effettiva della Convenzione di Istanbul a livello nazionale, essa ha di fatto messo in secondo piano gli elementi davvero innovativi della Convenzione stessa, ossia tutte quelle parti tese allo sradicamento di questo fenomeno a livello sociale, attraverso l'inserimento di corsi educativi nei programmi scolastici, attraverso le campagne di sensibilizzazione ed informazione destinate a tutta la società, attraverso la promozione di un'immagine non stereotipata e non sessualizzata della donna nei media. La norma che istituisce il Piano d'azione straordinario e che avrebbe dovuto essere deputata ad implementare i capitoli della Convenzione di Istanbul relativi alla prevenzione, alle politiche integrate e ai servizi di supporto della vittime non può certo essere ritenuta sufficiente al raggiungimento di questo scopo, dal momento che detta solo linee molto generiche⁵²³, quando invece le misure ed i programmi di prevenzione avrebbero dovuto essere la vera anima della legge.

Inoltre, gli interventi previsti dalla legge sono estremamente frammentari e non fanno altro che aggiungersi a norme già esistenti. Ciò che ci si auspicava era invece un intervento di più ampio respiro, che dettasse un quadro completo di misure e programmi per giungere all'eliminazione della violenza contro le donne⁵²⁴.

⁵²¹ SPINELLI, B., *Femminicidio e riforme legislative: Questione giustizia: bimestrale promosso da Magistratura Democratica*, Vol. 6, 2013, pp. 50-61.

⁵²² GRAZIOSI, M., *Femminicidio: i rischi delle leggi-manifesto; Studi sulla questione criminale*, Vol. 2, 2013, pp. 7-12.

⁵²³ OCCHIOGROSSO, F., *La legge sul femminicidio: un'occasione mancata; Minori giustizia: rivista interdisciplinare di studi giuridici, pedagogici e sociali sulla relazione fra minori e giustizia*, Vol. 1, 2014, pp. 148-152.

⁵²⁴ DIDI, A., *Chiaroscuri nella nuova disciplina sulla violenza di genere; Processo penale e giustizia*, Vol. 2, 2014, pp. 91-111.

È presente anche un'altra problematica legata alla scelta dell'utilizzo del decreto legge e cioè il breve lasso di tempo (60 giorni) che può intercorrere tra la sua adozione e la conversione in legge. A causa di questo breve periodo a disposizione, la discussione in Parlamento sugli emendamenti da adottare nella legge di conversione è stata molto frettolosa, anche se l'importanza del tema in questione avrebbe invece richiesto invece un ampio e attento dibattito.

In conclusione, la legge 119/2013 ha introdotto numerose novità in tema di contrasto alla violenza contro le donne, introducendo sia modifiche dell'ordinamento giuridico ed in particolare del settore penale, sia misure volte a promuovere cambiamenti a livello culturale e sociale. Le riforme introdotte però sono state confusionarie e poco incisive, riuscendo solo parzialmente nell'intento originario della legge: l'attuazione in Italia della Convenzione di Istanbul.

2. La violenza contro le donne e la protezione internazionale: una recente giurisprudenza della Corte di Cassazione

La Convenzione di Istanbul viene applicata non solo tramite leggi di attuazione, ma anche attraverso l'operato dei giudici.

Un esempio di ciò è rinvenibile in un recente orientamento della Corte di Cassazione in materia di concessione della protezione internazionale nel caso in cui una donna sia vittima di violenza di genere.

La protezione internazionale in Italia è disciplinata dal decreto legislativo 251 del 2007. La protezione internazionale racchiude in sé due diverse forme di tutela per gli stranieri: il riconoscimento dello *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria. In base all'articolo 2, lettera e), il rifugiato è:

cittadino straniero il quale, per il timore
fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione,
nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o
opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha
la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole
avvalersi della protezione di tale Paese, oppure apolide che si trova
fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora
abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di

siffatto timore, non vuole farvi ritorno.

Mentre, ai sensi dell'articolo 2, lettera g), una persona ammissibile alla protezione sussidiaria è:

cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dal presente decreto e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese.

Per “persecuzione” si intendono quegli atti che siano sufficientemente gravi da rappresentare delle gravi violazioni dei diritti umani e possono essere non solo atti di violenza, ma anche provvedimenti legislativi o della polizia o dell'autorità giudiziaria che siano discriminatori, sanzioni penali sproporzionate e discriminatorie, rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici⁵²⁵. Gli atti di persecuzione che giustificano lo *status* di rifugiato devono essere basati, ex articolo 8 del d. lgs. 251/2007, su motivi di: razza, religione, nazionalità, opinione politica, appartenenza ad un particolare gruppo sociale.

Il danno grave per il riconoscimento della protezione sussidiaria deve consistere in una condanna a morte, nella sottoposizione a tortura o ad altri trattamenti inumani o degradanti, nella minaccia alla vita di un civile a causa della violenza utilizzata in situazioni di conflitto armato⁵²⁶.

La procedura di valutazione della domanda di protezione internazionale è invece disciplinata dal decreto legislativo n. 25 del 2008.

La richiesta per la concessione della protezione internazionale va presentata all'Ufficio della Questura competente⁵²⁷. Questo poi trasmette la richiesta alla Commissione Territoriale competente, composta da un funzionario della carriera prefettizia, un funzionario della Polizia dello Stato, un rappresentante di un ente territoriale e un rappresentante dell'Agenzia ONU per i rifugiati (UNHCR), la quale decide in merito alla domanda⁵²⁸ ed eventualmente rilascia allo straniero un permesso di soggiorno per richiesta

⁵²⁵ Articolo 7, d. lgs. 251/2007.

⁵²⁶ *Id.*, articolo 14.

⁵²⁷ Articolo 3, comma 2 d. lgs. 25/2008.

⁵²⁸ *Id.*, articolo 4.

di asilo o per richiesta di protezione sussidiaria. Al fine di adottare tale decisione, la Commissione Territoriale deve procedere ad un'audizione dello straniero⁵²⁹, circa il contenuto della domanda e dunque sui motivi che lo hanno condotto a lasciare il proprio Paese e i motivi per i quali non può farvi ritorno.

Contro la decisione della Commissione Territoriale è possibile presentare ricorso al Tribunale entro 30 giorni dalla comunicazione della decisione⁵³⁰.

La sentenza che ha inaugurato questo orientamento è la n. 12333/2017⁵³¹. La vicenda riguardava una donna del Marocco vittima di violenze da parte del marito, continuate anche dopo il divorzio. L'uomo era stato condannato in Marocco con una pena molto lieve, solo tre mesi di reclusione con sospensione condizionale della pena. La ricorrente aveva dunque lasciato il Marocco ed era arrivata in Italia per fuggire dalle violenze dell'uomo. La ricorrente aveva chiesto il riconoscimento della protezione internazionale poiché sosteneva che, se fosse tornata in Patria, sarebbe stata nuovamente vittima di violenze. La Commissione territoriale aveva rigettato questa richiesta e il Tribunale e la Corte d'appello di Roma avevano confermato la decisione. In particolare, la Corte d'appello aveva ritenuto innanzitutto che le vicende descritte erano una questione riguardante esclusivamente i due ex coniugi. Inoltre, i giudici avevano sostenuto che la donna era stata protetta dallo Stato d'origine, il quale non era rimasto inerte dal momento e aveva apprestato una protezione alla donna, con la concessione del divorzio e la condanna dell'uomo in sede penale a seguito della denuncia della donna. Per concludere, la ricorrente aveva anche il supporto dell'ambiente familiare e non era dunque stata lasciata sola, nell'opinione della Corte d'appello.

La donna ha proposto ricorso in Cassazione. Con il ricorso, ella denunciava una violazione di norme di diritto. La ricorrente infatti sosteneva che la sua vicenda ricadesse nella definizione di violenza domestica data dalla Convenzione di Istanbul all'articolo 3, lett. b) e che, poiché le autorità del suo Paese non prestavano la dovuta protezione alle donne in casi simili al suo, ad ella avrebbe dovuto applicarsi anche l'articolo 60⁵³² della stessa

⁵²⁹ *Id.*, articolo 12.

⁵³⁰ *Id.*, articolo 35.

⁵³¹ Cass. Civ., Sez. VI, 17 maggio 2017, n. 12333.

⁵³² L'articolo 60 recita: "1. Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che la violenza contro le donne basata sul genere possa essere riconosciuta come una forma di persecuzione ai sensi dell'articolo 1, A (2) della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e come una forma di grave pregiudizio che dia luogo a una protezione complementare / sussidiaria.

2. Le Parti si accertano che un'interpretazione sensibile al genere sia applicata a ciascuno dei motivi della Convenzione, e che nei casi in cui sia stabilito che il timore di persecuzione è basato su uno o più di tali

Convenzione. Secondo questo articolo, gli Stati parte della Convenzione devono riconoscere la violenza contro le donne come una persecuzione e un pregiudizio di tale gravità da poter essere uno dei motivi sulla cui base concedere la protezione internazionale. La ricorrente pertanto chiedeva il riconoscimento della protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 14, lett. b) del decreto legislativo (d. lgs.) n. 251 del 2007⁵³³.

La Corte di Cassazione ha accolto questo motivo. I giudici hanno concordato sulla qualificazione data dalla ricorrente alla propria vicenda come violenza domestica, come definita dalla Convenzione di Istanbul.

Secondo la Suprema Corte inoltre, corretta era anche la tesi, sostenuta dalla ricorrente, secondo la quale tale forma di violenza integrasse un trattamento disumano o degradante nell'ambito dell'articolo 14, lett. b) d. lgs. 251/2007. Questa interpretazione dei motivi sulla base dei quali è possibile riconoscere la protezione internazionale è richiesta dall'articolo 60 della Convenzione di Istanbul.

La Corte d'appello dunque, nell'esaminare la domanda della ricorrente, avrebbe dovuto verificare se il Marocco, in presenza di tale situazione, fosse in grado di proteggere adeguatamente la vittima⁵³⁴. Ma la Corte d'appello si era sottratta a tale obbligo, prendendo invece in considerazione solo circostanze secondarie come la concessione del divorzio o

motivi, sia concesso ai richiedenti asilo lo status di rifugiato, in funzione degli strumenti pertinenti applicabili.

3. Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per sviluppare procedure di accoglienza sensibili al genere e servizi di supporto per i richiedenti asilo, nonché linee guida basate sul genere e procedure di asilo sensibili alle questioni di genere, compreso in materia di concessione dello status di rifugiato e di richiesta di protezione internazionale”.

⁵³³ Ai sensi dell'articolo 14: “Ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, sono considerati danni gravi:

- a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte;
- b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine;
- c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale”.

⁵³⁴ Questo obbligo è previsto dall'articolo 3, comma 3, lett. a) del d. lgs. già citato, che recita: “L'esame della domanda di protezione internazionale è effettuato su base individuale e prevede la valutazione:

- a) di tutti i fatti pertinenti che riguardano il Paese d'origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, comprese, ove possibile, le disposizioni legislative e regolamentari del Paese d'origine e relative modalità di applicazione”.

Lo stesso obbligo è previsto anche dall'articolo 8, comma 3, d. lgs. 25/2008, che recita: “Ciascuna domanda è esaminata alla luce di informazioni precise e aggiornate circa la situazione generale esistente nel Paese di origine dei richiedenti asilo e, ove occorra, dei Paesi in cui questi sono transitati, elaborate dalla Commissione nazionale sulla base dei dati forniti dall'ACNUR, dal Ministero degli affari esteri, o comunque acquisite dalla Commissione stessa. La Commissione nazionale assicura che tali informazioni, costantemente aggiornate, siano messe a disposizione delle Commissioni territoriali, secondo le modalità indicate dal regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 38 e siano altresì fornite agli organi giurisdizionali chiamati a pronunciarsi su impugnazioni di decisioni negative”.

l'appoggio della famiglia della ricorrente, fattori che non risolvevano la questione circa la presenza di adeguate misure di protezione.

Per questo motivo, la Corte di Cassazione ha cassato la sentenza impugnata e rinviato al tribunale di Vibo Valentia, affinché potesse essere compiuta un'attenta indagine in merito all'esistenza o meno di misure di protezione a favore della vittima nel suo Paese d'origine. In questa sentenza dunque la Corte di Cassazione ha applicato l'articolo 60 della Convenzione di Istanbul nell'interpretazione di una norma del nostro ordinamento, facendo rientrare per la prima volta la violenza domestica tra i gravi danni che giustificano la concessione della protezione sussidiaria, come prescritto appunto dalla Convenzione.

In una sentenza di poco successiva⁵³⁵, la Corte ha non solo riconfermato questo orientamento, ma ha, in questo secondo caso, deciso nel merito e ha riconosciuto direttamente lo *status* di rifugiato alla ricorrente.

In questa seconda vicenda, una donna nigeriana affermava di aver lasciato il suo Paese d'origine poiché, rimasta vedova, avrebbe dovuto sposare il fratello di suo marito secondo le tradizioni funebri locali. Al rifiuto della donna di seguire tale usanza, ella sarebbe stata privata della potestà genitoriale sui figli, nonché di qualsiasi sua proprietà, cacciata dalla sua abitazione e perseguitata dal cognato.

La Corte Territoriale a cui la donna aveva presentato la domanda aveva però ritenuto che tutto ciò non fosse riconducibile ad alcuna persecuzione ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato e aveva quindi negato la sua richiesta. Il Tribunale di Bologna aveva invece in seguito accolto il ricorso della donna, concedendole però la sola protezione sussidiaria. Infine, la Corte d'appello di Bologna aveva non solo respinto l'appello incidentale della ricorrente diretto ad ottenere lo *status* di rifugiato, le aveva anche negato la protezione sussidiaria, accogliendo l'appello principale del Ministero dell'Interno, sulla base del fatto che la ricorrente aveva potuto scegliere di sottrarsi a questa tradizione e di andare via, rivolgendosi alle autorità locali.

⁵³⁵ Cass. Civ., Sez. I, 24 novembre 2017, n. 28152.

Nel suo ricorso, la ricorrente lamentava la violazione e falsa applicazione, sulla base dell'articolo 360, n. 3⁵³⁶ del codice di procedura civile (c.p.c.), degli articoli 3⁵³⁷ e 7⁵³⁸ del d. lgs. 251/2007 e lamentava inoltre la mancanza di valutazione delle condotte subite dalla stessa in Nigeria. Secondo la donna infatti, erano stati violati alcuni dei suoi diritti fondamentali, tra cui il diritto alla genitorialità, il diritto alla proprietà e il diritto di scegliere con chi contrarre matrimonio. Le autorità locali, alle quali ella si era rivolta, avevano sì protetto la sua vita, ma non avevano determinato la cessazione di queste gravi violazioni. La Corte di Cassazione ha accolto questo motivo. Secondo i giudici, quanto subito dalla ricorrente rientrava fra gli atti di persecuzione “*sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali*”⁵³⁹, nella forma di “*atti di violenza fisica o psichica*”⁵⁴⁰ e di “*atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia*”⁵⁴¹. Il giudice di merito, decidendo in senso contrario, aveva violato sia la normativa interna, che quella internazionale. La Suprema Corte ha ribadito quanto affermato nella sentenza precedentemente analizzata riguardo gli articoli 3 e 60 della Convenzione di Istanbul e ha rinvenuto anche in questo caso gli estremi per la loro applicazione. Quando infatti la ricorrente si era rivolta alle autorità locali, è vero che queste le avevano permesso di non rispettare le usanze locali, ma a costo di andare via, di perdere la potestà genitoriale sui propri figli, nonché tutti i propri beni. L'allontanamento dunque non era stato volontario e la donna aveva subito una forte restrizione nel godimento dei suoi diritti, oltre a continue minacce e molestie da parte del cognato, il quale continuava a reclamarla come sua sposa.

Dal momento che i fatti erano stati attentamente ricostruiti dal giudice di merito e che questi fatti fondavano pienamente la richiesta della ricorrente, la Corte di Cassazione non solo ha cassato la sentenza impugnata, ma ha riconosciuto essa stato lo *status* di rifugiato alla ricorrente.

⁵³⁶ “Le sentenze pronunziate in grado d'appello o in unico grado possono essere impugnate con ricorso per cassazione: [...]”

3) per violazione o falsa applicazione di norme di diritto e dei contratti e accordi collettivi nazionali di lavoro”.

⁵³⁷ Questo articolo è relativo alla valutazione della domanda di protezione internazionale. Tale valutazione deve tenere conto di una serie di elementi, tra cui la documentazione presentata in merito alle persecuzioni o ai danni gravi che lo straniero ha subito o rischia di subire, la circostanza che lo straniero sia già stato vittima di persecuzioni, la situazione attuale del Paese d'origine.

⁵³⁸ Questo articolo include l'elenco di atti che integrano una forma di persecuzione.

⁵³⁹ Articolo 7, comma 1, lett. a), d. lgs. già citato.

⁵⁴⁰ *Id.* comma 2, lett. a).

⁵⁴¹ *Id.* lett. f).

Nelle due sentenze appena esaminate, la Corte di Cassazione quindi ha affermato che nel valutare le domande di protezione internazionale, le Commissioni Territoriali e i giudici devono applicare l'articolo 60 della Convenzione di Istanbul, il quale impone loro di interpretare la normativa italiana nel senso che la violenza di genere e la violenza domestica possono legittimamente fondare il diritto alla protezione internazionale, perché devono essere considerate come forma di persecuzione o di danno grave. Si tratta in questo caso di un'applicazione diretta della norma della Convenzione da parte della Corte di Cassazione. È da notare che, attraverso l'applicazione dell'articolo 60 della Convenzione di Istanbul, i giudici accordano la protezione internazionale a straniere vittime di violenza domestica o di genere compiuta nei propri Paesi d'origine, a differenza di quanto prescritto dall'articolo 18-bis d. lgs. 286/1998, introdotto dalla legge 119/2013 analizzato in precedenza, il quale aveva come scopo l'attuazione dell'articolo 59 della Convenzione di Istanbul e dunque permette il rilascio del permesso di soggiorno a donne straniere vittime di violenza di genere o domestica solo quando il fatto sia accaduto in Italia⁵⁴². La giurisprudenza dunque ha applicato direttamente l'articolo 60 della Convenzione, pur in assenza di una norma di attuazione interna.

Questo orientamento giurisprudenziale mira, in conclusione, ad adottare una prospettiva di genere per quanto riguarda la protezione internazionale. Come affermato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) nelle sue linee guida sulle persecuzioni di genere⁵⁴³, è importante tener presente che le persecuzioni o i danni sofferti dalle donne possono variare notevolmente da quelle subite dagli uomini e di questa prospettiva di genere bisogna tener conto nella fase di valutazione della domanda di protezione internazionale.

⁵⁴² GENOVESE, D., *Violenza di genere e protezione internazionale. Note a margine di un recente orientamento della Corte di cassazione; Questione giustizia*, 05/02/2018, https://www.questionegiustizia.it/articolo/violenza-di-genere-e-protezione-internazionale-not_05-02-2018.php, visitato in data 18 agosto 2020.

⁵⁴³ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 1. La persecuzione di genere nel contesto dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati*, 7 maggio 2002, HCR/GIP/02/01, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5513ca474>, visitato in data 18 agosto 2020.

3. La nozione di “delitti commessi con violenza alla persona” nella giurisprudenza in seguito alle modifiche introdotte dalla legge 119/2013

Come già analizzato in precedenza, la legge 119/2013, con lo scopo di dare un ruolo di maggior rilievo alla persona offesa dal reato all'interno del processo penale, ha ampliato gli obblighi informativi nei suoi confronti. In particolare, all'articolo 408 c.p.p. è stato aggiunto il comma 3-*bis*, il quale impone di notificare l'avviso della richiesta d'archiviazione anche alla persona offesa per quanto riguarda i procedimenti per i delitti commessi con violenza alla persona.

Proprio quest'ultima nozione di “delitti commessi con violenza alla persona” ha creato fin da subito problemi interpretativi e contrasti giurisprudenziali che hanno richiesto l'intervento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

Il dibattito era maggiormente alimentato dalle vicende relative alle modifiche apportate al testo dell'articolo in sede di conversione del decreto legge. Il testo originario nel decreto legge prevedeva infatti che l'avviso della richiesta di archiviazione, ex articolo 408 c.p.p., fosse notificato solo alla persona offesa del delitto di maltrattamenti in famiglia. Quando il testo è passato invece all'esame del Parlamento, è emersa la necessità di garantire un ruolo più rilevante ad una categoria più ampia di persone offese. Per questo motivo, il testo è stato modificato nella versione attuale, comprendendo dunque tutti i procedimenti per delitti commessi con violenza alla persona, non solo quello di maltrattamenti in famiglia.

Per quanto riguarda invece ad esempio l'avviso alla persona offesa di conclusione delle indagini preliminari di cui all'articolo 415-*bis* c.p.p., il testo è stato modificato in sede di conversione, ma in maniera differente. Anche il testo originario del decreto legge relativo a questo articolo prevedeva che l'avviso di conclusione delle indagini preliminari dovesse essere comunicato solo alla persona offesa del reato di maltrattamenti in famiglia. Dopo la modifica della legge di conversione, oggi questo avviso è previsto per le persone offese dai reati di cui agli articoli 572 e 612-*bis* c.p.⁵⁴⁴, quindi rispettivamente per i maltrattamenti in famiglia e per gli atti persecutori.

⁵⁴⁴ BRESSANELLI, C., *La “violenza di genere” fa il suo ingresso nella giurisprudenza di legittimità: le Sezioni Unite chiariscono l'ambito di applicazione dell'art. 408 co. 3 bis c.p.p.*; *Diritto Penale Contemporaneo*, 2016, http://www.ristretti.it/comments/2016/giugno/pdf6/articolo_bressanelli.pdf, visitato in data 19 agosto 2020.

Le principali interpretazioni giurisprudenziali sul concetto di “delitti commessi con violenza alla persona” erano due. Il primo orientamento prediligeva una nozione di “violenza alla persona” che comprendeva anche la violenza psicologica e le minacce, includendo quindi anche il reato di *stalking*. A supporto di questo orientamento, c’era anche la decisione del Parlamento di utilizzare l’espressione di “delitti commessi con violenza alla persona” per estendere l’ambito della norma delineato nel decreto legge, che era limitato ai maltrattamenti in famiglia, con lo scopo quindi di includere anche altre forme di violenza. In aggiunta, anche l’inclusione dell’articolo 612-*bis* c.p. tra i delitti che comportano l’obbligo di comunicare la chiusura delle indagini preliminari alla persona offesa, obbligo ritenuto in un certo qual modo analogo a quello di cui all’articolo 408, comma 3-*bis* c.p.p., faceva propendere per una interpretazione estensiva.

Questa interpretazione era più in linea con la giurisprudenza internazionale, la quale ammetteva che la violenza potesse essere anche solo psicologica. Un esempio in questo senso è dato dalla giurisprudenza in materia di tortura. Sebbene la violenza fisica sia la forma di tortura più diffusa, anche la sola violenza psicologica può essere considerata come tortura se essa raggiunge un grado sufficientemente alto di gravità. Si esprimono in questo senso ad esempio la Corte EDU⁵⁴⁵ e il Comitato dei diritti umani⁵⁴⁶.

La seconda impostazione invece si atteneva maggiormente al significato letterale della disposizione, sostenendo che la mancata esplicita menzione dell’articolo 612-*bis* c.p. nell’articolo 408 c.p.p. faceva emergere la volontà del legislatore di escludere tale reato dall’ambito applicativo dell’articolo del codice di procedura penale, altrimenti lo avrebbe incluso espressamente, come aveva fatto per l’articolo 415-*bis* cp.p. In questa seconda interpretazione veniva preferita dunque una nozione ristretta di “violenza alla persona”, riferita alla sola violenza fisica⁵⁴⁷.

La Quinta Sezione penale della Corte di Cassazione ha infine deciso di rimettere la questione alle Sezioni Unite. Nell’ordinanza la Sezione, oltre a riportare le due possibili interpretazioni, sottolineava come la questione non coinvolgesse solamente l’articolo 408,

⁵⁴⁵ *Akkoc v. Turkey*, ricorso n. 22947/93 e 22948/93, sentenza 10 ottobre 2000, paragrafi 25, 116, 117; *Aydin v. Turkey*, ricorso n. 57/1996/676/866, sentenza 25 settembre 1997, paragrafi 83-86; *Selmouni v. France*, ricorso n. 25803/94, sentenza 28 luglio 1999, paragrafo 101.

⁵⁴⁶ *Estrella v. Uruguay*, comunicazione n. 74/1980, 17 luglio 1980, U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/38/40) (1983), at 150, paragrafi 1(6) e 8(3).

⁵⁴⁷ UBIALI, M. C., *Violenza vs. minaccia: i profili processuali di una classica dicotomia al vaglio delle Sezioni Unite. In tema di archiviazione dei procedimenti per stalking; Diritto penale contemporaneo*, 28 gennaio 2016, <https://archiviodpc.diritto penaleuomo.org/d/4435-violenza-vs-minaccia-i-profilo-processuali-di-una-classica-dicotomia-al-vaglio-delle-sezioni-unite>, visitato in data 19 agosto 2020.

comma 3-*bis* c.p.p., ma anche ad esempio l'articolo 649, comma 3 c.p.p., contenente la stessa espressione di “delitti commessi con violenza alla persona”⁵⁴⁸.

Per rispondere al quesito, la Suprema Corte⁵⁴⁹ ha compiuto una ricostruzione del contesto nel quale il nuovo comma dell'articolo 408 c.p.p. è stato concepito.

La legge 119/2013 è stata emanata innanzitutto come risposta al fenomeno della violenza contro le donne, ma era presente anche un'altra istanza emersa inizialmente nel contesto internazionale: una nuova e più ampia considerazione della persona offesa dal reato all'interno del processo penale.

Il testo della legge italiana è stato infatti molto influenzato da diversi strumenti internazionali che si occupano di questi due temi. Tra gli altri, un ruolo preminente può essere assegnato a tre di essi: la Direttiva 2012/29/UE⁵⁵⁰, la Convenzione di Lanzarote del Consiglio d'Europa del 2007⁵⁵¹ e la Convenzione di Istanbul. Mentre la direttiva si occupa della vittima di reati in via generale, le due Convenzioni si occupano di categorie specifiche di vittime.

Per decidere la questione, le Sezioni Unite hanno tenuto dunque conto del contesto internazionale, oltre che delle fonti interne.

Dopo una disamina del testo decreto legge 93/2013 e della sua legge di conversione, i giudici sono passati ad analizzare la nozione di violenza, come descritta nella Convenzione di Istanbul.

La Corte è partita innanzitutto dalle diverse definizioni contenute nell'articolo 3. Da un confronto delle definizioni di violenza contro le donne⁵⁵², violenza domestica⁵⁵³ e violenza

⁵⁴⁸ L'articolo 649 prevede la non punibilità quando siano commessi determinati delitti contro il patrimonio, quando i fatti siano compiuti in danno di particolari categorie di soggetti, relativi all'ambito familiare. Se per alcuni soggetti la punibilità è esclusa, per altre categorie l'articolo prevede un regime di procedibilità a querela. Il comma 3 infine prevede la non applicazione di quanto disposto dagli articoli precedenti per alcuni reati, tra i quali i delitti commessi con violenza alla persona.

⁵⁴⁹ Cass. Pen., Sez. U., 29 gennaio 2016, n. 10959.

⁵⁵⁰ DIRETTIVA 2012/29/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

⁵⁵¹ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori dallo sfruttamento e dagli abusi sessuali, 25 ottobre 2007, CETS No. 201.

⁵⁵² Articolo 3, lett. a): “con l'espressione “violenza nei confronti delle donne” si 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, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata”.

⁵⁵³ Articolo 3, lett. b): “l'espressione “violenza domestica” designa tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima”.

di genere⁵⁵⁴ è emerso chiaramente un elemento che esse hanno in comune: la totale parificazione di violenza fisica e psicologica ai fini della definizione del concetto di violenza. All'interno di questo strumento è dunque considerata vittima chiunque subisca tali forme di violenza.

Una certa rilevanza hanno assunto inoltre gli articoli 33 e 34, i quali richiedono agli Stati parte della Convenzione di penalizzare rispettivamente la violenza psicologica e gli atti persecutori. Inoltre, l'articolo 56, relativo alle misure protettive da adottare a favore delle vittime, ha posto una serie di obblighi informativi alle lettere b) e c), relative all'evasione o alla rimessione in libertà dell'autore del reato, ai diritti e ai servizi a disposizione delle vittime, al generale andamento delle indagini e del processo, nonché del suo esito finale.

Continuando nell'analisi, la Corte è passata alla Direttiva 2012/29/UE. Anche essa definisce la violenza di genere nella premessa n. 17 e la violenza nelle relazioni strette (premesse n. 18) ed anche in questo caso tra le forme di violenza elencate, è presente la violenza psicologica.

Sono state infine menzionate come ulteriore conferma le Direttive 2011/36/UE⁵⁵⁵ e 2011/99/UE⁵⁵⁶. In entrambi questi strumenti, sono considerati vittime di violenza anche soggetti sottoposti a violenza psicologica⁵⁵⁷.

Dalle fonti internazionali è emersa chiaramente una nozione di "violenza alla persona" ampia, comprensiva anche della violenza morale e psicologica, nonché del delitto di atti persecutori.

Una volta ricostruito questo quadro, le Sezioni Unite hanno concluso sostenendo che l'avviso obbligatorio di cui all'art 408, comma 3-bis c.p.p. è stato introdotto per garantire un più ampio ruolo alla persona offesa nello svolgimento del processo penale. Inoltre, bisogna tener conto del fatto che la legge 119/2013 abbia come fine dichiarato quello di introdurre strumenti per contrastare il fenomeno della violenza contro le donne e il reato di *stalking* è una delle fattispecie che l'ordinamento italiano utilizza per reprimere questo specifico fenomeno criminale. Infine, la nozione di violenza delineata dalle fonti

⁵⁵⁴ Articolo 3, lett. d): "l'espressione "violenza contro le donne basata sul genere" designa qualsiasi violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato".

⁵⁵⁵ Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI.

⁵⁵⁶ DIRETTIVA 2011/99/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 13 dicembre 2011 sull'ordine di protezione europeo.

⁵⁵⁷ Si vedano i considerando n. 12 della Direttiva 2011/36/UE e n. 9 e 11 della Direttiva 2011/99/UE.

sovrnazionali, a cui le fonti italiane devono adeguarsi, è comprensiva di diverse forme di violenza, non solo quella fisica.

Considerando questi elementi, la Corte ha deciso nel senso che l'obbligo di avviso alla persona offesa della richiesta di archiviazione nei casi che riguardano delitti commessi con violenza alla persona, è riferibile anche al reato di atti persecutori e di maltrattamenti in famiglia.

In questa sentenza emerge come gli strumenti internazionali in generale e la Convenzione di Istanbul nel caso specifico possano influenzare l'ordinamento giuridico interno non solo per quanto riguarda l'introduzione di norme, ma anche in sede interpretativa.

Le Sezioni Unite si sono infatti trovate a decidere fra due opposte tesi interpretative ugualmente valide e senza ulteriori indicazioni deducibili dall'ordinamento interno. I giudici hanno dunque ritenuto necessario come prima cosa ricostruire l'*iter* dei lavori parlamentari che hanno condotto alla formulazione della norma in questione. Ma ancora più importante è stata la ricostruzione del contesto internazionale, in quanto la legge è espressamente attuazione della Convenzione di Istanbul, ma introduce anche norme in attuazione di obblighi previsti da altri documenti internazionali. È chiaro dunque che i concetti contenuti dalla legge debbano essere letti alla luce proprio degli obblighi internazionali che intendono attuare.

Risultato di questa operazione è quello di recepire nell'ordinamento una nozione ampia di violenza, non limitata a quella fisica, ma comprendente anche quella psicologica, le minacce ed in particolare le condotte riconducibili al delitto di *stalking*. Questo permette chiaramente una tutela più ampia della vittima, soprattutto nell'area della violenza di genere, dove spesso la violenza fisica è preceduta da queste altre forme di violenza.

Allo stesso tempo, questa sentenza apre lo spazio anche ad ulteriori sviluppi circa l'ulteriore allargamento dei reati ricompresi nella definizione di "delitti commessi con violenza alla persona", si pensi ad esempio a reati come la violenza sessuale o le pratiche di mutilazioni genitali femminili. Tutte le definizioni e tutti gli strumenti analizzati in questa sentenza ricomprendono anche queste condotte nel concetto di violenza. Seguendo l'*iter* della Corte, una loro eventuale esclusione sarebbe dunque difficilmente giustificabile⁵⁵⁸.

⁵⁵⁸ BRESSANELLI, C., *La "violenza di genere" fa il suo ingresso nella giurisprudenza di legittimità*, op. cit.

4. La revoca e la sostituzione delle misure cautelari e l'avviso alla persona offesa

La legge 119/2013 ha introdotto l'obbligo di notificare alla persona offesa l'istanza di revoca o sostituzione delle misure cautelari nei procedimenti per delitti commessi con violenza alla persona, a pena di inammissibilità. Lo stesso obbligo è previsto anche per i successivi provvedimenti estintivi o modificativi delle misure cautelari emessi dal giudice. Questo al fine di permettere alla persona offesa innanzitutto di essere informata in relazione alle vicende processuali connesse allo stato di libertà dell'indagato o dell'imputato. Inoltre, con questa modifica si è voluto creare anche uno spazio d'intervento della vittima stessa. Infatti, nei due giorni successivi alla notifica dell'istanza, ella può depositare delle memorie ex articolo 121 c.p.p., attraverso le quali può fornire al giudice ulteriori elementi sulla cui base decidere⁵⁵⁹ in merito all'istanza.

I giudici hanno chiaramente applicato questa nuova disciplina, dichiarando inammissibili in diverse situazioni le istanze che non erano state notificate. Con le loro sentenze, hanno anche modellato questo istituto e hanno chiarito aspetti che erano stati tralasciati in sede legislativa.

La Corte di Cassazione, in una delle prime sentenze in merito⁵⁶⁰, ha delineato la *ratio* delle modifiche introdotte.

Nella vicenda, il Tribunale di Vasto aveva revocato la misura dell'allontanamento dalla casa familiare disposta per un uomo imputato per maltrattamenti in famiglia e lesioni aggravate. Contro tale ordinanza, aveva proposto ricorso per cassazione il difensore della coniuge dell'imputato, parte civile nel procedimento penale, poiché l'imputato non aveva notificato alla persona offesa la richiesta di revoca o sostituzione della misura cautelare, deducendo dunque la violazione dell'articolo 299, comma 4-*bis* c.p.p.

La Corte è partita dalla ricostruzione della *ratio* della nuova disciplina. La legge 119/2013 è attuativa sia della Direttiva 2012/29/UE già citata, sia della Convenzione di Istanbul. Come già più volte ribadito, questi due strumenti chiedono agli Stati di includere maggiormente la persona offesa all'interno del processo penale, sia attraverso un

⁵⁵⁹ BELLUTA, H., CABIALE, A., MILONE, S., PAOLI, M., PERRONE, D., *D.l. 14.8.2013 n. 93 conv. Con modif. dalla l. 15.10.2013 n. 119*, op. cit., pp. 84-88.

⁵⁶⁰ Cass. Pen., Sez. VI, 5 febbraio 2015, n. 6717.

accrescimento degli obblighi informativi nei suoi confronti, sia attraverso un aumento delle facoltà ad ella concesse⁵⁶¹.

L'articolo 299 c.p.p., che disciplina la revoca e la sostituzione delle misure cautelari, è stato modificato dalla legge 119/2013 proprio per il raggiungimento di tali obiettivi. Il giudice, nel valutare l'istanza, deve anche controllare che sia presente la prova della notifica alla persona offesa o almeno che il procedimento di notifica sia stato avviato. In mancanza di tale prova, il giudice deve dichiararne l'inammissibilità. Sebbene infatti non sia stabilito un termine entro il quale il giudice debba valutare l'ammissibilità dell'istanza in mancanza della notifica, l'articolo 299 c.p.p. prevede che la notifica debba essere fatta "contestualmente" alla presentazione della richiesta al giudice. Da ciò, la Suprema Corte ha dedotto che il giudice debba dichiarare immediatamente l'inammissibilità in caso di mancata notifica.

Nel caso di specie invece, il Tribunale non ha indagato su tale aspetto ed ha accolto l'istanza dell'imputato, pur in assenza della dovuta notifica alla persona offesa, la quale, di conseguenza, non ha potuto depositare le proprie memorie.

A causa di questa evidente violazione dell'articolo 299 c.p.p., la Corte di Cassazione ha annullato senza rinvio l'ordinanza impugnata.

In una seconda sentenza⁵⁶², la Corte ha definito maggiormente i confini di questo nuovo istituto. Nella vicenda in esame, il Tribunale del Riesame di Brescia aveva respinto l'appello del Pubblico Ministero (PM) avverso un'ordinanza del giudice per le indagini preliminari (GIP) che aveva accolto la richiesta dell'imputata volta alla modifica del luogo in cui adempiere all'obbligo di dimora e di presentazione quotidiana alla polizia giudiziaria. Tra le diverse doglianze, il PM lamentava il contrasto della pronuncia impugnata con l'articolo 299, comma 3 c.p.p., che prevede la notifica alla persona offesa anche quando vengano semplicemente modificate le modalità d'esecuzione della misura applicata. Il Tribunale del Riesame sosteneva invece che l'obbligo di notifica alla persona offesa sussistesse solo in riferimento alle istanze difensive volte ad ottenere la revoca o la sostituzione della misura cautelare.

⁵⁶¹ La Direttiva nell'articolo 6, paragrafi 1 e 2 contiene uno specifico diritto ad ottenere informazioni sullo stato del procedimento, mentre ai paragrafi 5 e 6 prevede un diritto della vittima ad essere informata in caso di evasione o di scarcerazione. L'articolo 56, paragrafo 1, lett. b) della Convenzione di Istanbul prevede l'obbligo di informare la vittima in caso di evasione o di rimessione in libertà dell'autore del reato, la lett. c) prevede il diritto delle vittime ad essere informate riguardo all'andamento del processo e la lett. d) include il diritto delle vittime di testimoniare nel corso del processo, di esprimere la propria opinione, le preoccupazioni e le esigenze.

⁵⁶² Cass. Pen., Sez. VI, 16 giugno 2016, n. 27975.

La Corte di Cassazione ha accolto l'interpretazione fornita dal PM. Il comma 4-*bis* dell'articolo 299 c.p.p. impone l'obbligo di notifica "se l'imputato chiede la revoca o la sostituzione della misura con altra meno grave, ovvero la sua applicazione con modalità meno gravose". Il collegamento logico-sistematico tra il primo ed il secondo inciso di questa disposizione ha portato dunque i giudici a ritenere che anche la mera modifica delle modalità esecutive debba essere notificata alla vittima.

Oltre a questo argomento, i giudici hanno fatto nuovamente riferimento alla *ratio* della nuova disciplina, come ricostruita dalla stessa Corte nella sentenza esaminata in precedenza, alla luce degli strumenti internazionali.

All'interpretazione della previsione appena data, la Corte ha apportato però immediatamente una deroga. In questa istanza, i giudici hanno, infatti, posto l'accento anche sulla presenza di un'esigenza di tutela dell'incolumità fisica della vittima quale ragioni dietro tale previsione. Per questo motivo, essi hanno ritenuto non necessaria la notifica della modifica delle modalità d'esecuzione della misura, quando questa modifica comporti un aumento di garanzia della vittima. Ciò è quanto avvenuto nel caso di specie. Le modifiche disposte dal GIP all'obbligo di dimora e alla presentazione alla polizia giudiziaria si concretizzavano in uno spostamento dell'imputata da un Comune, nel quale risiedeva anche la vittima, ad un diverso Comune.

La Corte di Cassazione in conclusione, benché appoggiasse l'interpretazione fornita dal PM dell'articolo 299 c.p.p. e ritenesse errata quella del Tribunale, ha dichiarato inammissibile il ricorso poiché, proprio sulla base della deroga delineata, il Pubblico Ministero non aveva alcun interesse nell'appello⁵⁶³.

Infine, in una terza sentenza⁵⁶⁴, la Corte di Cassazione è tornata nuovamente sulla disciplina in esame e ne ha delineato ulteriormente i presupposti.

Nel caso di specie, l'imputato era stato sottoposto alla misura cautelare dell'obbligo di dimora dalle ore 21 alle ore 7. Durante un'udienza, a cui erano presenti anche le persone offese e il loro difensore, l'imputato aveva richiesto di potersi assentare dalla dimora nelle ore notturne, al fine di svolgere la propria attività lavorativa. Questa prima istanza era stata rigettata, così anche come l'appello proposto al Tribunale del Riesame di Roma. Secondo

⁵⁶³ In base all'articolo 591, lett. a): "l'impugnazione è inammissibile quando è proposto da chi non è legittimato o non ha interesse".

⁵⁶⁴ Cass. Pen., Sez. V, 8 novembre 2018, n. 9872.

quest'ultimo infatti, l'istanza era inammissibile a causa della mancata notifica alle persone offese.

L'imputato ha proposto dunque ricorso per Cassazione dal momento che l'istanza era stata proposta in udienza, alla presenza delle persone offese e del loro difensore.

La Suprema Corte ha accolto il ricorso. Come sostenuto anche dal ricorrente, la presenza delle persone offese all'udienza aveva reso non necessaria la notifica dell'istanza, come dimostrato dal fatto che, nella stessa udienza, il difensore delle persone offese si era opposto alla richiesta dell'imputato. Di questa circostanza aveva tenuto conto anche il Tribunale monocratico, il quale aveva rigettato la richiesta per motivi diversi.

La notifica ha solitamente lo scopo di portare a conoscenza della persona offesa le vicende cautelari dell'indagato o dell'imputato, nonché di permettere alla stessa di prendervi parte e di fornire elementi valutativi al giudice attraverso la presentazione delle memorie. Questi stessi obiettivi però si sono ritenuti raggiunti nel caso di specie grazie alla presenza delle persone offese all'udienza nella quale l'istanza è stata presentata. Per questo motivo, gravare l'imputato dell'onere di avviare le procedure di notifica risulterebbe ingiustificato⁵⁶⁵. La Corte ha perciò disposto l'annullamento dell'ordinanza impugnata con il rinvio al Tribunale per un nuovo esame.

Per quanto attiene dunque alla disciplina delle misure cautelari, la Corte di Cassazione ha delineato, sentenza dopo sentenza, i confini applicativi del nuovo istituto. Nel farlo, ha sempre prediletto una interpretazione teleologica, evidente nella continua ricostruzione, fatta dai giudici, della *ratio* dell'intervento legislativo. Non è mancato però anche un approccio più pratico, particolarmente evidente nell'ultima sentenza.

5. Considerazioni conclusive

L'Italia ha avviato, con la legge 119/2013, un cammino di attuazione della Convenzione di Istanbul. La legge ha inciso sull'ordinamento giuridico italiano, in particolar modo nell'area penale, sia sostanziale sia procedurale. Per quanto riguarda il primo ambito, quello che emerge è in particolare un approccio repressivo al tema, che stride con le linee guide dello strumento che intende attuare, il quale punta invece sulla valorizzazione dei diritti

⁵⁶⁵ MARCHETTI, F., *L'intervento dell'offeso nel procedimento di revoca e sostituzione di una misura cautelare personale nuovamente sotto la lente della Suprema Corte; Diritto penale contemporaneo*, Vol. 6, 2019, pp. 121-133.

delle vittime. Per quanto riguarda invece la parte procedurale, sebbene le modifiche siano abbastanza frammentarie e non sempre coordinate, è evidente come uno degli scopi principali sia la creazione di nuovi spazi all'interno del processo penale da destinare alla persona offesa dal reato, scopo certamente meritevole di lode.

Da accogliere con favore è anche l'attenzione rivolta ad una particolare categoria particolarmente soggetta a violenza: le donne migranti. L'introduzione del permesso di soggiorno, concesso in caso di violenza domestica segna un passo in avanti importante nel riconoscimento delle diverse situazioni di pericolo che uomini e donne possono trovarsi ad affrontare e per le quali è possibile concedere la protezione internazionale.

Molto importanti sono infine gli ultimi due articoli della legge 119, che si occupano della parte preventiva nella lotta alla violenza contro le donne. Il Piano d'azione straordinario segna l'inizio di quel cambiamento culturale e sociale riconosciuto dalla Convenzione di Istanbul come principale strumento per l'eliminazione della violenza di genere. L'educazione scolastica e la sensibilizzazione della società attraverso programmi e attraverso un utilizzo attento dei media devono assumere un ruolo sempre più centrale all'interno dello sradicamento delle discriminazioni e quindi delle violenze basate sul genere.

Anche le norme sui centri antiviolenza e sulle case-rifugio non devono passare in secondo piano. Per far sì che tutte le vittime di violenza abbiano la protezione ed il supporto necessario, è fondamentale che si raggiungano al più presto gli obiettivi, sia numerici sia qualitativi, stabiliti nel Piano.

Se la legge ha rappresentato un primo impulso, è evidente che l'attuazione della Convenzione di Istanbul passi soprattutto attraverso l'operato dei giudici.

Questi, in alcuni casi, hanno direttamente applicato alcuni articoli della Convenzione. È evidente in particolar modo nella giurisprudenza relativa alla protezione internazionale, dove la Corte di Cassazione ha applicato l'articolo 60, compensando una mancanza della legge italiana e accordando lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria sulla base delle violenze subite dalle ricorrenti nei loro Paesi d'origine.

In altre sentenze invece, la Corte ha utilizzato articoli della Convenzione come canone ermeneutico per norme del diritto interno. È questo il caso dell'articolo 3 della Convenzione, che la Corte ha preso come punto di partenza per giungere ad includere la violenza psicologica, le minacce e lo *stalking* all'interno della definizione di "violenza alla persona".

L'articolo 56 della Convenzione di Istanbul è invece stato importante per ricostruire la *ratio* delle modifiche apportate alla disciplina delle misure cautelari. Solo dopo aver completato questo processo di esplorazione delle ragioni sottese all'intervento legislativo, la Corte di Cassazione ha potuto definirne in maniera più completa le linee applicative.

In conclusione, si può sostenere che l'Italia abbia avviato da qualche anno un percorso di attuazione della Convenzione di Istanbul, che ha avuto come impulso iniziale un intervento legislativo, ma che vede come attori fondamentali anche i giudici, nonché i componenti della società civile. Guardando i dati dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) sulla violenza contro le donne e sulla violenza domestica⁵⁶⁶, emerge che il tasso di omicidi di donne è rimasto quasi invariato dal 1992 al 2016, si passa infatti dallo 0,6% ogni 100.000 donne del 1992, allo 0,4% del 2016. Un dato rilevante riguarda gli autori degli omicidi delle donne. Nel 2018 sono state uccise 133 donne, di queste l'81,2% sono state uccise da una persona conosciuta. In particolare, nel 54,9% dei casi, autore dell'omicidio è il partner o l'ex-partner e nel 24,8% dei casi si tratta di un familiare, mentre sempre nel 2018, il 70% degli uomini vittime di omicidio è stato ucciso da uno sconosciuto. La differenza nei dati è evidente e mostra come ancora la violenza si manifesti molto spesso nei rapporti quotidiani. L'ISTAT ha inoltre paragonato i dati sulle violenze del 2014 con i dati del 2006. Nel 2014, 2 milioni 435 mila donne, pari all'11,3 % delle donne, tra i 16 e i 70 anni avevano subito almeno una forma di violenza fisica o sessuale. 1 milione 19 mila donne avevano subito invece violenza da un partner o da un ex partner, pari al 4,9% delle donne. Rispetto al 2006, nel 2014 sono diminuite le molestie sessuali, le quali sono passate dal 6,5% al 4,3% e sono diminuite alcune forme di violenza fisica (in particolare la tabella fa riferimento a spinte, stratonate, braccio storto, capelli tirati), che sono passate dal 4,7% al 3,8%. Tutte le altre forme di violenza sono rimaste pressoché invariate, se non lievemente aumentate. Lo 0,6% delle donne ha subito uno stupro nel 2006 come nel 2014, il 3,6% delle donne è stata vittima di minacce nel 2006 e il 3,7% nel 2014, lo 0,2% delle donne è stata aggredita con un coltello nel 2006 e lo 0,4% nel 2014.

Tutti questi dati dimostrano che gli obiettivi non sono ancora raggiunti e che è necessario apportare ulteriori miglioramenti sia dal punto di vista legislativo che dal punto di vista culturale. La ratifica alla Convenzione di Istanbul, con la relativa attuazione in Italia è

⁵⁶⁶ Il 31, 5% delle donne tra i 16 e i 70 anni ha subito violenza fisica o sessuale nel corso della propria vita, il 13, 6% ha subito queste violenze dal partner o dall'ex-partner. Le donne vittime di omicidio volontario nel 2018 sono state 133. L'Istituto Nazionale di Statistica ha messo a disposizione un quadro informativo integrato sull'argomento, consultabile al sito <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne>.

sicuramente un segnale positivo in questo senso, ma occorre intensificare gli sforzi per riuscire ad eliminare il fenomeno della violenza contro le donne.

CONCLUSIONI

La presente tesi si è proposta di analizzare l'evoluzione degli strumenti internazionali in materia di diritti delle donne ed in particolare di eliminazione della violenza contro le donne, con un'attenzione particolare per l'ultimo di questi strumenti, la Convenzione di Istanbul, e lo stato della sua attuazione sia nel contesto della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sia nell'ordinamento italiano.

Prima della Convenzione di Istanbul, erano state adottate altre Convenzioni internazionali in materia di diritti delle donne.

La prima è stata la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (*CEDAW*), adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1979.

In seguito a questa prima Convenzione universale, sono state adottate anche alcune Convenzioni regionali.

La prima è stata la Convenzione Interamericana per prevenire, sanzionare e sradicare la violenza contro la donna, conosciuta anche come Convenzione di Belém do Pará, adottata dall'Organizzazione degli Stati Americani nel 1994. Successivamente all'Organizzazione degli Stati Americani, anche l'Unione Africana ha deciso di adottare un proprio strumento relativo ai diritti delle donne. Nel 2003 ha dunque adottato il Protocollo alla Carta Africana sui diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle donne in Africa, conosciuto anche come Protocollo di Maputo.

Sebbene tutti gli strumenti citati fino ad ora abbiano svolto un ruolo fondamentale nel riconoscere e garantire i primi diritti alle donne e nello stimolare il dibattito internazionale relativamente alla condizione femminile, essi hanno anche diverse criticità.

Gli articoli e gli obblighi in capo agli Stati hanno un contenuto molto vago e generale e questa caratteristica non aiuta la loro applicazione. Tutti questi strumenti sono dotati inoltre dei meccanismi di controllo che si basano su un sistema di rapporti che gli Stati devono inviare ai rispettivi organi deputati alla valutazione dell'attuazione delle Convenzioni. Questi sistemi si sono rivelati però poco efficaci, portando ad una insufficiente attuazione di questi primi strumenti. Si può dunque ritenere che la loro efficacia pratica nel miglioramento della condizione delle donne sia stata poco rilevante.

L'ultimo strumento internazionale in materia di violenza contro le donne è stato adottato nell'ambito del Consiglio d'Europa nel 2011, la Convenzione sulla prevenzione e la lotta

contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, nota anche come Convenzione di Istanbul.

La Convenzione di Istanbul è uno strumento che ha apportato notevoli innovazioni rispetto agli altri documenti nominati in precedenza. Gli obblighi previsti in capo agli Stati sono molto più specifici e ricomprendono una grande varietà di tipologie di intervento.

Inoltre, in tutto il testo è evidente l'approccio olistico al problema della violenza contro le donne. Tale approccio richiede che questo fenomeno sia eliminato attraverso l'adozione di molteplici misure, non solo ad esempio attraverso l'adozione di norme incriminatrici, volte a punire l'autore della violenza, ma anche attraverso un cambiamento della società.

La Convenzione di Istanbul rappresenta un documento fondamentale nella lotta contro la violenza sulle donne, proprio per l'innovativo approccio e per le novità che essa prevede e potrebbe dunque migliorare notevolmente la condizione delle donne negli Stati che l'hanno ratificata. Affinché ciò avvenga, è necessario però che questo strumento venga concretamente attuato.

Un ruolo fondamentale in questo senso potrebbe averlo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Questa Corte è deputata ad assicurare il rispetto degli articoli della CEDU e a valutarne l'eventuale violazione da parte degli Stati. Essa non può vigilare direttamente sull'attuazione della Convenzione di Istanbul, poiché quest'ultima non prevede che la Corte EDU sia competente in merito alle violazioni di essa commesse dagli Stati. Nonostante ciò, la Corte può sicuramente avvalersi degli obblighi e dei diritti ivi previsti per ampliare l'interpretazione degli articoli della CEDU. Nella CEDU infatti non è presente alcuna norma relativa alla violenza di genere e dunque la Corte ha sviluppato una propria giurisprudenza in materia di violenza contro le donne e violenza domestica basandosi su articoli già esistenti, ed in particolare sull'articolo 2 della CEDU, relativo al diritto alla vita, sull'articolo 3, contenente il diritto non essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti, nei casi di violenza sessuale sull'articolo 8, in relazione al diritto alla vita privata, declinato nell'accezione di rispetto dell'integrità personale e della libertà sessuale e sull'articolo 14, relativo al divieto di discriminazione. Questi articoli però hanno una portata molto vasta e possono essere applicati in relazione a tante situazioni diverse. Per assicurare una tutela specifica per le vittime di violenza di genere, la Corte EDU potrà fare riferimento alla Convenzione di Istanbul. È quanto successo, tra l'altro, nel caso di *Y c. Slovenia*. In questa sentenza, la Corte ha valutato la condotta tenuta dalle autorità nelle indagini e nel processo relativo ad un caso di presunta violenza sessuale. In particolare, nel

corso del processo la vittima aveva testimoniato, ma le modalità della testimonianza a cui era stata sottoposta non erano rispettose del diritto all'integrità personale e alla *privacy*, garantiti alla ragazza dall'articolo 8 della CEDU. Per giungere a questa conclusione, la Corte EDU ha preso in considerazione anche i diritti che, in base agli articoli 49, 54 e 56 della Convenzione di Istanbul, devono essere garantiti alla vittima nell'ambito del processo. Fino ad ora comunque la Convenzione di Istanbul ha avuto un impatto moderato sulle sentenze della Corte, la quale ha spesso citato la Convenzione solo come ulteriore conferma delle proprie decisioni e non per ampliare gli obblighi degli Stati e i diritti delle vittime. La speranza è dunque che la Corte EDU faccia riferimento sempre più spesso alla Convenzione di Istanbul, al fine di garantire una protezione più alta alle vittime di violenza di genere e di violenza domestica.

Altro passo fondamentale per assicurare che la Convenzione di Istanbul venga attuata è che gli Stati che l'hanno ratificata, la implementino correttamente in tutte le sue parti.

Tra gli altri Paesi che hanno ratificato la Convenzione di Istanbul, è presente anche l'Italia. Al fine di attuare la Convenzione, in Italia è stato adottato come primo strumento il decreto legge 93 del 2013, convertito nella legge 119/2013.

Questa legge ha apportato diverse modifiche nell'ordinamento giuridico italiano, al fine di adeguarlo alla Convenzione di Istanbul. Le modifiche hanno coinvolto sia il diritto penale sostanziale che quello procedurale. La legge 119/2013 ha ad esempio inasprito il regime sanzionatorio di alcuni delitti quali i maltrattamenti in famiglia, lo *stalking* e la violenza sessuale, prevedendo per essi delle nuove circostanze aggravanti, secondo quanto stabilito dagli articoli 45 e 46 della Convenzione di Istanbul. Per quanto riguarda invece il codice di procedura penale, di particolare rilevanza è ad esempio l'estensione degli obblighi informativi a favore della persona offesa, nell'ottica di una maggiore inclusione della vittima nel processo e quindi di una sua maggiore tutela. Alla persona offesa infatti devono essere notificati l'avviso di conclusione delle indagini, l'avviso di archiviazione e l'avviso dell'istanza di sostituzione o revoca delle misure cautelari, secondo quanto disposto dall'articolo 56 della Convenzione di Istanbul.

Inoltre, la legge ha adottato un Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, al fine di attuare le norme della Convenzione di Istanbul dedicate alla prevenzione ed alla protezione. Nel Piano d'azione sono previsti infatti delle campagne di informazione e sensibilizzazione sui temi della parità di genere e della violenza contro le donne, dei corsi formativi per le figure professionali che entrano in contatto con le vittime e gli autori delle

violenze, è previsto inoltre un aumento di risorse economiche da destinare ai centri antiviolenza e alle case rifugio, al fine di permettere loro di migliorare i servizi prestati alle vittime.

Questa legge ha certamente applicato in parte la Convenzione di Istanbul, anche se in maniera frammentaria, ma ha delle grandi criticità. Essa infatti ha assunto come strumento principale nella lotta alla violenza contro le donne lo strumento penale, come emerge dall'inasprimento del regime sanzionatorio di alcuni reati. Il fulcro della legge avrebbero invece dovuto essere tutte le misure da adottare nel campo preventivo ed in particolar modo nel campo della sensibilizzazione e dell'educazione. Il Piano d'azione contiene delle previsioni in questi settori, ma esse non sono sufficienti per apportare il cambiamento sociale necessario per eliminare definitivamente il problema della violenza contro le donne. L'attuazione della Convenzione di Istanbul negli Stati viene operata non solo tramite strumenti normativi, ma anche attraverso l'operato dei giudici.

In particolare, la Corte di Cassazione italiana ha ad esempio riconosciuto la protezione internazionale a due donne vittime di violenza domestica e di violenza di genere, a cui era stata inizialmente negata. Nelle due sentenze, la Suprema Corte fa riferimento direttamente all'articolo 60 della Convenzione di Istanbul, il quale impone di considerare la violenza domestica e di genere come rientranti nelle nozioni di "persecuzione" e di "danno grave" che giustificano il riconoscimento rispettivamente dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria.

Ancora la Corte di Cassazione, nel delineare la nozione di "delitti commessi con violenza alla persona" contenuta nella legge 119/2013, ha fatto riferimento alla nozione di violenza contenuta in diversi strumenti internazionali, primo fra tutti nella Convenzione di Istanbul. Come conseguenza di ciò, la Suprema Corte ha ricompreso anche la violenza psicologica, come le minacce e gli atti persecutori, all'interno della nozione di "violenza alla persona", non si è limitata dunque alla nozione restrittiva di violenza fisica.

I giudici dunque hanno fatto ampio riferimento alla Convenzione di Istanbul e questo ha favorito l'applicazione di essa in materie anche abbastanza diverse.

Se si considera nel complesso lo stato di attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia, non si può affermare che questo processo sia giunto a conclusione. Soprattutto relativamente alle misure di prevenzione, il contributo dei giudici non può che essere molto limitato ed è dunque compito del legislatore implementare delle misure efficaci.

Nonostante l'esistenza di tutti questi strumenti internazionali, il problema della violenza contro le donne e della violenza domestica resta drammatico in tutto il mondo e continua a colpire milioni di donne. Questo dovrebbe portare gli Stati ad un impegno ancora maggiore nell'attuazione degli obblighi che già esistono e anche magari nell'adozione di nuovi strumenti. Non esiste tutt'oggi una Convenzione internazionale universale sul tema della violenza contro le donne, dal momento che la *CEDAW*, come già visto, non si occupa della questione.

Anche l'attuazione degli strumenti esistenti non è sicuramente adeguata. Gli obblighi previsti vengono attuati solo in parte e ciò non permette un vero cambiamento della società, elemento essenziale per giungere alla definitiva eliminazione della violenza contro le donne.

È arrivato il momento di non fermarsi solo alle dichiarazioni, ma di impegnarsi seriamente nella realizzazione di un cambiamento che coinvolga tutta la società, affinché le donne possano vivere una vita libera dai pregiudizi e dalle violenze.

BIBLIOGRAFIA

Volumi

BANDA, F., *Women, Law and Human Rights: an African Perspective*, Hart Publishing, Oxford, 2005.

BENNINGER-BUDEL, C., *Due Diligence and Its Application to Protect Women from Violence*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2008.

BESTAGNO, F., *Diritti umani e impunità. Obblighi positivi degli Stati in materia penale*, Vita e Pensiero, Milano, 2003.

BYRNES, A., *Article 1*, in FREEMAN, M., CHINKIN C., RUDOLF, B., *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

BYRNES, A., *Article 2*, in FREEMAN, M., CHINKIN C., RUDOLF, B., *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

CASSESE, A., *Prohibition of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* in: MACDONALD, R.J., MATSCHER F., AND PETZOLD, H., (eds.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993.

CHINKIN, C., *Article 3*, in FREEMAN, M., CHINKIN C., RUDOLF, B., *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

COMMISSIONE NAZIONALE PER LA PARITÀ E LE PARI OPPORTUNITÀ TRA UOMO E DONNA, *CEDAW: la convenzione delle donne, la convenzione delle Nazioni Unite per la eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 2002

CONFORTI, B., *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, 2014.

CONNELL, R. W., *Gender and Power: Society, the Person and Sexual Politics*, Polity Press, Cambridge, 1987.

CONNELL, R. W., *Gender: in world perspective*, Polity Press, Cambridge, 2015.

CONNELL, R. W., *Masculinities*, Polity Press, Cambridge, 1995.

CONSO, G., GREVI, V., BARGIS, M., *Compendio di Procedura Penale*, CEDAM, 2018.

COOK, R., J., CUSACK, S., *Gender Stereotyping; Transnational Legal Perspective*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2010.

DE VIDO, S., *Culturally Motivated Crimes Against Women in a Multicultural Europe: The Case of Criminalization of FGM in the 2011 CoE Istanbul Convention*, in ZAGATO, L., VECCO, M., *Citizens of Europe, Culture e diritti*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia, 2015.

DE VIDO, S., *Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*, Mimesis, Milano, 2016.

DURUSAY, S., *The unknown reality of women in Turkey: Economic violence*, in *Gendered identities: Criticizing patriarchy in Turkey*, Lexington Books, Lanham, 2013.

GASPARD, F., *Unfinished battles: political and public life*, in BEATE SCHOPP-SCHILLING, H., FLINTERMAN, C., *The circle of empowerment, Twenty-Five years of the un committee on the elimination of discrimination against women*, The Feminist Press, New York, 2007.

GIOIA, A., *Diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2019.

HENN, E., V., *International Human Rights Law and Structural Discrimination. The example of Violence against Women*, Springer, Berlino, 2018.

IERMANO, A., *Violenza domestica e diritto all'informazione della vittima (art. 3 CEDU)*, in DI STASI, A. (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, CEDAM, Padova, 2016.

JACQUOT, S., *Transformations in EU Gender Equality: From emergence to dismantling*, Springer, 2015.

JONES, J., *The Istanbul Convention*, in MANJOO, R., JONES, J., (Eds.) *Legal protection of Women from violence*, Routledge, Abingdon e New York, 2018.

LERNER, G., *The creation of patriarchy*, Oxford University Press, New York, 1986.

MARINUCCI, G., DOLCINI, E., *Manuale di Diritto Penale. Parte Generale*, Giuffrè Editore, 2017.

MCQUIGG, R., J., A., *The Istanbul Convention, Domestic Violence and Human Rights*, Routledge, New York, 2017.

MEYERSFELD, B., *Domestic Violence and International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2010.

NALDINI, M., SARACENO, C., *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*. Il Mulino, Bologna, 2011.

PARLATO, L., *La tutela della vittima mediante gli strumenti precautelari: tra arresto in flagranza e allontanamento d'urgenza dalla casa familiare*. In BARGIS, M., BELLUTA, H., *Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, Giappichelli, Torino, 2017.

PUSTORINO, P., *Lezioni di tutela internazionale dei diritti umani*, Cacucci, 2019.

STOYANOVA, V., *Due Diligence versus Positive Obligations: Critical Reflections on the Council of Europe Convention on Violence against Women*, in NIEMI, J., PERONI, L., AND STOYANOVA V. eds, *International Law and Violence Against Women: Europe and the Istanbul Convention*, Routledge, Londra, 2020.

VIRZO, R., *The Proliferation of Institutional Acts of International Organizations. A Proposal for Their Classification*, in VIRZO, R., INGRAVALLO, I., *Evolutions in the Law of International Organizations*, Brill Nijhoff, Leiden, 2015.

Articoli

ABDEL-MONEM, T., *Opuz v. Turkey: Europe's Landmark Judgment on Violence against Women*, *Human Rights Brief*, Vol. 17, 2009.

AGUSTÍN, L., R., *(Re)defining women's interests? Political struggles over women's collective representation in the context of the European Parliament*; *European Journal of Women's Studies*, Vol. 19, 2012.

AHRENS, P., *The Committee on Women's Rights and Gender Equality in the European Parliament: Taking Advantage of Institutional Power Play*; *Parliamentary Affairs*, Vol. 69, 2016.

AMICOLO, R., *Tra garanzie e lacune. La dimensione di genere nella gestione dei richiedenti asilo in Italia; Deportate, esuli, profughe*; *Rivista telematica di studi sulla memoria femminile*, Vol. 36, 2018.

ASSIS, M., P., *Violence against Women as a Translocal Category in the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights*; *Revista Direito e Praxis*, Vol. 8, 2017.

- BAKER, C., K.; BILLHARDT, K., A.; WARREN, J.; ROLLINS, C.; GLASS, N., E., *Domestic violence, housing instability, and homelessness: A review of housing policies and program practices for meeting the needs of survivors; Aggression and Violence Behavior*, Vol. 14, 2010.
- BANDA F., *Blazing a trail: the African Protocol on Women's Rights comes into force; Journal of African Law*, Vol. 50, 2006.
- BASILE, F., *Il diritto penale nelle società multiculturali: i reati culturalmente motivati; Ragion pratica*, Vol. 1, 2013.
- BATTARINO, G., *Note sull'attuazione in ambito penale e processuale penale della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica; Diritto penale contemporaneo*, 2013.
- BELLUTA, H., CABIALE, A., MILONE, S., PAOLI, M., PERRONE, D., *D.l. 14.8.2013 n. 93 conv. Con modif. dalla l. 15.10.2013 n. 119. 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; Legislazione penale*, Vol. 1-2, 2014.
- BOEREFIJN, I., *Women's Convention; International Studies Journal*, Vol. 1, 2005.
- BRESSANELLI, C., *La "violenza di genere" fa il suo ingresso nella giurisprudenza di legittimità: le Sezioni Unite chiariscono l'ambito di applicazione dell'art. 408 co. 3 bis c.p.p.; Diritto Penale Contemporaneo*, 2016.
- BUNCH C., FRIED, S., *Beijing '95: Moving Women's Human Rights from Margin to Center; The University of Chicago Press*, Vol. 22, 1996.
- BUNCH, C., *Women's Rights as Human Rights: Toward a Re-Vision of Human Rights; Human Rights Quarterly*, Vol. 12, 1990.
- BURROWS, N., *The 1979 Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women; Netherlands International Law Review*, n. 32, 1985.
- CAMPMAJÓ, M., B., *Forced marriages in Europe: a form of gender-based violence and violation of human rights; The Age of Human Rights Journal*, Vol. 14, 2020.
- CARNEVALE, S.; DI NAPOLI, I.; ESPOSITO, C.; ARCIDIACONO, C., PROCENTESE, F., *Children Witnessing Domestic Violence in the Voice of Health and Social Professionals Dealing with Contrasting Gender Violence; International Journal of Environmental Research and Public Health*, Vol. 17, 2020.

CASTELLANETA, M., *I ritardi e le misure inadeguate per combattere il fenomeno della violenza contro le donne rappresentano delle violazioni; Guida al diritto*, n. 14, 2017.

CHARLESWORTH, H., CHINKIN, C., WRIGHT, S., *Feminist approaches to International Law; The American Journal of International Law*, Vol. 85, 1999.

CHIRWA, D., M., *The Doctrine of State Responsibility as a Potential Means of Holding Private Actors Accountable for Human Rights; Melbourne Journal of International Law*, Vol. 5, 2004.

CHOUDHRY, S., *Towards a Transformative Conceptualisation of Violence Against Women - A Critical Frame Analysis of Council of Europe Discourse on Violence Against Women; Modern Law Review*, Vol. 79, 2016.

CLARK, R., S., *The United Nations and Religious Freedom; New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 11, 1978.

CONAGHAN, J., *Extending the reach of human rights to encompass victims of rape: M.C. v. Bulgaria, Feminist legal studies*, Vol. 13, 2005.

COOK, R., J., *State Responsibility for Violations of Women's Human Rights; Harvard Human Rights Journal*, Vol. 7, 1994.

CUSAK, S., PUSEY, L., *CEDAW and the rights to non-discrimination and equality; Melbourne Journal of International Law*, Vol. 14, 2013.

DE PAUW, M., *Women's Rights: From Bad to Worse - Assessing the Evolution of Incompatible Reservations to the CEDAW Convention, Merkourios: Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 29, 2013.

DIDDI, A., *Chiaroscuri nella nuova disciplina sulla violenza di genere; Processo penale e giustizia*, Vol. 2, 2014.

DISTEFANO, M., *Origini e funzioni del "soft law" in diritto internazionale; Lavoro e diritto*, Vol. 1, 2003.

DONÀ, A., *Le nuove norme contro la violenza di genere in Italia: possono le pressioni internazionali superare i vincoli dell'eredità di policy?; Rivista Italiana di Politiche pubbliche*, Vol. 1, 2015.

DONDER, Y., *Do cultural diversity and human rights make a good match?; International Social Science Journal*, Vol. 61, 2010.

DURIĆ KUZMANOVIĆ, T., PAJVANČIĆ-CIZELJ, A., *Economic violence against women: Testimonies from the Women's Court in Sarajevo; European Journal of Women's Studies*, Vol. 27, 2020.

DUROJAYE, E., MURUNGI, L., N., *The African Women's Protocol and sexual rights; The International Journal of human rights*, Vol. 18, 2014.

EBEKU, K., S., A., *A new dawn for African Women? Prospects of Africa's Protocol on Women's rights; Sri Lanka Journal of International Law*, Vol. 16, 2004.

ENGLEHART, N., A., MILLER, M., K., *The CEDAW Effect: International Law's Impact on Women's Rights; Journal of Human Rights*, Vol. 13, 2014.

EVATT, E., *Finding a voice for women's rights: the early days of CEDAW; George Washington International Law Review*, Vol. 34, 2002.

EWELUKWA, U., *Post-Colonialism, Gender, Customary Injustice: Widows in African Societies; Human Rights Quarterly*, Vol. 24, 2002.

EWING, A., P., *Establishing State responsibility for private act of violence against women under the American Convention on Human Rights; Columbia Human Rights Law Review*, Vol. 26, 1995.

FAWOLE, O., I., *ECONOMIC VIOLENCE TO WOMEN AND GIRLS: Is It Receiving the Necessary Attention?; Trauma, Violence and Abuse*, Vol 9, 2008.

FREDMAN, S., *Emerging from the Shadows: Substantive Equality and Article 14 of the European Convention on Human Rights, Human Rights Law Review*, Vol. 16, 2016.

GAER, F., D., *Rape as a form of torture: the experience of the Committee against Torture; Cuny Law Review*, Vol. 15, 2011.

GALEY, M., *Promoting Nondiscrimination Against Women: The UN Commission on the Status of Women, International Studies Quarterly*; Vol. 23, 1979.

GARCIA-MORENO, C., WATTS, C., JANSEN, H., ELLSBERG, M., HEISE, L., *Responding to Violence against Women: WHO's Multicountry Study on Women's Health and Domestic Violence; Health and Human Rights*, Vol. 6, 2003.

GAWAYA, R., MUKASA, R., *The African women's protocol: A new dimension for women's rights in Africa; Gender and Development*, Vol. 13, 2005.

GENOVESE, D., *Violenza di genere e protezione internazionale. Note a margine di un recente orientamento della Corte di cassazione; Questione giustizia*, 05/02/2018.

GORMLEY, L., *The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence: a consolidation of existing international law, or a significant progression?*; *European human rights law review*, Vol. 6, 2014.

GRANS, L., *A Right Not to Be Left Alone – Utilising the Right to Private Life to Prevent Honour-related Violence*; *Nordic Journal of International Law*, Vol. 85, 2016.

GRANS, L., *The Istanbul Convention and the Positive Obligation to Prevent Violence*; *Human Rights Law Review*, Vol. 18, 2018.

GRAZIOSI, M., *Femminicidio: i rischi delle leggi-manifesto; Studi sulla questione criminale*, Vol. 2, 2013.

HULME, M., H., *Preambles in Treaty Interpretation*; *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 164, 2016.

JAICHAND, V., O'CONNELL, C., *Bringing It Home: The Inter-American System and State Obligations Using a Gender Approach Regionally to Address Women's Rights Violations Domestically*; *Inter-American and European Human Rights Journal*, Vol. 3, 2010.

JEWKES, R., FLOOD, M., & LANG, J., *From work with men and boys to changes of social norms and reduction of inequities in gender relations: a conceptual shift in prevention of violence against women and girls*; *The Lancet*, Vol. 385, 2015.

KIMELBLATT, M., *Reducing Harmful Effects of Machismo Culture on Latin American Domestic Violence Laws: Amending the Convention of Belem Do Para to Resemble the Istanbul Convention*; *George Washington International Law Review*, Vol. 49, 2016.

KIRCHENGAST, T., *Enforceable rights for victims of crime in adversarial justice*; *Revista de Victimologia*, n. 3, 2016.

KNOP, K., CHINKIN, C., *Remembering Chrystal Macmillan: Women's Equality and Nationality in International Law*; *Michigan Journal of International Law*, n. 22, 2001.

KOFMAN, E., *Family-related migration: a critical review of European Studies*; *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 30, 2004.

LATINO, A., *Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women*; *Revista de Ciências Jurídicas*, Vol. 20, 2015.

LO MONTE, E., *Repetita (non) iuvant: una riflessione “a caldo” sulle disposizioni penali di cui al recente d.l. n. 93/13, con. in l. n. 119/2013, in tema di “femminicidio”*; *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013.

LONDONO, P., *Developing Human Rights Principles in Cases of Gender-based Violence: Opuz v Turkey in the European Court of Human Rights*, *Human Rights Law Review*, Vol. 9, 2009.

MACRÌ, F., *Lo stalking quale forma di violenza di genere e la sua disciplina nell’ordinamento italiano*; *Revista deiretos sociais e politicas publicas*, Vol. 7, 2019.

MARCHETTI, F., *L’intervento dell’offeso nel procedimento di revoca e sostituzione di una misura cautelare personale nuovamente sotto la lente della Suprema Corte*; *Diritto penale contemporaneo*, Vol. 6, 2019.

MAZZINA, P., *La violenza domestica e le azioni positive (di secondo livello) dello Stato brevi riflessioni costituzionali sulla recente sentenza della Corte Edu Talpis c. Italia*; *Archivio penale*, n. 2, 2017.

MCQUIGG R., *A contextual analysis of the Council of Europe’s Convention on Preventing and Combating Violence against Women*; *International Human Rights Law Review*, Vol. 1, 2012.

MCQUIGG, R., J., A., *Domestic Violence as a Human Rights Issue: Rumor v. Italy*, *European Journal of International Law*, Vol. 25, 2015.

MCQUIGG, R., J., A., *What potential does the Council of Europe Convention on Violence against Women hold as regards domestic violence?*; *The International Journal of Human Rights*, Vol. 16, 2012.

MEETOO, V., MIRZA, H., S., *“There is nothing ‘honourable’ about honour killings”*: *Gender, violence and the limits of multiculturalism*; *Women’s Studies International Forum*, Vol. 30, 2007.

MEYER, M., K., *Negotiating International Norms: The Inter-American Commission of Women and the Convention on Violence Against Women*; *Aggressive Behavior*, Vol. 24, 1998.

MOHAMED, F., *11 Years of the African Women’s Rights Protocol: Progress and challenges*; *Development*, Vol. 57, 2014.

MONTAGNESE, V., *Nuovi strumenti a tutela delle donne migranti vittime di violenza: le modifiche introdotte al d. lgs. 286/1998 sulla base delle indicazioni contenute nella*

Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa: analisi comparativa con il modello statunitense; Diritto, immigrazione e cittadinanza, Vol. 4, 2015.

Montreal Principles on Women's Economic, Social and Cultural Rights; Human Rights Quarterly, Vol. 26, 2002

MOSER, C., MOSER, A., *Gender mainstreaming since Beijing: A review of success and limitations in international institutions; Gender and Development, Vol. 13, 2005.*

MULLINS, L., B., *CEDAW: The Challenges of Enshrining Women's Equality in International Law; Public Integrity, Vol. 20, 2018.*

MURPHY, S., *Domestic Violence as Sex Discrimination: Ten Years since seminal European Court of Human Rights Decision in Opuz v. Turkey, Commentary; New York University Journal of International Law and Politics, Vol. 51, 2018.*

NEZIROĞLU, I., *A Comparative Analysis of Mental and Psychological Suffering as Torture, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment under International Human Rights Treaty Law; Essex Human Rights Review, Vol. 4, 2007.*

NGWENA, C., G., *Inscribing abortion as human right: significance of the Protocol on the Rights of Women in Africa; Human Rights Quarterly, Vol. 32, 2009.*

NSIBIRWA, M., S., *A brief analysis of the Draft Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women; African Human Rights Law Journal, Vol. 1, 2001.*

NTOMBIZOZUKO, D., *Protocol on the Rights of Women in Africa: Protection of women from sexual violence during armed conflict; African human rights law journal, Vol. 6, 2006.*

NUSSBAUM, M., C., *Women's education: a global challenge; Signs, Journal of Women in Culture and Society, Vol. 29, 2004.*

OCCHIOGROSSO, F., *La legge sul femminicidio: un'occasione mancata; Minori giustizia: rivista interdisciplinare di studi giuridici, pedagogici e sociali sulla relazione fra minori e giustizia, Vol. 1, 2014.*

OCRAN, C., *The Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, Recent Developments; African Journal of International and Comparative Law, Vol. 15, 2007.*

ODINKALU, C., *Customary law and women's inheritance rights in Commonwealth Africa; Interights Bulletin, Vol. 13, 2000.*

OKENWA-EMGWA, L., VON STRAUSS, E., *Higher education as a platform for capacity building to address violence against women and promote gender equality: the Swedish example; Public Health Review*, Vol. 39, 2018.

PAROLARI, P., *La violenza contro le donne come questione (trans)culturale. Osservazioni sulla Convenzione di Istanbul; Diritto e questioni pubbliche*, Vol. 14, 2014.

PERONI, L., *Violence Against Migrant Women: The Istanbul Convention Through a Postcolonial Feminist Lens; Feminist legal studies*, Vol. 24, 2016.

PITEA, C., *Rape as Human Rights violation and criminal offence: The European's Court Judgment in M.C. v. Bulgaria, Journal of international Criminal Justice*, Vol. 3, 2005.

RANDALL, M., VENKATESH, V., *Criminalizing Sexual Violence Against Women in Intimate Relationships: State Obligations Under Human Rights Law, AJIL Unbound*, Vol. 109, 2015.

REANDA, L., *Human Rights and Women's Rights: The United Nations Approach; Human Rights Quarterly*, Vol. 3, 1981.

RECCHIONE, S., *Il decreto sul contrasto alla violenza di genere: prima lettura; Diritto Penale Contemporaneo*, 2013.

RIDDLE, J., *Making CEDAW Universal: A critique of CEDAW's Reservation Regime under article 28 and the Effectiveness of the reporting process; George Washington International Law Review*, Vol. 34, 2002.

RISSE, M., *A right to work? A right to leisure? Labor rights as human rights; Journal of law and ethics of human rights*, vol. 3, 2009.

SARKIN, J., *A Methodology to Ensure that States Adequately Apply Due Diligence Standards and Processes to Significantly Impact Levels of Violence Against Women Around the World; Human Rights Quarterly*, Vol. 40, 2018.

SICURELLA, S., *Quando noi urlavamo, loro si chiudevano in camera: alcune riflessioni sulla violenza assistita; Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, Vol. 11, 2017.

ŠIMONVIĆ, D., *Global and Regional Standards on Violence Against Women: The Evolution and Synergy of the CEDAW and Istanbul Conventions; Human Rights Quarterly*, Vol. 36, 2014.

SOSA, L., NIEMI, J., VAN DER AA, S., *Protection Against Violence: The Challenges of Incorporating Human Rights' Standards to Procedural Law; Human Rights Quarterly*, Vol. 41, 2019.

SOSA, L., P., A., *Inter-American case law on femicide: Obscuring intersections?; Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 35, 2017.

SPINELLI, B., *Femminicidio e riforme legislative; Questione giustizia: bimestrale promosso da Magistratura Democratica*, Vol. 6, 2013.

STAIANO, F., *The Italian implementation of the Council of Europe Convention on Violence against Women and Victims' Rights to reparations; The Italian Yearbook of International Law*, Vol. 24, 2015.

STOYANOVA, V., *A Stark Choice: Domestic Violence or Deportation? The Immigration Status of Victims of Domestic Violence under the Istanbul Convention European Journal of Immigration and Law*, Vol. 20, 2018.

STRUBE, M., J., BARBOUR, L., S., *The Decision to Leave an Abusive Relationship: Economic Dependence and Psychological Commitment; Journal of Marriage and Family*, Vol. 45, 1983.

SUBEDI, S., *Protection of Women against Domestic Violence: The Response of International Law; European Human Rights Law Review*, Vol. 6, 1997.

THOMAS, D., BEASLEY, M., *Domestic Violence as a Human Right Issue; Human Rights Quarterly*, Vol. 15, 1993.

THOMAS, D., BEASLEY, M., *Domestic Violence as a Human Right Issue; Human Rights Quarterly*, 1993.

TINKER, I., JACQUETTE, J., *UN Decade for Women: Its impact and legacy; World Development*, Vol. 15, 1987.

TONGUE, K., A., *Eliminating Discrimination Against Women: The Push for an International Treaty; Human Rights*, Vol. 25, n.3, 1998.

TREVISANUT, S., *The Principle of Non-Refoulement and the De-Territorialization of Border Control at Sea International Law and Practice; Leiden Journal of International Law*, Vol. 27, 2014.

TULKENS, F., *The Paradoxical Relationship between Criminal Law and Human Rights; Journal of International Criminal Justice*, Vol. 9, 2011.

UBIALI, M. C., *Violenza vs. minaccia: i profili processuali di una classica dicotomia al vaglio delle Sezioni Unite. In tema di archiviazione dei procedimenti per stalking; Diritto penale contemporaneo*, 28 gennaio 2016.

ULRICH, J., L., *Confronting gender-based violence with international instruments: is a solution to the pandemic within reach?; Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 7, 2000.

VASATURO, G., *Le proposte di riforma normativa a sostegno delle vittime di reato; Rivista di criminologia, vittimologia e sicurezza*, Vol. 1, 2007.

VESA, A., *International and regional standards for protecting victims of domestic violence; American University Journal of Gender Social Policy and Law*, Vol. 12, 2004.

VILJOEN, F., *An Introduction to the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa; Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice*, Vol. 16, 2009.

ZWINGEL, S., *From intergovernmental negotiations to (sub)national change; International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7, 2005.

SITOGRAFIA

A/RES/48/104, *Declaration on the Elimination of Violence against Women*, https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.21_declaration%20elimination%20vaw.pdf

AMNESTY INTERNATIONAL, *Africa Union: Adoption of the Protocol on the Rights of Women- positive steps towards combating discrimination and violence against women*, <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAFR010072003?open&of=ENG-2AF> >

AS/Ega/violence (2005) 1, *Preparation of a pan-European campaign to combat domestic violence against women*, 30 maggio 2005, <https://rm.coe.int/090000168079761f>

CENTER FOR REPRODUCTIVE RIGHTS, *The Protocol on the Rights of Women in Africa: An Instrument for Advancing Reproductive and Sexual Rights*, 2006, https://reproductiverights.org/sites/default/files/documents/pub_bp_africa.pdf

Commissione europea, *Proposal for a Council Decision on the Signing, on behalf of the European Union, of the CoE Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence*, COM(2016) 111 final 2016/0063, 2016,

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/COM-2016-111-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

COMMITTEE OF MINISTERS, Resolution CM/Res(2014)43 on rules on the election procedure of the members of the Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), 19 Novembre 2014, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c4ba0

Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW/C/ITA/CO/6, 2 August 2011, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/441/76/pdf/N1144176.pdf?OpenElement>

CONSIGLIO D'EUROPA, *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383a>

CONSIGLIO D'EUROPA, *Protecting the rights of migrant, refugee and asylum-seeking women and girls*, 2019, <https://rm.coe.int/prems-089319-gbr-2573-protecting-the-rights-of-migrant-refugee-and-asy/168096608a>

COUNCIL OF EUROPE, *Combating violence against women: minimum standards for support services*, 2008, [https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF\(2007\)Study%20rev.en.pdf](https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF(2007)Study%20rev.en.pdf)

EQUALITY NOW, *African Union Adopts Protocol on the Rights of African Women: Right to abortion articulated for the first time in international law*, 2003, https://www.africa.upenn.edu/Urgent_Action/apic072503.html

FOLLOW-UP MECHANISM TO THE BELÉM DO PARÁ CONVENTION (MESECVI), *Third Hemispheric Report on the Implementation of the Belém do Pará. Prevention of violence against women in the Americas: Paths to follow*, 2017, par. 104, <http://www.oas.org/en/mesecvi/docs/TercerInformeHemisferico-EN.pdf>

FORUM ON MARRIAGE AND THE RIGHTS OF WOMEN AND GIRLS, *Early Marriage: Whose Right to Choose?*, Londra, 2000, <http://www.khubmarriage18.org/sites/default/files/228.pdf>

GREVIO, *1st General Report on GREVIO's activities. Focus section: first trends and challenges emerging from country monitoring*, <https://rm.coe.int/1st-general-report-on-grevio-s-activities/16809cd382>

GREVIO, *Baseline Evaluation Report, Austria*, 27 settembre 2017, <https://rm.coe.int/grevio-report-austria-1st-evaluation/1680759619>

GREVIO, *Baseline Evaluation Report, Finland*, settembre 2019, <https://rm.coe.int/grevio-report-on-finland/168097129d>

GREVIO, *Baseline evaluation report, Italy*, 13 gennaio 2020, <https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e>

GREVIO, *Baseline Evaluation Report, Montenegro*, 25 ottobre 2018, <https://rm.coe.int/grevio-report-montenegro/16808e5614>

GREVIO, *Baseline Evaluation Report, Serbia*, 22 gennaio 2020, <https://rm.coe.int/grevio-report-on-serbia/16809987e3>

GREVIO, *Questionnaire on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, (Istanbul Convention)*, GREVIO/Inf(2016)1, 2016, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805c95b0>

HEISECKE, K., *Raising awareness of violence against women: article 13 of the Istanbul Convention. A Collection of Papers on the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence*, Council of Europe, 2014, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046e1f1>

HESTER, M., LILLEY, S. J., *Preventing violence against women: Article 12 of the Istanbul Convention. A Collection of Papers on the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence*, Council of Europe, 2014, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046e1f0>

ILO, *Global Wage Report 2018/19: What lies behind gender pay gaps*, 2018, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_650553.pdf

ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends for Women 2018 – Global snapshot*, 2018, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_619577.pdf

INTER -AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *The Situation of the Rights of Women in Ciudad Juarez, Mexico: The Right to be Free from Violence and Discrimination*,

OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 march 2003,
<http://www.cidh.org/annualrep/2002eng/chap.vi.juarez.htm>

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Report on Citizens Security and Human Rights*,
http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.IV.htm#_ftn21

ISTAT, *La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia*, 5 giugno 2015,
https://www.istat.it/it/files//2015/06/Violenze_contro_le_donne.pdf

ISTAT, *La violenza sulle donne*, <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne>

LOGAR, R., NIEMI, J., *Emergency barring orders in situations of domestic violence: article 52 of the Istanbul Convention. A Collection of Papers on the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, Council of Europe*, 2014, <https://rm.coe.int/article-52-convention-istanbul-english-version/168073cae6>

MORBECK M., *Encouraging the participation of the private sector and the media in the prevention of violence against women and domestic violence: article 17 of the Istanbul Convention. A Collection of Papers on the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, Council of Europe*, 2014, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805970bd>

OECD, *Factbook 2008: Economic, Environmental, and Social Statistics*, 2008,
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/factbook-2008-en.pdf?expires=1599145750&id=id&accname=oid025361&checksum=91E22AE6C58BF016FC08C9F5E83FED27>

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *15 years of the United Nations Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences (1994–2009): A critical review*, 2009, pp. 15, 33,
<https://www.unwomen.org/en/docs/2009/1/15-years-of-the-un-special-rapporteur-on-violence-against-women>

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Women's rights in Africa*, 2016,
https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/WomensRightsinAfrica_single_pages.pdf

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, COUNCIL OF EUROPE, *Regional tools to fight violence against women: The Belém do Pará and Istanbul Conventions*, 2014, <https://www.oas.org/en/mesecvi/docs/MESECVI-CoE-CSWPub-EN.pdf>

ORGANIZZAZIONE DEGLI STATI AMERICANI, *A life free from violence, The Belém do Pará Convention and its Follow-up Mechanism*, <http://www.oas.org/en/mesecvi/docs/FollettoMESECVI2012-EN.pdf>

Rashida Manjoo, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, A/HRC/20/16/Add.2, 15 June 2012, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-16-Add2_en.pdf

SENATO DELLA REPUBBLICA, *Background storico della CSW*, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/senato/file/repository/affariinternazionali/CSW_Background.pdf

U.S. DEPARTMENT OF STATE, *2014 Human Rights Reports: Argentina*, <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2014humanrightsreport/index.htm?year=2014&dclid=236708#wrapper>

U.S. DEPARTMENT OF STATE, *2014 Human Rights Reports: Brazil*, <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2014humanrightsreport/index.htm?year=2014&dclid=236708#wrapper>

U.S. DEPARTMENT OF STATE, *2014 Human Rights Reports: Ecuador*, <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2014humanrightsreport/index.htm?year=2014&dclid=236708#wrapper>

U.S. DEPARTMENT OF STATE, *2014 Human Rights Reports: Paraguay*, <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2014humanrightsreport/index.htm?year=2014&dclid=236708#wrapper>

UN WOMEN, *A short history of the Commission on the Status of Women*, 2019, <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2019/a-short-history-of-the-csw-en.pdf?la=en&vs=1153>

UN WOMEN, *Commission on the Status of the Women*, <https://www.unwomen.org/en/csw>
UN, *Gender mainstreaming, an overview*, New York, 2002, <https://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/e65237.pdf>

UNESCO & UN WOMEN, *The big conversation: Handbook to address violence against women in and through the media*, 2019, <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2019/thebigconversation-mediahandbook-compressed.pdf?la=en&vs=5819>

UNFPA, *State of World Population 2000*, p. 29, 2000, https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swp2000_eng.pdf

UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 1. La persecuzione di genere nel contesto dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati*, 7 maggio 2002, HCR/GIP/02/01, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5513ca474>

UNICEF, *Early Marriage: a harmful traditional practice*, 2005, https://www.unicef.org/publications/files/Early_Marriage_12.lo.pdf

UNICEF, *ending child marriage. Progress and prospects*, 2014, https://www.unicef.org/media/files/Child_Marriage_Report_7_17_LR..pdf

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PUBLIC INFORMATION, *Short history of CEDAW Convention*, <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/history.htm>

WALBY, S., *Ensuring data collection and research on violence against women and domestic violence: Article 11 of the Istanbul Convention*, Council of Europe, 2016, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680640efc>

WAVE, *Country Report 2019, Statistical Factsheet*, 2019, <https://www.wave-network.org/2019/12/30/wave-statistic-2019/>

WAVE, *Violence against women and their children – Facts and figures*, 2016, https://wave-network.org/wp-content/uploads/2018/09/2016_WAVE_Statistic.pdf

WHO, *Eliminating Female Genital Mutilation, An Interagency Statement*, 2008, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43839/9789241596442_eng.pdf?sequence=1

WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Global and Regional Estimates of Violence Against Women: Prevalence and Health Effects of Intimate Partner Violence and Non-partner Sexual Violence*, 2013, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85239/9789241564625_eng.pdf;jsessionid=5109DBC8469B485E5484DBCA9AEDB24F?sequence=1

GIURISPRUDENZA

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

Ireland v. United Kingdom, n. 5310/71, sentenza del 18 gennaio 1978.

Tyrer v. the United Kingdom, n. 5856/72, sentenza del 25 aprile 1978.

X and Y v Netherlands, n. 8978/80, sentenza del 26 marzo 1985.

Osman v. the United Kingdom, n. 23452/94, sentenza del 28 ottobre 1998.

MC v. Bulgaria, n. 39272/98, sentenza del 4 dicembre 2003.

Demir and Baykara v. Turkey, n. 34503/97, sentenza del 12 novembre 2008.

Opuz v. Turkey, n. 33401/02, sentenza del 9 giugno 2009.

Rumor v. Italy, n. 72964/10, sentenza del 27 maggio 2014.

Y v. Slovenia, n. 41107/10, sentenza del 28 maggio 2015.

Talpis v. Italy, n. 41237/14, sentenza del 2 marzo 2017.

Inter-American Court of Human Rights

Velásquez-Rodríguez v. Honduras, Inter-Am.Ct.H.R., Resolution No. 22/86, Case 7920, April 18, 1986, OEA/Ser.L/V/II.68 Doc. 8 rev. 1, 26 September 1986

Maria da Penha Maia Fernandes v. Brazil, Case 12.051, Inter-Am. Comm'n H.R., Report No. 54/01, OEA/Ser./L/V/II.111 doc. 20 rev. (2001).

González et al ('Cotton Field') v Mexico, Inter-Am.Ct.H.R. Series C 205 (16 November 2009).

Corte di Cassazione

Cass. Pen., Sez. VI, 5 febbraio 2015, n. 6717.

Cass. Pen., Sez. U., 29 gennaio 2016, n. 10959

Cass. Pen., Sez. VI, 16 giugno 2016, n. 27975.

Cass. Civ., Sez. VI, 17 maggio 2017, n. 12333.

Cass. Civ., Sez. I, 24 novembre 2017, n. 28152.

Cass. Pen., Sez. V, 8 novembre 2018, n. 9872.