

La tutela internazionale dei diritti delle donne vittime di violenza

Riflessioni giuridiche in una prospettiva di genere

Valeria Tevere

Prefazione di Sara De Vido

Social Systems, Cultures and Development 12

Social Systems, Cultures and Development

The Book Series shall be a permanent platform of discussion and comparison, experimentation and dissemination, to promote a transdisciplinary approach for the achievement of the methodological objectives of research-action, in order to strengthen and spread the scientific knowledge of the social sciences. The aim is to promote the development of humanity and territories, identities and cultural heritage. All the research work that is accepted must revolve around three key topics:

Social Systems: Social systems are the totality of relationships established between individuals and groups, and which in their continuous change make up societies. These changes can be attributed to two sets of factors: on the one hand, endogenous factors such as organisational forms, the development of scientific knowledge and technological innovation, and on the other hand, exogenous factors such as demographic change and in some cases natural disasters.

Cultures: Cultures are the expression of the totality of man's social life; they are characterized by their collective dimension. Cultures are made up of both objective elements (instruments, skills, etc.) and subjective elements (believers, roles, values, etc.) and represent one of the main factors in assessing individual adherence to society: all activities and institutions are “cultural” since they require the explicit expression of a meaning in order to operate. This does not endorse the position that social living is linked to cultural determinism, but rather supports the position that cultures are the fundamental components of individual action.

Development: The issue of development is evolving more and more in terms of sustainable development, known as the development process through which, despite multiple interests, environmental, social and economic demands coexist. This is possible through the combination and integration of three macro objectives that must coexist: economic competitiveness, environmental sustainability, cohesion and social balance.

Each manuscript submitted in Italian, English, or French (or a miscellany of these languages) will be subject to double-blind peer reviewing.



Peer reviewed contents

Social Systems, Cultures and Development

Book Series edited by

Giovanna Truda (UNISA- Italy)

Scientific Board

Adrian Scribano (UBA – Argentine), Andrea S.A. Barbieri (IRPPS-CNR – Italy), Angelica De Sena (UBA – Argentine), María Helena Botero Ospina (UROSARIO - Colombia), Giuseppe Cattaneo (UNISA – Italy), Costantino Cipolla (UNIBO – Italy), Guénaël Devillet (ULiege – Belgium), Stellamarina Donato (LUMSA Roma), Csilla Filò (UPécs, Hungary), Jean Jacques Girardot (CNRS – France) Eric Hadley-Ives (UIS – USA), Mohamed Kerrou (UTM – Tunisia), Emiliana Mangone (UNISA – Italy), Raul Montenegro (UNC – Argentine), Nanta Novello Paglianti (UB – France), Alfonso Piscitelli (UNINA – Italy), Lourdes Pujol (UNICEN – Argentine), Annamaria Rufino (UNICampania – Italy), Rosanna Tammaro (UNISA – Italy), Philippe Woloszyn (CNRS - France), Marcos Aurelio Saquet (UNIOESTE – Brazil), Jan Spurk (USPC – France), Paolo Terenzi (UNIBO – Italy)

Editorial Board

Giulia Capacci (Copy Editor), Carmine Vitale

La tutela internazionale dei diritti delle donne vittime di violenza

Riflessioni giuridiche in una prospettiva di genere

Valeria Tevere

Prefazione di Sara De Vido

Copyright © 2021 by Gutenberg Edizioni - Fisciano (SA), Italy
ISBN 978-88-7554-104-0
Stampa: Tipografia Gutenberg di Andrea Landi
Via Tommaso Sanseverino, 3 - 84081 Baronissi (SA)

Indice

| | |
|--|---------|
| Prefazione | |
| <i>di Sara De Vido</i> | pag. 10 |
| Premessa | » 13 |
| 1. La tutela internazionale delle donne vittime di violenza | » 18 |
| 1. Cenni sulla tutela universale | » 18 |
| 2. La tutela regionale europea: la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica, firmata ad Istanbul nel 2011 | » 27 |
| 3. La procedura di monitoraggio del GREVIO | » 34 |
| 4. L'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica | » 39 |
| 5. La disciplina delle riserve nella Convenzione di Istanbul | » 49 |
| 6. Profili comparatistici: cenni sugli altri sistemi regionali di tutela dei diritti dell'uomo | » 54 |
| 2. La tutela delle donne migranti vittime di violenza secondo un <i>gender based approach</i> | » 62 |
| 1. Premessa | » 62 |
| 2. Quadro normativo generale sulla protezione internazionale dei migranti (cenni) e prassi dell'UNHCR per un approccio di genere | » 67 |

| | | | |
|-----------|--|----------|------------|
| 3. | La protezione delle donne migranti nel sistema regionale di tutela dei diritti umani del Consiglio d'Europa e i profili attuativi interni | » | 73 |
| 4. | Le mutilazioni genitali femminili | » | 78 |
| 5. | I matrimoni forzati | » | 82 |
| 6. | La tutela europea delle donne migranti vittime di tratta | » | 89 |
| 3. | La giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla violenza di genere: tra interpretazioni <i>gender sensitive</i> e arretramenti | » | 95 |
| 1. | L'applicazione degli obblighi della <i>due diligence</i> nella violenza contro le donne da parte della Corte di Strasburgo: il caso Opuz c. Turchia sulla violenza domestica | » | 95 |
| 2. | Analisi dei casi di violenza domestica contro l'Italia (caso Rumor del 2014, caso Talpis del 2017, caso Penati del 2021) | » | 103 |
| 3. | Un caso di un maltrattamento su una donna da parte delle Forze di polizia italiane: Pennino c. Italia del 12 ottobre 2017 | » | 115 |
| 4. | Un caso di condanna dell'Italia concernente una violenza di genere su una minore (caso V.C.c.Italia, sentenza del 1 febbraio 2018, ricorso n.54227/14) | » | 118 |
| 5. | La vittimizzazione secondaria nel processo di una vittima di stupro e la condanna dell'Italia per violazione dell'art. 8 CEDU: il caso J.L. c. Italia (sentenza 27 maggio 2021, ricorso n.5671/16) | » | 119 |
| | Conclusioni | » | 123 |
| | Bibliografia | » | 128 |

Prefazione

di Sara De Vido¹

Il contrasto alla violenza di genere nei confronti delle donne è divenuto in questi ultimi anni un tema centrale nei dibattiti politici tanto a livello nazionale quanto a livello europeo ed internazionale. Fenomeno da sempre presente nelle nostre società, radicato nelle strutture patriarcali del potere, la violenza di genere contro le donne è stata solo a partire dagli anni Novanta considerata una forma di discriminazione nei confronti delle donne e una violazione dei diritti umani. L'abbattimento del *public/private* divide, frutto delle battaglie femministe, ha consentito di elaborare sul piano giuridico degli obblighi internazionali in capo agli Stati di prevenzione, protezione e repressione.

In questo contesto, la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa per la prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), adottata nel 2011 ed entrata in vigore nel 2014, rappresenta il più avanzato strumento giuridico vincolante in vigore per la protezione delle donne e ragazze vittime di violenza, la prevenzione delle forme di violenza di genere e violenza domestica contemplate dal trattato e la repressione dei comportamenti illeciti. L'Unione europea, che ha firmato nel 2017 ma non ancora ratificato la Convenzione, sta preparando una

¹ Docente di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari, Venezia

proposta legislativa, che sarà presentata entro la fine del 2021, la quale con buona probabilità si spingerà fino all'armonizzazione delle definizioni di taluni reati - riconducibili a quella che ho definito in numerosi scritti come "nozione contenitore" o "ombrella term" di violenza di genere contro le donne - e delle sanzioni applicabili.

In siffatto quadro normativo in costante evoluzione, alla luce di dati sempre più preoccupanti sulla violenza di genere, che si è acuita durante la pandemia da COVID-19, della denuncia da parte della Turchia della Convenzione di Istanbul, delle proteste della società civile in tanti paesi europei contro le pericolose battute d'arresto nella tutela della salute e della salute riproduttiva delle donne, meritano certo attenzione lavori come quello dell'avvocata Valeria Tevere, che nascono dal lavoro sul campo di una professionista che si batte per la protezione dei diritti delle donne vittime di violenza, nonché dalle conoscenze acquisite durante il suo percorso di dottorato in diritto internazionale. Il suo approccio critico risente fortemente e positivamente dell'esperienza diretta.

L'opera della dottoressa Tevere si struttura in tre capitoli, che potrebbero costituire piccole opere a se stanti, data la rilevanza dei temi trattati. In un primo capitolo vengono illustrati gli strumenti a livello internazionale e regionale a tutela delle donne vittime di violenza, con particolare riferimento al sistema del Consiglio d'Europa (in particolare Convenzione di Istanbul). Attenzione è rivolta al complesso processo di ratifica della stessa da parte dell'Unione europea. La ratifica, che potrà o meno compiersi nei mesi a venire, non impedirà, come affermato dalla Commissione europea, una iniziativa legislativa che riprenda i punti cardine della Convenzione stessa, soprattutto per ciò che attiene la criminalizzazione dei comportamenti oggetto dello strumento legislativo del Consiglio d'Europa.

Il secondo capitolo affronta, con sensibilità e senso critico, il tema della tutela delle donne migranti vittime di violenza. La Convenzione di Istanbul prevede al suo articolo 60 quanto segue: "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”. Tra le forme di violenza indagate nel libro di Tevere vi sono le mutilazioni genitali femminili, il matrimonio forzato e la tratta di donne e ragazze (quest’ultima non contemplata nella Convenzione di Istanbul, essendovi una Convenzione del Consiglio d’Europa relativa a questo reato).

Il terzo capitolo concerne la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in materia di violenza di genere contro le donne, con particolare riferimento ai ricorsi contro l’Italia. Qui il volume si sofferma puntualmente sulla legislazione italiana e sulla sua conformità o meno agli obblighi discendenti dalla Convenzione di Istanbul e dalla Convenzione europea dei diritti umani. Come è noto, infatti, la Corte europea dei diritti umani ha ricondotto all’articolo 3 della Convenzione europea dei diritti umani alcune forme di violenza di genere contro le donne quali la violenza domestica e lo stupro. La riflessione si fa interessante anche con riguardo al caso più recente di cui il volume fornisce una delle primissime analisi. In *J.L. c. Italia*, deciso il 27 maggio 2021, infatti, la Corte affronta per la prima volta il fenomeno della vittimizzazione secondaria che si produce per il tramite di stereotipi insiti nel sistema giudiziario.

Il filo conduttore del volume è un approccio orientato ai diritti umani, capace di abbracciare una prospettiva di genere. Il lavoro di Valeria Tevere, ispirato dalla sua attività lavorativa encomiabile a sostegno delle donne, si colloca nel filone giusinternazionalefemminista, che gradualmente si sta affermando nella dottrina italiana.

Analizzare con occhio critico ma con grande sensibilità il tema della violenza di genere contro le donne e le ragazze non è semplice - tante e tali sono le riflessioni mosse sul piano sociale e umano - ma imprescindibile per continuare a lavorare instancabilmente contro ogni forma di discriminazione sulla base del genere.

Premessa

*Le ferite sanguinano
tra l'indifferenza del mondo
tra le urla inghiottite dal silenzio
tra i volti di donne
che scompaiono
e muoiono lentamente
nel buio medioevo
nell'inferno violento
del cielo Afgano*

Tina Garreffi, 18/08/2021

L'opera è un'indagine sui diritti umani delle donne, scaturita sia da esperienze sul campo in qualità di avvocata in un centro antiviolenza e nella Rete REAMA, di Fondazione Pangea *onlus*, sia dal percorso di ricerca accademica.

Da giurista, il metodo è l'analisi giuridica, attraverso lo studio rigoroso del dato positivo normativo e la riflessione sulla casistica del diritto vivente. Tuttavia, la tematica è stata filtrata con la "lente del genere". Dovendo trattare un ambito, quale la violenza sulle donne, trasversale, che interessa anche settori disciplinari differenti, sicuramente è stato utile acquisire nozioni sociologiche come il concetto di "genere" e comprendere la nozione di violenza "gender based" nella letteratura filosofico-giuridica.

Punto di partenza è stato la lettura di alcuni scritti della giurista statunitense Mackinnon che mi hanno fornito gli strumenti per una lettura delle questioni giuridiche con una prospettiva di genere.

L'intento, dunque, è quello di esaminare il tema della tutela delle donne vittime di violenza, con una duplice metodologia, giuridica e, nel contempo, di teoria di genere. Volendo tracciare brevemente un *excursus* storico-giuridico, possiamo affermare che il diritto ha un debito verso il genere femminile. Storicamente la disciplina giuridica, per lungo tempo, è stata, infatti, estranea alle

problematiche del genere ed ha tradotto positivamente gli stereotipi culturali di una relazione fondata sul dominio maschile. Già a partire dal diritto romano, la donna era considerata un'incapace e sottoposta al potere del *pater familias*. Basti inoltre, considerare che nell'ordinamento italiano contemporaneo, sebbene la Costituzione repubblicana avesse già introdotto nell'art. 3 il principio di uguaglianza, solo con la riforma del diritto di famiglia del 1975 esso è stato applicato in concreto nella relazione tra i coniugi.

Ma vi è di più. Se si considera l'accesso delle donne alle carriere pubbliche in Italia, solo nel 1963 esse sono state ammesse alla magistratura ed alle carriere diplomatiche e solo dal 1999 si possono arruolare nelle Forze Armate.

Se il diritto nazionale ha avuto delle responsabilità verso il genere femminile ed è stato discriminatorio in passato, bisogna evidenziare che anche il tradizionale diritto internazionale poco considerava gli individui ed ancor più le donne in quanto era un diritto solo *inter nationes*. Solo il diritto internazionale contemporaneo ha posto attenzione alla tutela dei diritti umani. Tuttavia anche il percorso storico verso il riconoscimento dei diritti umani delle donne è partito in ritardo. La Convenzione ONU per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW) è entrata in vigore il 3 settembre del 1981. In tal modo, si riconosce a livello universale prima e nei sistemi regionali di tutela dei diritti umani (ad esempio il Consiglio d'Europa) poi, la violenza sulle donne come violazione dei diritti umani, nonché come una gravissima forma di discriminazione delle donne da parte degli uomini. Nel 2011, inoltre, il sistema regionale del Consiglio d'Europa si arricchisce di una fonte avanzata di tutela dei diritti delle donne: la Convenzione sulla prevenzione e lotta contro la violenza nei confronti delle donne e domestica, firmata ad Istanbul, ed attualmente ratificata da 33 Stati

Oggi si può, quindi, asserire che si sta gradualmente affermando un "diritto internazionale di genere" che sta fortemente incidendo sulle *gender policies* degli Stati.

Le Corti internazionali e regionali, inoltre, unitamente alle Corti nazionali, stanno assumendo interpretazioni *gender sensitive* innovative. Ad esempio, in materia di protezione internazionale delle donne migranti, grazie ad interpretazioni con prospettive di genere, si tenta, in alcuni casi, di adattare la disposizione dell'art. 1, lett. A della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato del 1959, includendo la violenza legata al genere come motivo di persecuzione di genere.

Nel diritto dell'Unione europea, invece, il principio di non discriminazione è alla base di tutte le politiche antidiscriminatorie dell'organizzazione sovranazionale. Inoltre, la realizzazione del nuovo obiettivo dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, attraverso la cooperazione giudiziaria e le politiche di migrazione ed asilo, sicuramente ha permesso all'Unione di rafforzare le tutele dei diritti fondamentali. In modo particolare, la direttiva 2012/29/UE sulle vittime di reato ha fornito ai legislatori nazionali nuove garanzie procedurali anche per le vittime di violenza di genere, le quali rappresentano una particolare categoria di soggetti vulnerabili nel processo penale. Qualora si concretizzasse il processo di adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la repressione della violenza sulle donne e domestica del Consiglio d'Europa, con la sua ratifica, dunque, si creerebbe un "sistema integrato" di tutela delle donne vittime di violenza di genere. Inoltre, recentemente il Parlamento europeo, con la risoluzione n. P9_TA (2021) 0388 del 16 settembre 2021 ha invitato la Commissione a proporre una direttiva globale sulla violenza di genere che dia attuazione alle norme della Convenzione di Istanbul identificando la violenza di genere come sfera di criminalità rientrante nell'ambito applicativo dell'art. 83, par.1, TFUE.

La struttura dell'opera è costituita da tre capitoli che rappresentano dei piccoli saggi, dotati di una loro autonomia, in cui sono analizzati dei temi specifici (rispettivamente, nel primo capitolo è tratteggiato l'impianto normativo internazionale, e regionale, con particolare attenzione alla Convenzione di Istanbul; nel secondo capitolo si esamina la tutela delle donne migranti vittime di violenza, con particolare attenzione all'interpretazione *gender*

sensitive della Convenzione di Ginevra, e nel terzo capitolo si analizza la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla violenza di genere e sulla violenza domestica, con particolare attenzione alle sentenze di condanna dell'Italia) ma tutti legati da un filo teleologico comune: la ricerca di una effettività della tutela dei diritti delle donne vittime di violenza e di un *gender based approach* comune nella prassi.

Nel volume, infatti, si comprenderà che sebbene emerga un quadro normativo soddisfacente, sia internazionale che europeo e nazionale, “di genere”, ciò non basta. A tal riguardo, come sarà approfondito, a più riprese, bisogna verificare se c'è un'effettiva applicazione del complesso di questi atti e se gli Stati attuino in concreto gli obblighi di protezione delle vittime di violenza di genere. Questi obblighi sono di natura positiva.

La recente pandemia ha ulteriormente incrementato i casi di violenza di genere e di violenza domestica. Sono le stesse Nazioni Unite ad averlo rilevato. La violenza di genere rappresenta una “pandemia” parallela ed invisibile. Per l'OMS essa rappresenta anche una seria minaccia alla salute pubblica globale.

Ma vi è di più. Guardando alla tragica situazione in Afghanistan, a seguito del ritorno al potere dei Talebani e la creazione dell'Emirato islamico, attualmente è in atto una gravissima crisi umanitaria e le donne e i minori sono la categoria più vulnerabile.

Come ha riferito il Segretario generale delle Nazioni Unite al Consiglio di Sicurezza lo scorso 16 agosto, confermato anche nella risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 30 agosto, i diritti umani delle donne e delle bambine in Afghanistan sono fortemente a rischio. L'Afghanistan è tra gli Stati in cui è maggiormente diffusa la pratica dei matrimoni forzati, con il fenomeno delle spose bambine. Si sta tornando indietro nel tempo e, con un colpo di spugna, si stanno vanificando tutti i progetti umanitari a favore delle donne concretizzatisi fino ad oggi dalle ONG per l'*empowerment* femminile (tra questi il progetto Jamila di Fondazione Pangea *onlus*). Anche a livello europeo, l'UE avverte l'esigenza di creare corridoi umanitari per salvare le vite delle donne e bambine afghane che hanno diritto alla protezione internazionale.

Siamo, dunque, ancora lontani verso una tutela effettiva dei diritti umani delle donne?

Salerno, 18 settembre 2021

1. La tutela internazionale delle donne vittime di violenza

1. Cenni sulla tutela universale

A livello universale, in tema di tutela delle donne, la fonte pattizia più importante, nel sistema delle Nazioni Unite, è la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW)².

Tale Convenzione nasce come strumento per realizzare un'effettiva uguaglianza delle donne rispetto agli uomini, nonché per eliminare le discriminazioni di genere³. Essa è il frutto di una riflessione sulla condizione femminile emersa negli anni, grazie anche ai movimenti femministi ed alle conferenze internazionali sul tema. Pertanto, anche nella sede onusiana sorgeva l'interesse a migliorare la condizione delle donne nel mondo, non ritenendo sufficienti gli strumenti normativi generali, ma invocando la necessità di una specificazione di alcune categorie di diritti umani ed una protezione speciale (Boutros Boutros Ghali, 1995).

² La Convenzione è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre del 1979 ed è stata ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge n.132 del 14 marzo 1985.

Invero, non si può disconoscere l'importanza della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (DIDU), adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con Risoluzione n. 48/104 del 10 dicembre 1948, nella quale è contenuto, in via generale e secondo una visione liberale ed universalistica, il principio di non discriminazione, e si statuisce, in modo programmatico che *“tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti”* (art.1) e che *“ad un individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà”* enunciate nella DIDU, senza distinzione alcuna, compresa la differenza basata sul sesso (art. 2).

Orbene, gli estensori del testo, pur nella consapevolezza del limite della natura programmatica della Dichiarazione, sul piano giuridico, furono lungimiranti, affermando, nel preambolo, che l'atto *“rappresenta un ideale comune da raggiungere da tutti i popoli e tutte le nazioni”*. In questo modo la DIDU è diventata la base giuridica per tutte le successive Convenzioni internazionali sui diritti umani (Alfredsson-Eide, 1999; Lippolis, 2001; Villani, 2016) e un atto di promozione per l'assunzione di futuri obblighi giuridici nei successivi atti vincolanti, come il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966 e la stessa CEDAW.

Quest'ultima fonte internazionale specifica i diritti umani delle donne e rappresenta uno strumento per porre fine alle discriminazioni di genere nel mondo. Pertanto, con la CEDAW, i Governi firmatari si sono impegnati *“ad adottare le misure necessarie a sopprimere la discriminazione di genere in ogni sua forma e manifestazione”*.

Nello specifico, per discriminazione nei confronti della donna, l'art. 1 della CEDAW intende *“ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso che abbia come conseguenza o come scopo di compromettere o distruggere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne quale che sia il loro stato matrimoniale dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in ogni altro campo su base di parità tra l'uomo e la donna”*.

La CEDAW introduce previsioni volte ad incoraggiare gli Stati ad adottare azioni positive antidiscriminatorie imponendo degli

obblighi positivi “*to modify the social and cultural patterns of conduct of men and women, with a view to achieving the elimination of prejudices and customary and all other practices which are based on the idea of the inferiority or the superiority of either of the sexes or on stereotyped roles for men and women*” (art. 5.a).

Lo *step* successivo verso lo sviluppo di un “diritto internazionale di genere” è stata la Dichiarazione, adottata in occasione della IV Conferenza mondiale delle donne, tenutasi a Pechino nel 1995, unitamente al Programma di azione. Il citato *meeting* ha rappresentato una ulteriore fase fondamentale verso il riconoscimento dei diritti umani delle donne⁴. Ivi si riconosceva alla donna una sua specificità, agevolando i suoi processi di *empowerment* e *mainstreaming*⁵; inoltre, ribadendo quanto già

⁴ È da rilevare che l’attenzione alla questione di genere iniziò a manifestarsi a partire dagli anni settanta ed un ruolo fondamentale, come è stato evidenziato, hanno avuto le conferenze internazionali sulle donne. Nel 1975 ci fu, infatti, la I conferenza delle Nazioni Unite sulle donne in Messico, seguita nel 1980 dalla II conferenza a Copenhagen e dalla III conferenza di Nairobi ed infine dalla IV conferenza di Pechino del 1995. Questi *meetings* hanno rappresentato degli importanti strumenti della diplomazia internazionale in cui sono state concordate delle politiche comuni di genere.

⁵Con il termine *empowerment* si indica un processo di crescita di un individuo e di un gruppo, basato sull’incremento della stima di sé e dell’autodeterminazione per far emergere risorse nascoste e portare l’individuo o il gruppo ad appropriarsi consapevolmente del suo potenziale. Questo processo porta al superamento dei limiti in vista del raggiungimento di risultati superiori alle proprie aspettative. Attualmente si è ancora lontani dalla piena concretizzazione dell’*empowerment* tanto che il 26 agosto 2021, a Santa Margherita Ligure, si è tenuta, per la prima volta nella storia dei G20, una conferenza G20, sotto la Presidenza italiana, sull’*empowerment* delle donne al fine di promuovere un coordinamento multilaterale ed un’azione integrata per il pieno riconoscimento del ruolo delle donne a livello globale. Il concetto di *mainstreaming* di genere fu proposto per la prima volta nel 1985, in occasione della terza Conferenza mondiale sulle donne svoltasi a Nairobi e poi sviluppata nel 1995 in sede di quarta Conferenza Mondiale sulle donne a Pechino. Il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite ha definito formalmente il *mainstreaming*, in una prospettiva di genere, come “*il processo di valutazione delle implicazioni per uomini e donne di ogni azione pianificata, compresa la legislazione, le politiche o programmi, in tutti i settori e a tutti i livelli. Si tratta di una strategia che a partire dalla progettazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche e dei programmi in tutti gli ambiti politici, economici e sociali fa in modo che le donne e gli uomini possano beneficiare in*

affermato dalla Dichiarazione e dal Programma di Vienna⁶ del 1993, si evidenziava che i diritti umani delle donne e delle bambine sono parte integrante, inalienabile e indivisibile dei diritti umani universali. In particolare, tra i temi principali del programma di azione della IV Conferenza di Pechino, rilevava la violenza di genere che poi sarebbe diventato il focus di indagine privilegiato nei successivi atti internazionali di genere adottati dalle Nazioni Unite, tanto che la Commissione sui Diritti umani ONU, nel 54° meeting, il 4 marzo 1994, con Risoluzione 1994/45, istituì la figura del Relatore Speciale contro la violenza sulle donne⁷.

Nel 1993 l'Assemblea Generale dell'ONU, con Risoluzione 48/104 del 20 dicembre, infatti, adottò una Dichiarazione *ad hoc* che costituisce un completamento della stessa CEDAW e nel cui preambolo si afferma che *“la violenza è una manifestazione delle relazioni di potere storicamente ineguali tra uomini e donne”* che si fonda su un meccanismo sociale attraverso cui le donne sono costrette in una condizione di subordinazione rispetto agli uomini. La violenza, quindi, implica un rapporto di disuguaglianza uomo – donna e rappresenta un ostacolo al raggiungimento della piena uguaglianza tra i sessi. Tra la CEDAW e la Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne del 1993, così come tra la stessa Convenzione e le successive fonti regionali in materia, intercorre un rapporto stretto, a riprova del fatto che i trattati si integrano e “dialogano” tra loro. Ad esempio, nel preambolo della Dichiarazione si evidenzia che l'effettiva attuazione della CEDAW contribuirebbe all'eliminazione della violenza contro le donne e che la stessa rafforzerebbe lo sviluppo

ugual misura dell'uguaglianza e che la disuguaglianza non si perpetui. L'obiettivo finale è quello di raggiungere la parità tra i sessi.

⁶ Recita la Dichiarazione ed il Programma d'azione di Vienna, parte I, par. 18, che *“i diritti umani delle donne e delle bambine sono una parte inalienabile, integrante e indivisibile dei diritti umani universali. La piena ed eguale partecipazione delle donne alla vita politica, civile, economica, sociale e culturale a livello nazionale, regionale ed internazionale e lo sradicamento di ogni forma di discriminazione sessuale sono gli obiettivi prioritari della comunità internazionale”*.

⁷ OHCHR, Risoluzione n.1994/45 in www.ohchr.org.

di tale processo. La Dichiarazione, inoltre, già anticipava la problematica della categoria delle donne migranti vulnerabili, tematica oggi molto attuale (si rinvia al capitolo II). In essa si affermava, infatti, che l'Assemblea Generale era preoccupata del fatto che alcuni gruppi di donne, come le donne rifugiate e migranti o le donne in istituti di detenzione, le bambine, le donne con invalidità, le donne anziane e le donne in situazioni di conflitto armato, fossero particolarmente esposte alla violenza.

Dal punto di vista concettuale, la Dichiarazione ONU offre una definizione di violenza ampia, considerata sia nella sua dimensione pubblica che privata⁸.

Evidenziando, infatti, la persistenza del fenomeno in tutti i contesti sociali, esso è classificato con una tripartizione, nell'art. 2, distinguendo precisamente: la *violence in family*, intesa come violenza fisica, sessuale e psicologica che avviene in famiglia, la quale include le percosse, l'abuso sessuale delle bambine nel luogo domestico, la violenza legata alla dote, lo stupro da parte del marito, le mutilazioni genitali femminili e altre pratiche dannose per le donne, la violenza non maritale e la violenza legata allo sfruttamento; la *violence in group*, intesa come violenza fisica, sessuale e psicologica che avviene all'interno della comunità nel suo complesso, incluso lo stupro, l'abuso sessuale, la molestia sessuale e l'intimidazione sul posto di lavoro negli istituti educativi e altrove, il traffico delle donne e la prostituzione forzata e, infine, la *violence by State*, vale a dire la violenza fisica, sessuale o psicologica perpetrata o condotta direttamente dallo Stato, per mezzo delle sue articolazioni interne e dei suoi organi.

Ciò posto in generale sulle fonti universali, sul piano della tutela internazionale dei diritti umani delle donne, è d'uopo rilevare che attualmente svolge un ruolo determinante la Corte penale

⁸ Ai sensi dell'art. 1, l'espressione violenza contro le donne comprende "ogni atto di violenza fondata sul genere che abbia come risultato o che possa probabilmente avere come risultato un danno o una sofferenza fisica sessuale o psicologica per le donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà che avvenga nella vita pubblica o privata".

internazionale (ICC) le cui funzioni sono regolate dallo Statuto di Roma, adottato il 17 luglio 1998 ed entrato in vigore nel 2002.

Questo organo giurisdizionale elabora, ormai da venti anni, principi ed adotta interpretazioni *gender sensitive* ponendo le basi per una vera e propria *gender justice*.

Attraverso questa giurisdizione sono stati, infatti, resi visibili i crimini internazionali contro le donne nei contesti di guerra.

Invero, prima della sua istituzione, furono i Tribunali internazionali per il Rwanda, per la Bosnia e per la Sierra Leone che, per la prima volta, giudicarono fatti di violenza sessuale sulle donne considerandoli atti costitutivi del crimine internazionale del genocidio. Successivamente emerse nella Comunità internazionale la volontà di creare un organismo giurisdizionale generale che giudicasse tutti i crimini internazionali: la ICC. (Del Vecchio, 2001).

Tuttavia, valga menzionare i casi sottoposti all'esame dei precedenti Tribunali internazionali perché rappresentano dei *leading cases* per la stessa Corte penale internazionale *in subiecta materia*.

Un'importante decisione del Tribunale penale internazionale⁹ per il Rwanda ha riguardato dei fatti di stupro commessi ai danni delle donne Tutsi, nel genocidio in Rwanda. Ivi il Tribunale internazionale ha ricondotto la violenza sessuale sulle donne, durante la guerra civile in Rwanda, ad un atto costitutivo di genocidio nonché ad una forma di tortura. Successivamente, anche lo sterminio degli uomini serbo-bosniaci a Srebrenica è stato valutato in termini di genere dal Tribunale per l'ex Jugoslavia nel caso *Prosecutor v. Radislav Krstic*¹⁰.

Infine il Tribunale per la Sierra Leone ha affrontato questioni di genere con riferimento alla situazione delle donne rapite, costrette a sposare combattenti e da questi sottoposte a forme di abusi e violenze di ogni genere¹¹ Successivamente, quando fu istituita la

⁹ cfr. *Prosecutor v. Jean Paul Akayesu*, ICTR Trial Chamber June 1997, case n. ICTR-96-4-I, Indictment Counts 1, 2, 13-15, par. 706-707 in www.ictt.org.

¹⁰ IT-98-33-T, par. 544-598.

¹¹ v. *Prosecutor c. Brima, Kamara e Kanu*, SCSL-2004-16.

ICC ed è entrato in vigore lo Statuto di Roma, la questione di genere è entrata ufficialmente nel diritto internazionale.

Infatti, lo Statuto della Corte ha codificato i *gender based crimes* negli articoli 7 e 8, diventando il primo trattato che riconosce i crimini di genere come gravi crimini internazionali (Askin, 2002; Copelon, 2000; Oosterveld, 2005).

Infatti i *gender based crimes* sono qualificati come crimini contro l'umanità ai sensi dell'art. 7, par.1, dello statuto. Essi sono rispettivamente lo "stupro, la schiavitù sessuale, la prostituzione forzata, la gravidanza forzata, la sterilizzazione forzata ed altre forme di violenza sessuale di uguale gravità".

Ai sensi della disposizione *de qua* essi costituiscono anche crimini di guerra e costituiscono una grave violazione della Convenzione di Ginevra sul genocidio.

Invero, non vi è dubbio che un ruolo importante, ai fini dell'inserimento nel testo statutario dei *gender based crimes*, è stato ricoperto dalle ONG a tutela dei diritti delle donne.

Tuttavia occorre rilevare che la nozione di "genere" introdotta nello Statuto è stata frutto di un compromesso, nei negoziati, con le posizioni di alcuni membri della Commissione più conservatrici e cattoliche. Infatti, nella disposizione dell'art. 7.3, emerge una nozione onnicomprensiva, che include anche la nozione di sesso – mentre a livello sociologico le due nozioni sono distinte perché il genere è un concetto più relazionale ed il sesso denota le caratteristiche biologiche di un soggetto - di guisa che il genere si identifica sostanzialmente con il femminile e non si fa alcuna menzione della problematica dei soggetti con diverso orientamento sessuale. Recita, infatti, la disposizione che "*for the purpose of this Statute, it is understood that the term gender refers to the two sexes, male and female, within the context of society. The term gender does not indicate any meaning different from the above*".

Tuttavia in dottrina è stato osservato che leggendo la disposizione dell'art. 7.3 dello Statuto di Roma, in combinato disposto con l'art. 21.3 sulla legge applicabile che dispone che "*the*

application and interpretation of law pursuant to this article must be consistent with internationally recognized human rights and be without any adverse distinction founded on grounds such as gender as defined in article 7, par. 3, or other status”, sembrerebbe che nello Statuto si possa anche dar spazio ad interpretazioni più ampia sul genere, inclusive dell'identità e dell'orientamento sessuale da parte della Corte penale internazionale (Venturini, 2012).

In conclusione, se fino agli anni Novanta gli stupri di guerra erano considerati fatti privati e non forme di aggressione verso il nemico, agli inizi del duemila, essi assurgono a veri e propri crimini internazionali .

A tal riguardo, valga menzionare la fondamentale Risoluzione n.1325 Donne, pace e sicurezza, approvata dal Consiglio di Sicurezza il 31 ottobre 2000 che ha posto tra i suoi obiettivi la prevenzione, la partecipazione e la protezione delle donne nei conflitti armati e che rappresenta il primo documento che affronta questioni di sicurezza e pace internazionale con una prospettiva di genere.

La Risoluzione *de qua* è la fonte “madre” della Risoluzione n.1820 del 19 giugno 2008 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che ha riconosciuto lo stupro come arma di guerra condannando gli atti *de quibus* ai danni della popolazione civile nei conflitti armati. Il Consiglio di Sicurezza ha espressamente asserito che *“lo stupro è una tattica di guerra per umiliare, dominare, impaurire, disperdere e/o rimuovere forzatamente gli appartenenti a comunità e gruppi etnici”*. L'organo delle Nazioni Unite ha riconosciuto la responsabilità degli Stati nel garantire il rispetto dei diritti di tutte le persone che si trovano sul loro territorio, ai sensi del diritto internazionale. Si riafferma, inoltre, il principio secondo cui le parti statuali coinvolte in un conflitto armato hanno la responsabilità di mettere in atto tutte le misure di protezione necessarie dei civili coinvolti, in particolare donne e bambini. La vulnerabilità dei soggetti, infatti, costituisce una fonte di obblighi positivi per gli Stati (Ippoliti,2018).

Il Consiglio di Sicurezza ha riconosciuto, inoltre, che le azioni concrete volte a prevenire e reprimere gli atti di violenza sessuale

possono contribuire in modo significativo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Si è sottolineata l'importanza di porre fine all'impunità nei confronti degli stupri di guerra come parte di un "approccio globale" per la ricerca della pace, della giustizia, della verità, e della riconciliazione nazionale.

A distanza di dieci anni da questa Risoluzione purtroppo le violenze sulle donne nei contesti di guerra non sono diminuite ed una nuova minaccia globale, costituita dall'ISIS, colpisce anche le donne e tutti gli altri soggetti vulnerabili.

Lo Stato islamico, infatti, tra le numerosissime violazioni dei diritti umani che ha posto in essere, ha commesso massacri nei confronti del genere femminile e delle persone con diversi orientamenti sessuali. Dal giugno 2014 quando è stata occupata la città di Mosul in Iraq i soldati dello Stato islamico ISIS hanno iniziato ad abusare delle donne, schiavizzandole, violentandole, obbligandole a matrimoni forzati e imponendo loro di sottostare al dominio maschile. Nel contempo sono stati condannati a morte anche gli uomini che non seguivano le regole di mascolinità e del dominio virile essendo ogni comportamento contrario alle regole dello Stato islamico considerato indice di poca virilità e di omosessualità.

Le donne che si ribellano al codice di comportamento imposto dallo Stato islamico sono condannate a morte e torturate con strumenti di tortura molto cruenti come il *biter*, un strumento di metallo. L'organizzazione delle Nazioni Unite ha pubblicato dei rapporti allarmanti al riguardo.¹² Di recente, a seguito del ritorno del regime fondamentalista islamico dei Talebani, in Afghanistan, si sta assistendo ad una gravissima crisi umanitaria che vede tra le vittime più vulnerabili donne e bambini.

¹² V. HUMAN RIGHTS COUNCIL, *The threat of ISIL and the situation of women in Iraq* (U.N.Doc. A/HRC/S-22/13); U.N. *Report details ISIS abuse of women and children* in N.Y. TIMES, Oct.3 2014 in www.nytimes.com.

2. La tutela regionale europea: la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica

Sul versante europeo delle fonti internazionali, nell'organizzazione regionale del Consiglio d'Europa, uno specifico *gender approach* sulla violenza di genere si è manifestato più di recente, atteso che la CEDU considera il principio di non discriminazione in generale (art. 14) ed entro certi limiti¹³ e solo nel 2011 è stata firmata una fonte vincolante come la Convenzione per la prevenzione e contrasto alla violenza domestica di Istanbul. Tuttavia è da evidenziare che, grazie alla giurisprudenza europea, le vittime di violenza di genere hanno rinvenuto ugualmente tutela anche prima. Infatti, *in subiecta materia*, i giudici della Corte di Strasburgo hanno ricondotto la violenza di genere alle violazioni degli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti) e 8 (diritto al rispetto della vita familiare) della CEDU, fornendo, senza dubbio, un significativo apporto alla stesura della futura Convenzione europea sulla violenza di genere del 2011 (v. capitolo III).

L'*iter* formativo della Convenzione di Istanbul è stato il seguente: il 7 aprile 2011 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha adottato la Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica, firmata ad Istanbul ed attualmente ratificata da 33 Stati¹⁴. Di recente la Turchia, in data 1°luglio 2021, ha denunciato

¹³ Infatti, l'art. 14 CEDU collega il divieto di discriminazione al godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla stessa Convenzione. Pertanto, questa disposizione ha carattere sussidiario ed accessorio rispetto alle altre libertà fondamentali della Convenzione europea. L'art. 14 CEDU, inoltre, si differenzia dal Protocollo n. 12 addizionale sul divieto generale di discriminazione che ha un ambito applicativo più ampio ed autonomo, perché fa riferimento "*al godimento di ogni diritto previsto dalla legge*".

¹⁴ L'Italia ha sottoscritto la Convenzione il 27 settembre 2012 e l'ha ratificata con legge 27 giugno 2013 n.77. Con le ratifiche di Andorra e della Danimarca, la Convenzione di Istanbul è entrata in vigore nell'agosto 2014. Infatti, per la sua entrata

l'uscita dalla Convenzione, effettivamente avvenuta con decreto presidenziale dello scorso 20 marzo. Ciò ha destato preoccupazioni per lo stato di tutela dei diritti delle donne turche. Valga evidenziare che, in base alla procedura prevista dall'art. 76 della Convenzione, essa è aperta anche alla firma di Stati non membri del Consiglio d'Europa che abbiano partecipato alla sua elaborazione, come gli Stati Uniti, il Canada ed il Messico e delle organizzazioni internazionali come l'Unione Europea¹⁵, nonché è aperta all'adesione di paesi terzi su invito del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

Tale Convenzione rappresenta una fonte internazionale di indubbio rilievo nella tutela dei diritti umani delle donne e si può ritenere che, a livello regionale europeo, rappresenti l'unica fonte vincolante, comparabile alla sola Convenzione interamericana di Belém do Pará sulla prevenzione e punizione e sradicamento della violenza contro le donne del 1994 (v. *infra*). La stessa Dichiarazione ONU del 1995, che pure ha influenzato fortemente sulla Convenzione europea, è un atto di *soft law*¹⁶.

in vigore, occorre 10 ratifiche di cui 8 ratifiche provenienti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa.

¹⁵ L'Unione Europea ha avviato il processo di adesione, dapprima con la proposta della Commissione COM(2016)*final* del 4 marzo 2016 e successivamente con le decisioni 2017/865 e 2017/866 del Consiglio dello scorso 11 maggio 2017 che hanno autorizzato la firma. Attualmente si attende la decisione sulla conclusione. Tuttavia, il processo ha subito un rallentamento e la Commissione, attualmente presieduta da Ursula Von der Leyen, nelle more, si è fatta promotrice di una proposta più ambiziosa, nella strategia sulla parità di genere 2020-2025, pubblicata il 5 marzo 2020. Essa intende proporre un pacchetto di direttive specifiche sulla violenza di genere. Attualmente, si rinviene, tra le fonti di diritto derivato, solo una disciplina generale sulle vittime di reato (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2012/29/UE). L'intento, quindi, sarebbe quello di includere, tra gli eurocrimini, anche la violenza di genere e rafforzare, *in subiecta materia*, la cooperazione giudiziaria penale, ai sensi dell'art. 83 TFUE. Si porrebbero, dunque, delle norme minime comuni e si andrebbe verso un'armonizzazione tra le discipline degli Stati membri ed uno Spazio di libertà sicurezza e giustizia sulla violenza di genere. Ciò rappresenterebbe, senza dubbio, un passo significativo verso una tutela effettiva dei diritti delle donne vittime di violenza nell'ordinamento dell'Unione Europea.

¹⁶ Tuttavia è da rilevare che, in considerazione dell'accrescersi a livello globale dell'interesse sul fenomeno della violenza di genere, è stato discusso anche un

In primis, preme sottolineare che questa Convenzione, oltre a porsi in continuità con le fonti universali sui diritti umani, è in rapporto con la CEDU di *species* a *genus* rappresentando una fonte pattizia settoriale che si inserisce nel comune sistema europeo dei diritti fondamentali.

Pertanto, la Convenzione di Istanbul è diventata il principale strumento di cooperazione internazionale regionale per l'eliminazione della violenza di genere, ponendosi come obiettivo generale la creazione di *“una Europa libera dalla violenza contro le donne e dalla violenza domestica”*.

Come è stato chiarito nel preambolo del trattato in esame, sussiste un rapporto inversamente proporzionale tra uguaglianza e violenza di genere. Si afferma, infatti, che *“il raggiungimento dell'uguaglianza di genere de jure e de facto è un elemento chiave per prevenire la violenza contro le donne”*. Pertanto, tra gli obiettivi della Convenzione rileva anche il fine di *“contribuire ad eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne e promuovere la concreta parità tra i sessi ivi compreso rafforzando l'autonomia e l'autodeterminazione delle donne”* (art. 1, lett. b). Si prende atto, in questo modo, recependo una specifica nozione di violenza di genere¹⁷, che *“la violenza contro le donne è una manifestazione dei*

draft per un futuro trattato universale in materia, elaborato da un gruppo di esperti e presentato dallo *Special Rapporteur* sulla violenza contro le donne del 2015 (cfr. Consiglio diritti umani, *Addendum to the Human Rights Council Thematic Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, A/HRC/29/27, 16 giugno 2015, p. 3.)

¹⁷ Sulla nozione di violenza di genere sono state individuate dalla dottrina quattro tesi. Secondo una prima tesi la violenza è *“genderizzata”* perché è costitutiva della dimensione strutturale culturale dei rapporti tra i sessi. Questa teoria è molto utile per finalità preventive al fine del superamento degli stereotipi culturali femminili e maschili. Una seconda tesi riconduce questo fenomeno alla violenza *“del genere”*. Il genere, è noto, che si distingue dal sesso che è un dato oggettivo biologico perché è un'imposizione culturale, un insieme di aspettative, di ruoli e valutazioni imposte dalla società all'individuo. Questa tesi riconduce la violenza di genere ad una forma di violenza psicologica perché essa deriva da condizionamenti culturali. La terza tesi considera la violenza *“per il genere”*, vale a dire una violenza per imporre il soddisfacimento delle aspettative di un genere. Alcune di queste manifestazioni di violenza possono, ad esempio, rientrare nello *ius corrigendi* e in comportamenti non sanzionati. Infine il quarto significato, che

rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione dei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro piena emancipazione” di guisa che la violenza sulle donne ha una natura “strutturale” correlata allo stesso genere.

L’art. 3, lett. a) della Convenzione definisce, tra l’altro, la violenza nei confronti delle donne, 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*”.

Ciò che è, altresì, da evidenziare è che la violenza contro le donne è considerata solo una *species* del più ampio *genus* della violenza di genere¹⁸ nella quale è compresa anche la violenza domestica. A tal riguardo, l’art. 2 include anche la violenza indiretta assistita dei minori e la violenza sulle bambine minori di anni diciotto e sulle adolescenti. A quest’ultimo fenomeno sono riconducibili le mutilazioni genitali femminili (vedi *infra*) che sono annoverate tra le gravi forme di violenza di genere insieme alla violenza domestica, alle molestie sessuali, allo stupro, al matrimonio forzato ed ai delitti di onore.

Si specifica, altresì, che la violenza domestica comprende tutti gli atti di violenza fisica, sessuale e psicologica o economica che si verificano all’interno della famiglia o nel nucleo familiare tra

è il più utilizzato nella convenzioni internazionali, considera la violenza “basata sul genere”. Per riconoscere questa forma di violenza si usa un primo criterio statistico, basato sulla frequenza statistica dei casi, ed un secondo criterio, che considera la sussistenza della relazione di subordinazione/dominio di chi appartiene ad un dato genere. Pertanto sono violenze basate sul genere tutte quelle forme di violenza funzionali ad opprimere il genere femminile ed a mantenerlo in una posizione subordinata.

¹⁸ Una parte della dottrina sostiene che nella Convenzione di Istanbul sia stata utilizzata una concezione di violenza di genere limitativa perché non è stata inclusa la violenza sulle persone LGBT, evidentemente per ragioni di compromesso con alcuni Stati parti.

attuali o precedenti coniugi o *partner* indipendentemente dal fatto che l'autore degli atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza della vittima (art. 3, lett. b).

Ciò posto in generale sul concetto di violenza di genere, valga considerare le *gender policies* che la Convenzione impone agli Stati. Tra gli obblighi generali che gli Stati contraenti devono attuare, rileva, ai sensi del par. 3, dell'art. 4, l'obbligo di attuare le disposizioni della Convenzione con misure destinate a tutelare i diritti delle vittime di violenza senza alcuna discriminazione fondata sul sesso, sul genere, sulla razza, sul colore, sull'appartenenza ad una minoranza, sulla disabilità, sullo status matrimoniale, sullo status di migrante o rifugiato e su qualunque altra condizione. Nello specifico, poi, il trattato distingue gli obblighi di diligenza nelle “quattro P”: *prevention, protection, prosecution e policy*. La *duty of due diligence*, come sarà approfondito in seguito, è già nota al diritto internazionale dei diritti umani ed è un elemento fondamentale dello *standard* internazionale di tutela nel quadro delle norme e della prassi in materia di violenza contro le donne (De Vido, 2016). Inoltre, la dottrina (Garofalo, 2018) ha rilevato che alcune disposizioni della Convenzione (ad esempio, l'art. 5) sono *self-executing* di guisa che incidono direttamente sulla sfera dei soggetti dell'ordinamento interno, una volta immessa la fonte convenzionale nello stesso con il procedimento speciale di adattamento.

Di particolare rilievo è la disposizione di chiusura dell'art. 6, che chiude il capitolo I della Convenzione, dalla quale traspare l'impegno degli Stati di inserire “una prospettiva di genere” nella promozione di politiche efficaci volte a favorire la parità tra le donne e gli uomini e l'emancipazione e l'autodeterminazione delle donne.

La Convenzione determina per gli Stati contraenti obblighi di attuazione di politiche di genere di prevenzione e repressione del fenomeno della violenza di genere “globali” (vale a dire non frammentarie ma che devono affrontare il problema in tutti gli aspetti il fenomeno), “efficaci” (vale a dire non solo programmatiche ed a tal fine occorrono strumenti adeguati e risorse

finanziarie e umane appropriate) e “coordinate” (attraverso la collaborazione di tutti i soggetti coinvolti, dagli enti alle istituzioni ed alle organizzazioni della società civile).

Queste politiche devono, inoltre, porre al centro “i diritti delle vittime di violenza”. All’uopo il capitolo III, sulla prevenzione, all’art. 12, par. 3, recita che *“tutte le misure adottate (...) devono prendere in considerazione e soddisfare i bisogni specifici delle persone in circostanze di particolare vulnerabilità e concentrarsi sui diritti umani di tutte le vittime”*. Inoltre l’art. 18 della Convenzione statuisce che *“le parti adottano le necessarie misure legislative o di altro tipo per proteggere tutte le vittime da nuovi atti di violenza”*. Si deve, infine, seguire nelle politiche *de quibus* un “approccio integrato” che prenda in considerazione il rapporto tra le vittime, gli autori, i bambini ed il loro ampio contesto sociale (art. 18, par. 3).

La Convenzione in esame, quindi, è espressione di un nuovo approccio di tutela di tipo riparativo in cui la tutela delle vittime di reato è posta al centro in base ad una nuova concezione di reato inteso non solo come fatto socialmente dannoso e pericoloso per la società, ma come violazione di diritti individuali.

Questa visione “vittimocentrica” emerge anche nella Direttiva 2012/29/UE sulle vittime di reato¹⁹ che presenta molti punti di contatto con la Convenzione di Istanbul. Ad esempio, se si considerano i profili procedurali del capitolo VI della fonte convenzionale, rileva, ai sensi dell’art. 49, l’obbligo generale per gli Stati di adottare misure legislative e non, volte a prendere in considerazione i diritti della vittima in tutte le fasi del procedimento penale. Più nel dettaglio, ad esempio, l’art. 56 prevede l’obbligo di adottare misure di protezione per gli interessi delle vittime tra le quali ci sono le misure a garanzia del diritto all’informazione della vittima almeno nei casi in cui le vittime potrebbero essere in pericolo quando l’autore del reato dovesse evadere o essere rimesso in libertà in via temporanea o definitiva (lett. b) o l’informazione sull’esito della denuncia della vittima

¹⁹ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 in GUUE L 315/57 del 14.11.2012.

(lett. c). Queste disposizioni riecheggiano *tout court* il capo II “informazioni e sostegno” della Direttiva 2012/29/UE. Le due fonti internazionali, quindi, si integrano e “dialogano” reciprocamente. Del resto basti evidenziare che la stessa Direttiva europea ha risentito dell’influenza della Convenzione di Istanbul recependo la stessa nozione di violenza di genere (v. considerando 17).

A livello europeo, quindi, sta emergendo una maggiore sensibilità verso i diritti della vittima alla quale deve essere garantita una tutela rafforzata, considerata la sua particolare condizione di vulnerabilità.

L’approccio riparativo di tutela della vittima, inoltre, concerne anche i danni ulteriori dovuti alla c.d vittimizzazione secondaria, o ripetuta che si realizza quando la vittima entra in contatto con le Autorità nazionali competenti e non viene garantita e tutelata da queste (cfr. considerando 9 della Direttiva 2012/29/UE).

Di non poca considerazione, infine, sono i profili risarcitori riconosciuti alla vittima di violenza di genere che sono presi in considerazione nell’articolo 30 della Convenzione di Istanbul il quale prevede un meccanismo riparatorio per le vittime di atti di violenza commessi da soggetti non statali, che può assumere forme diverse (riparazione del danno, indennizzo, riabilitazione, ecc.). Per quanto concerne l’indennizzo da parte dello Stato, esso è disciplinato dall’art. 30, par. 2, della Convenzione, in funzione sussidiaria, essendo accordato alle vittime solo se la riparazione non è garantita da altre fonti.

Delineato il quadro complessivo della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne e la violenza domestica, si tratterà, nei successivi paragrafi, di alcuni specifici profili, rispettivamente dell’attività di monitoraggio del gruppo di esperti GREVIO, del processo di adesione dell’Unione Europea, e della disciplina delle riserve posta nella stessa Convenzione.

3. La procedura di monitoraggio del GREVIO

La Convenzione ha previsto un meccanismo di controllo e monitoraggio, al capo IX (artt.66-69) sulla sua attuazione da parte degli Stati contraenti, ad opera di un gruppo di esperti denominato GREVIO (*Group of experts on Action against violence against women and domestic violence*).

Il *modus operandi* del GREVIO è improntato su modalità di funzionamento simili ad altri organismi di controllo del rispetto dei diritti umani. Ad esempio, a livello universale, un sistema di controllo simile lo rinveniamo nell'attività del Comitato CEDAW delle Nazioni Unite che monitora l'adempimento degli obblighi della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne da parte dei 188 Stati firmatari della stessa Convenzione. Tuttavia, la differenza tra le attività del Comitato CEDAW e quelle del GREVIO consiste principalmente nel fatto che al primo è possibile proporre ricorso su un caso di discriminazione, ai sensi del Protocollo facoltativo alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne mentre il secondo non ha poteri paragiurisdizionali.

Il GREVIO è composto da un minimo di 10 membri ad un massimo di 15 esperti, eletti dal Comitato delle Parti, organo politico composto dai rappresentanti dei paesi che hanno ratificato la Convenzione. Il loro mandato dura quattro anni ed è rinnovabile solo per un anno. Essi sono scelti tra i cittadini della Parti e sono selezionati in base ad una procedura selettiva trasparente tra persone di elevata moralità note per la loro competenza in materia di diritti umani, uguaglianza tra i sessi e contrasto alla violenza sulle donne e alla violenza domestica o assistenza e protezione alle vittime; inoltre, devono essere in possesso di una riconosciuta esperienza professionale nei settori oggetto della Convenzione.

Attualmente il GREVIO è composto da un gruppo di quindici esperti (la prima nomina, ad opera del Comitato della Parti, è avvenuta nel mese di maggio 2015; il primo mandato è scaduto nel 2019 e la composizione si è rinnovata. La nuova Presidente è la

maltese Marceline Naudi, esperta di *gender studies* ; le due vicepresidenti sono rispettivamente Iris Luarasi e l'italiana Simona Lanzoni, già facente parte della prima composizione). I componenti sono stati eletti a seguito delle candidature presentate dai Paesi parte. I membri GREVIO, durante le visite, nei Paesi parti, godono delle immunità e dei privilegi previsti dall'allegato alla Convenzione²⁰. Si tratta di immunità funzionali, concesse per garantire agli esperti GREVIO l'esercizio indipendente delle loro funzioni, nell'interesse del Consiglio d'Europa, che possono anche essere revocate dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa, nei casi in cui l'immunità potrebbe ostacolare il corso della giustizia, o sospese, senza arrecare pregiudizio agli interessi del GREVIO. Il gruppo di esperti partecipa a titolo individuale ed i suoi membri devono essere indipendenti ed imparziali nell'esercizio delle loro funzioni. Ad esempio, un membro GREVIO non potrà mai essere il *rappporteur* del Paese da cui proviene per evitare conflitti di interesse. Per quanto concerne l'attività degli esperti, ai sensi dell'art. 68 della Convenzione, il GREVIO ha elaborato una tabella di marcia sul monitoraggio dei diversi Paesi parti²¹, che è suscettibile di cambiamenti in considerazione di nuove ratifiche ed al fine di evitare sovrapposizioni con i monitoraggi di altri organismi, in particolare con le attività del comitato CEDAW e con il monitoraggio GRETA sul traffico di esseri umani con le quali si potrebbe andare in conflitto. Ai sensi del paragrafo 3 dell'art. 68, la valutazione del GREVIO è stata suddivisa in cicli. All'inizio del ciclo il GREVIO

²⁰ Le immunità riconosciute al GREVIO sono precisamente l'immunità all'arresto o alla detenzione ed al sequestro del loro bagaglio personale, le immunità da ogni procedimento legale di qualsiasi tipo per le parole, gli scritti e gli atti da loro compiuti in veste ufficiale; l'esenzione da eventuali restrizioni alla loro libertà di movimento relativa all'uscita e all'ingresso nel loro paese di residenza e all'ingresso e all'uscita dal paese in cui esercitano le loro funzioni e da ogni formalità di registrazione degli stranieri nei paesi visitati o attraversati nell'esercizio delle loro funzioni. Infine nessuna misura di intercettazione o di censura potrà essere applicata alla corrispondenza e alle comunicazioni ufficiali.

²¹ cfr. <http://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/timetable>.

ha inviato agli Stati un questionario consultabile sul sito del Consiglio d'Europa²².

Al termine della fase di osservazione, gli Stati parte, sulla base di un principio di cooperazione, hanno presentato al Segretariato Generale del Consiglio d'Europa un rapporto sulle misure legislative e di ogni altro tipo destinate a dare attuazione alle disposizioni della Convenzione che sarà poi esaminato dal GREVIO. Gli esperti hanno tenuto conto anche delle informazioni circa l'attuazione della Convenzione da parte delle ONG, della società civile e delle istituzioni nazionali di protezione dei diritti umani nonché della raccolta dati e delle ricerche previste all'art. 11 della Convenzione.

Nella cooperazione con gli Stati nel monitoraggio il GREVIO si è anche avvalso della collaborazione dei Parlamenti nazionali. Infatti, ai sensi dell'art. 70, par. 1, della Convenzione “i parlamenti nazionali sono invitati a partecipare al controllo delle misure da adottare per l'attuazione della Convenzione “. Ai sensi dell'art.70, par 2 “le parti presentano i rapporti del GREVIO ai loro Parlamenti nazionali”.

I poteri del GREVIO sono di varia natura. *In primis* esso ha poteri valutativi in quanto può adottare procedure di valutazione per ogni singolo Paese che si aprono con una relazione di riferimento ed un questionario. Per ogni ciclo il gruppo può anche decidere se adottare un diverso questionario. Inoltre ha poteri di inchiesta, in casi di urgenza. Infatti, ai sensi del par. 13 dell'art. 68 della Convenzione, “se il GREVIO riceve informazioni attendibili indicanti una situazione in cui i problemi rilevati richiedono un'attenzione immediata per prevenire o limitare la portata o il numero di gravi violazioni della Convenzione, può domandare la presentazione urgente di un rapporto speciale sulle misure adottate per prevenire una forma di violenza sulle donne grave, diffusa o

²² Il primo questionario è stato pubblicato sul sito del Consiglio d'Europa in data 11 marzo 2016. Esso è anche reperibile, in lingua italiana, sul sito del Dipartimento per le Pari Opportunità all'indirizzo <http://www.pariopportunita.gov.it/news/questionario-grevio-gruppo-di-esperti-sulla-lotta-contro-la-violenza-nei-confronti-delle-donne-e-la-violenza-domestica/>.

ricorrente”. A questo punto il gruppo di esperti può designare uno o più membri incaricati di condurre un’indagine e di presentargli con urgenza un rapporto. Se è necessario, e con il consenso della Parte, potrà effettuarsi una visita sul territorio dello Stato. Dopo aver esaminato le conclusioni relative all’indagine, il GREVIO trasmette i risultati alla parte interessata e, se del caso, al Comitato delle parti ed al Consiglio dei ministri del Consiglio d’Europa, accompagnati da qualsiasi altra osservazione e raccomandazione.

Infine, ai sensi dell’art. 69 della Convenzione, tra gli atti che il GREVIO può adottare, rientrano anche le raccomandazioni generali sull’applicazione della Convenzione agli Stati che non sono atti vincolanti ma che, in alcuni casi, potrebbero incidere sulla attuazione degli obblighi degli Stati .

Tuttavia, a differenza degli altri organismi di controllo, come il Comitato CEDAW delle Nazioni Unite, il GREVIO non ha poteri paragiurisdizionali e quindi non è in grado di ricevere ed esaminare ricorsi individuali per asserite violazioni della Convenzione.

Nel mese di marzo 2016 il GREVIO ha adottato il primo questionario “sulle misure legislative e altre misure che gli Stati hanno adottato o stanno per adottare per dare effetto alle disposizioni della Convenzione” che le Parti hanno utilizzato “*as a basis for preparing their report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Convention*”. Il GREVIO, inoltre, ha ribadito agli Stati il rispetto degli obblighi positivi e negativi di diligenza²³.

Al riguardo, l’art. 5 della stessa Convenzione che, come già è stato evidenziato, espressamente sancisce l’obbligo degli Stati della dovuta diligenza.

L’obbligo della *due diligence*, come sarà approfondito nel capitolo III, non consiste in obblighi negativi di astensione da atti di violenza nei confronti delle donne bensì in obblighi positivi.

²³ Si ricorda, infatti, che “*when drawing up their report on the basis of the present questionnaire, Parties must pay particular attention to their obligations to refrain from engaging in any act of violence covered by the Convention and ensure that all those acting on their behalf conduct themselves in conformity with this obligation*”.

Infatti, gli Stati devono adottare “*le misure legislative e di altro tipo necessarie per esercitare la debita diligenza nel prevenire, indagare, punire i responsabili e risarcire le vittime di atti di violenza commessi da soggetti non statali che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione*”(par.2). Il mancato rispetto di questo dovere, nella prevenzione e della repressione della violenza di genere, come ha riscontrato in diversi casi anche la CorteEDU, origina una responsabilità colposa dello Stato. Attualmente il GREVIO ha completato il monitoraggio, con la pubblicazione dei primi *reports* per venti Stati tra cui l’Italia.

Prendendo in considerazione l’attività di monitoraggio dello Stato italiano, occorre evidenziare che il gruppo di esperti GREVIO ha pubblicato il 13 gennaio 2020 il primo *report*²⁴. Da un lato, essi hanno espresso soddisfazione per i numerosi interventi legislativi intervenuti dopo la ratifica della Convenzione (da ultimo il Codice rosso, entrato in vigore nel 2019), dall’altro lato, hanno ritenuto che lo Stato abbia ancora dei *deficit*. Senza dubbio, l’ambito in cui emergono ancora delle insufficienze è quello concernente la violenza assistita sui minori e la determinazione dei diritti di custodia e di visita dei figli (il caso *Penati c. Italia*, su cui si rinvia al capitolo III, ne è un esempio eclatante). Nei casi di violenza domestica, infatti, in cui sono coinvolti minori, non sempre prevale il principio universale del *best interest of child* e si tende a garantire, a tutti i costi, il principio della genitorialità condivisa.

Un altro settore deficitario è la materia del diritto di asilo. Il GREVIO ha evidenziato come, a seguito dell’entrata in vigore dei Decreti Salvini, la mancanza di procedure efficaci di valutazione della vulnerabilità non consente di individuare correttamente le vittime di violenza le quali possono essere espulse o rimpatriate in violazione del principio del non respingimento e così esposte a rischi di tortura e di trattamenti inumani e degradanti (art. 3 CEDU). Il GREVIO, dunque, ha esortato lo Stato ad rispettare tale obbligo internazionale.

²⁴ In www.coe.int.

In conclusione il GREVIO invita lo Stato italiano a garantire che le sue politiche ed i suoi provvedimenti si conformino alla *duty diligence*, enunciata all'art.5 della Convenzione, a prevedere altresì delle risorse adeguate accrescendo la responsabilità nell'utilizzo dei fondi pubblici ed a migliorare l'accesso delle vittime ai servizi di assistenza distribuiti sul territorio.

4. L'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica

Di particolare interesse giuridico è la questione dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul). Essa è, infatti, come già è stato anticipato, un trattato aperto alla firma di Stati terzi che hanno partecipato alla sua elaborazione e dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 75.

Nell'ambito dell'Unione europea ha partecipato ai suoi negoziati insieme agli Stati membri, in qualità di osservatore, e con la proposta della Commissione COM(2016)*final* del 4 marzo 2016 e successivamente con le decisioni 2017/865 e 2017/866 del Consiglio dell'11 maggio 2017 che hanno autorizzato la firma, ai sensi dell'art. 218, par. 5, TFUE, si è avviato formalmente il processo di adesione alla Convenzione di Istanbul²⁵. In particolare,

²⁵ L'Unione Europea, ai sensi dell'art. 216 TFUE, può concludere accordi internazionali con Paesi terzi o altre organizzazioni internazionali quando i trattati lo prevedono o quando la sua conclusione sia necessaria per realizzare uno degli obiettivi fissati dai trattati. La competenza dell'Unione Europea a concludere accordi internazionali può ritenersi esclusiva quando essi riguardano materie su cui si esercita la competenza interna esclusiva dell'Unione, ad esempio nella materia dell'unione doganale e della concorrenza. Nelle materie di competenza concorrente, per contro, il potere di concludere accordi internazionali è condiviso con quello degli Stati membri.

con la decisione²⁶ 2017/865, si è limitata l'adesione²⁷ alle sole disposizioni della Convenzione sulla cooperazione giudiziaria

²⁶ La procedura di conclusione segue le regole dell'art. 218 TFUE. La Commissione, o l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri, in materia di PESC, rivolge al Consiglio una raccomandazione con la quale chiede l'autorizzazione ad aprire i negoziati. Il Consiglio allora adotta, a maggioranza qualificata, una decisione che autorizza l'avvio del negoziato designando il negoziatore, in base alla materia. Talvolta, il Consiglio può designare un comitato speciale, composto da rappresentanti degli Stati membri che deve essere consultato durante la conduzione dei negoziati. Una volta concordato il progetto di testo di accordo, il negoziatore lo sottopone al Consiglio che adotta una decisione per l'autorizzazione alla firma ed eventualmente alla sua applicazione provvisoria. Successivamente il Consiglio, su proposta del negoziatore adotta una decisione sulla conclusione dell'accordo e notifica alla controparte che sono terminate le formalità per l'entrata in vigore dell'accordo. Con questo atto si statuiscano anche le modalità di esecuzione dell'accordo. La conclusione definitiva si ha con lo scambio o il deposito dell'atto di approvazione (procedura solenne). È anche prevista una procedura semplificata. Il Consiglio può, infatti, abilitare il negoziatore a concludere l'accordo con la semplice firma o ad approvare a nome dell'Unione le modifiche dell'accordo se questo ne prevede l'adozione in forma semplificata (art. 218, par.7, TFUE). La decisione di conclusione viene adottata previa consultazione del Parlamento europeo, tranne quando l'accordo riguardi la PESC. In alcuni casi il Parlamento non si limiterà al parere obbligatorio ma sarà tenuto proprio ad approvare l'accordo se questo è di associazione, è un accordo sull'adesione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, un accordo che crea un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione, un accordo che comporta ripercussioni finanziarie per l'Unione o riguarda settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria o la procedura legislativa speciale, qualora sia necessaria l'approvazione del Parlamento. Inoltre se l'accordo comporta emendamenti ai trattati essi devono essere precedentemente adottati secondo la procedura di revisione dei trattati, ex art. 48 TUE. La Corte di Giustizia, al riguardo, può essere consultata da uno Stato membro, dal Parlamento, dal Consiglio o dalla Commissione circa la compatibilità dell'accordo con i trattati. Il parere è richiesto in via preventiva, prima della conclusione dell'accordo. In caso di parere negativo, l'accordo non potrà entrare in vigore.

²⁷ Il processo di adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Istanbul, pur riguardando l'adesione ad una fonte sorta nel sistema regionale del Consiglio d'Europa, come la CEDU, è un'adesione differente dal processo di adesione alla CEDU. È noto che quest'ultima si è arrestata con il parere negativo della Corte di Giustizia 2/13, emesso il 18 dicembre 2014 con il quale la Corte di Lussemburgo si è pronunciata sulla incompatibilità del progetto di accordo di adesione rispetto al diritto dell'Unione Europea. Tra le censure mosse al progetto sicuramente quella più importante riguarda il problema del controllo

penale e con la decisione 2017/866 alle norme sul diritto di asilo e sul principio del non respingimento (*rectius*, artt. 60 e 61 del capo VII della Convenzione).

La violenza contro le donne è una grave forma di discriminazione, radicata nella disparità dei generi e pertanto l'Unione Europea, impegnandosi ad attuare la Convenzione di Istanbul, conferma il proprio impegno a combattere la violenza. La materia rientra nella più ampia politica comunitaria antidiscriminatoria che rinviene un fondamento normativo nel principio di non discriminazione (art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE) ed una sua specificazione negli articoli 2 e 3 TUE, negli articoli 8 e 157 TFUE.

Del resto, come è stato rilevato, in un recente rapporto dell'Istituto Europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), la violenza contro le donne ha dei costi sociali nell'UE notevoli. Si stimano che essi siano più di 226 milioni di euro²⁸.

Anche il rapporto pubblicato nel mese di marzo 2014 dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), istituita con regolamento (CE) n.168/2007, al fine di assistere le Istituzioni europee e le autorità nazionali ed offrire consulenza sui diritti fondamentali rilevanti nella attuazione dell'Unione Europea, ha fatto emergere un dato molto forte a cui l'UE non può restare indifferente: un terzo delle donne in Europa ha subito atti di violenza fisica o sessuale almeno una volta durante la vita adulta, il 20% è stato vittima di molestie on line, una donna su venti è stata

giurisdizionale degli atti dell'Unione che, a seguito dell'adesione sarebbe stato affidato ad un organo giurisdizionale esterno vale a dire la Corte europea dei diritti dell'uomo con un *vulnus* della competenza della Corte di Giustizia. Secondo il parere della scrivente, a differenza dell'adesione alla CEDU, l'adesione alla Convenzione di Istanbul non modificherebbe le competenze degli organi istituzionali dell'Unione bensì le rafforzerebbe e valorizzerebbe. Infatti questa Convenzione potrà essere un valido strumento per creare un quadro giuridico europeo più coerente a tutela delle vittime di violenza per cause legate al genere. Inoltre, il futuro accordo di adesione alla Convenzione è misto perché l'adesione è parallela alla ratifica dei suoi Stati membri.

²⁸ Cfr. i dati EIGE in www.europarl.europa.eu.

stuprata e oltre una donna su dieci ha subito violenze sessuali con l'uso della forza²⁹.

Tutto ciò premesso, valga approfondire, in particolare, la questione dell'adesione da un punto di vista giuridico e comprendere, nel dettaglio, le motivazioni che hanno indotto l'UE a limitare l'adesione alle sole disposizioni convenzionali sulla cooperazione giudiziaria penale e del capo sulla migrazione ed asilo. All'uopo bisogna comprendere il *background* dei lavori preparatori alla base delle decisioni del Consiglio nn.865 e 866/2017. Orbene, l'attenzione da parte delle Istituzioni europee verso la questione della violenza contro le donne già era emersa in alcuni atti di soft law come le Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea del 6 dicembre 2012 sulla lotta alla violenza contro le donne e i servizi di sostegno a favore delle vittime di violenza domestica e la Risoluzione del Parlamento Europeo del 25 febbraio 2014 alla Commissione sul contrasto alla violenza contro le donne. Tuttavia è sotto la Presidenza del Consiglio slovacca che si è intrapreso un percorso più incisivo verso l'adesione alla Convenzione di Istanbul. Infatti la Presidenza slovacca ha chiesto al servizio giuridico del Consiglio un parere relativo alle competenze dell'Unione interessate dalla Convenzione di Istanbul ed al fine di individuare le specifiche parti del testo convenzionale che incidevano su queste competenze. Nell'opinion 13795/16 del *Concil's legal service*, pertanto, si conveniva che la Convenzione incideva sulle competenze relative agli articoli 82 e 84 TUFUE relative alla cooperazione giudiziaria penale e quelle di cui agli articoli 78 e 79 TFUE sulle politiche di asilo e immigrazione³⁰ che, come è noto, sono strumentali alla realizzazione dello Spazio di Libertà Sicurezza e Giustizia dell'Unione.

²⁹ Cfr. il rapporto FRA del 2014 “*violence against women: an EU-wide Survey*” in www.fra.europa.it.

³⁰ In particolare le norme specifiche convenzionali relative alle politiche migratorie alle quali aderire sono state individuate negli articoli 60 e 61 del capo VII.

Pertanto l'interconnessione delle competenze è stata la ragione determinante che ha spinto l'Unione verso la decisione di aderire alla Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa. Successivamente, nella sessione plenaria del 23 novembre 2016, la Presidenza slovacca informava il Parlamento europeo che c'era un ampio supporto per avanzare delle proposte di adesione ma, a cause di divergenze sugli scopi dell'adesione e sui temi a cui aderire, si perveniva successivamente a delle mere proposte di compromesso con i documenti 14756/16 e 14757/16 che vennero discusse alla riunione della FREMP (Commissione consiliare sui diritti fondamentali per i diritti civili e la libertà di movimento delle persone) a seguito della quale fu annunciato che l'UE sarebbe diventata una parte della Convenzione di Istanbul. Il lavoro della Presidenza slovacca è continuato con la Presidenza maltese che confermava al Parlamento ed alla commissione FEMM (sui diritti delle donne e l'uguaglianza di genere) l'intenzione di aderire alla Convenzione europea per la prevenzione ed il contrasto alla violenza contro le donne. A seguito delle riunioni della FREMP, intercorse tra i mesi di febbraio ed aprile 2017, vennero poi preparate le bozze delle due decisioni sulla firma relative all'adesione alle parti della Convenzione sulla cooperazione giudiziaria penale, al diritto di asilo ed al principio di non respingimento, approvate l'11 maggio scorso e che hanno portato alla firma della Convenzione da parte del Commissario europeo Vera Jourovà lo scorso 13 giugno³¹. Attualmente l'*iter* di adesione è fermo sulla discussione della proposta di decisione del Consiglio COM (2016)0109, relativa alla conclusione della Convenzione divisa nelle commissioni del Parlamento europeo competenti. Le Commissioni coinvolte nell'esame della proposta sono state rispettivamente la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e la Commissione per i diritti della donna e

³¹ Cfr www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice. Per una sintesi cfr. www.europarl.europa.eu/thinktank, in particolare la scheda "*the Istanbul Convention: a tool to tackle violence against women and girls*", a cura dell'EPRS (European Parliamentary Research Service).

l'uguaglianza di genere che, a seguito delle riunioni congiunte del 19 luglio scorso, hanno reso, ai sensi dell'art. 55 del regolamento, una relazione interlocutoria sulla proposta (A8-0266/2017). A seguito di questo documento, il Parlamento Europeo, nell'ultima seduta del 30 agosto, ha reso la proposta di risoluzione, nella quale, dopo aver ripercorso le motivazioni per cui l'UE ha deciso di aderire alla Convenzione di Istanbul, si è compiaciuto della proposta della Commissione del 4 marzo 2016, sull'adesione che "assicurerà un quadro giuridico europeo coerente per prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza di genere e per proteggere e sostenere le vittime nelle politiche interne e esterne dell'UE" (punto 8). Il Parlamento ha inoltre evidenziato la particolare vulnerabilità di alcuni gruppi di donne come le migranti, rifugiate e richiedenti asilo che sono maggiormente a rischio di discriminazioni multiple (lettera r) ed ha invitato il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri ad accelerare i negoziati sulla ratifica della convenzione (punto 9, lettera a) e soprattutto a "garantire, nonostante la firma dell'adesione dell'UE alla Convenzione solo sulle disposizioni dell'asilo e della cooperazione penale, una adesione ampia e senza restrizione alcuna" (lettera d). Infatti il Parlamento Europeo si è rammaricato della limitazione del processo di adesione a due soli settori di competenza dell'Unione (punto 2).

Il Parlamento europeo ha anche avanzato delle ulteriori proposte. In particolare, alla lettera b) si invita la Commissione a "lanciare, senza indugio o rinvii, un dialogo costruttivo con il Consiglio e gli Stati membri, in cooperazione con il Consiglio d'Europa, per affrontare le riserve, le obiezioni e le preoccupazioni espresse dagli Stati membri".

Infatti, l'accordo di adesione è misto, in quanto contestualmente anche gli Stati membri sono tenuti a ratificarlo. Alla lettera e), poi, il Parlamento ha esortato a provvedere affinché gli Stati membri applichino la Convenzione e stanino risorse finanziarie e umane adeguate per prevenire e combattere il fenomeno, soprattutto la violenza domestica, nonché proteggere le vittime che vivono in zone in cui i servizi di protezione alle stesse non esistono e sono

limitati ed alla lettera f) invita il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri a nominare un coordinatore dell'UE che rappresenti l'organizzazione sovranazionale presso il Comitato delle parti del Consiglio d'Europa, dopo la ratifica della Convenzione. Questa figura dovrebbe essere responsabile del coordinamento, dell'attuazione, del monitoraggio e della valutazione delle politiche e delle misure destinate a prevenire e contrastare ogni forma di violenza contro le donne e le ragazze. Inoltre, alla lettera g), il Parlamento chiede un suo maggiore coinvolgimento nel monitoraggio della Convenzione, in seguito alla ratifica ed invita a concordare un codice di condotta relativo alla cooperazione tra l'UE e i suoi Stati membri per l'attuazione della stessa Convenzione che coinvolga anche la società civile, in particolare le organizzazioni per i diritti delle donne.

Alla lettera i) si sollecitano la Commissione e gli Stati membri ad elaborare orientamenti pratici e strategie per l'applicazione della Convenzione al fine di agevolare una attuazione e applicazione corretta negli Stati membri.

Relativamente alla questione delle donne migranti, il Parlamento, alla lettera p), invita ad adottare le misure necessarie, a norma degli articoli 60 e 61 della Convenzione, “tenendo in considerazione che le donne e le ragazze migranti, in possesso o meno degli opportuni documenti, e le donne richiedenti asilo hanno il diritto di vivere libere dalla violenza, nella sfera sia pubblica che privata e sono particolarmente vulnerabili alla violenza di genere”.

Si ricorda che la violenza di genere, incluse le mutilazioni genitali femminili, può essere riconosciuta come una forma di persecuzione e che le vittime possono quindi avvalersi della protezione offerta dalla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiati. Pertanto il Parlamento ha invitato a garantire che gli Stati membri “rispettino un'impostazione attenta alla dimensione di genere, in tutte le procedure di asilo e di accoglienza nonché il principio di non respingimento”. Questo profilo è di particolare rilievo ed è perfettamente in linea con gli orientamenti dell'UNHCR, recepiti nella stessa Convenzione di Istanbul, al fine

di interpretare la Convenzione di Ginevra secondo una prospettiva di genere (v. capitolo II).

Al fine di creare, inoltre, “un sistema normativo coerente e pieno sulla tutela delle donne vittime di violenza”, si invitano gli Stati membri ad attuare in pieno la direttiva 2011/99/UE sull’ordine di protezione europeo, il regolamento UE sul riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile e la direttiva 2012/29/UE sulla protezione delle vittime nonché la direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e la direttiva 2011/92/UE relativa alla lotta contro l’abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori.

L’attuazione di questo pacchetto di misure legislative europee garantirebbe una effettiva tutela delle vittime di violenza di genere.

Un’ulteriore proposta rilevante del Parlamento è la costituzione di un osservatorio europeo sulla violenza di genere che potrebbe essere un utile strumento per lo studio del fenomeno. Infine, si richiede al Consiglio (punto 12) di attivare la c.d. “clausola passerella” (art. 83, par 3 TFUE) mediante l’adozione di una decisione unanime che inserisca la violenza contro le donne e le altre forme di violenza di genere fra i reati a norma dell’art. 83, par 1, TFUE equiparandole alle gravi forme di criminalità, con possibile dimensione transnazionale, come il terrorismo, la tratta degli esseri umani, lo sfruttamento delle donne e dei bambini, il traffico illecito di stupefacenti, di armi, il riciclaggio di denaro, la corruzione, la contraffazione dei mezzi di pagamento, la criminalità informatica e la criminalità organizzata. Quest’ultima proposta è stata anche ripresa dalla Commissione nella strategia sulla parità di genere 2020-2025.

La Risoluzione citata è stata ripresa dal Parlamento Europeo anche nella Risoluzione del 26 ottobre 2017 sulla lotta alle molestie ed agli abusi sessuali. In particolare, al paragrafo 10 della risoluzione de qua si invitano gli Stati membri ad accelerare il processo di ratifica della Convenzione di Istanbul e si invita la Commissione a presentare una proposta di direttiva per il contrasto di tutte le forme di violenza sulle donne³².

³² Cfr. 2017/2897 (RSP).

Non resta quindi che attendere gli esiti del processo finale di ratifica alla Convenzione di Istanbul e verificare quanto sarà attuato dal Consiglio, sulla base delle raccomandazioni del Parlamento.

Tutto ciò posto, è d'uopo fare delle osservazioni in merito. In primis, bisogna riflettere sul rango della fonte convenzionale, una volta immessa nell'ordinamento dell'Unione Europea, a seguito della definizione del processo di adesione. Orbene, è di palmare evidenza che, nel sistema delle fonti dell'Unione, la Convenzione sia una fonte pattizia, sovraordinata alle fonti di diritto derivato, di guisa che essa assumerebbe una posizione intermedia tra i trattati istitutivi e gli atti di diritto derivato. A comprovare questa tesi rileva un dato normativo: l'art 216, par. 2, TFUE asserisce, infatti, che gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri di guisa che queste disposizioni convenzionali prevalgono sulle fonti derivate delle istituzioni³³.

Una seconda quæstio riguarda l'eventualità che le fonti secondarie confliggano con le disposizioni convenzionali recepite. Invero questo problema si era già posto con riguardo al contrasto della direttiva 2000/78/CE con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei disabili ma lo stesso ragionamento sviluppato dalla Corte di Giustizia può valere anche in questo caso, sussistendo una situazione simile. Nella fattispecie citata, all'esame della Corte di Lussemburgo, era stato negato ad una madre irlandese committente che, a causa di una sua disabilità, era ricorsa alla pratica della maternità surrogata, di usufruire del congedo di maternità, ai sensi della direttiva 2000/78/CE perché la fattispecie non rientrava nel suo ambito applicativo³⁴. Orbene la Corte di Lussemburgo aveva sostenuto che la direttiva dovesse essere interpretata in modo conforme alla Convenzione sui diritti dei disabili, recepita dall'Unione Europea. Tuttavia la fonte di diritto derivato non poteva considerarsi invalida e contrastante con la Convenzione

³³ *Ex multis*, sentenza CGUE 21.12.2011, *Air transport Association of America e a.*, c-366/10.

³⁴ Cfr. Sentenza Corte di Giustizia del 18 marzo 2014, causa C-363/12, caso *Z c. A. Government Department e the Board of Management of a community school*.

perché quest'ultima non aveva un effetto diretto. Infatti la Corte aveva osservato che nel contenuto le disposizioni della stessa non erano incondizionate e sufficientemente precise in quanto in ragione della natura programmatica necessitavano di ulteriori atti di esecuzione (cfr. punto 89 della sentenza). Pertanto, a parere di chi scrive, si dovrebbe sostenere lo stesso ragionamento anche nel caso in cui si ravvisasse un contrasto tra una fonte secondaria e la Convenzione di Istanbul, una volta entrata a far parte dell'ordinamento dell'Unione Europea. La predetta normativa dell'Unione Europea non potrebbe essere considerata invalida perché la Convenzione di Istanbul ha un carattere programmatico ed occorrerebbero ulteriori atti di attuazione da parte degli Stati aderenti.

Tuttavia la Convenzione *de qua* costituisce senza dubbio un fondamentale strumento interpretativo per le fonti dell'ordinamento dell'Unione Europea.

Per quanto concerne il rapporto tra la Convenzione di Istanbul e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, è da constatare che sussiste una relazione biunivoca tra le due fonti. Infatti la Convenzione richiama molti diritti della Carta come la parità di genere, il diritto alla vita, il divieto di tortura ed il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

È noto che questo collegamento è possibile ai sensi dell'art. 52, par. 3, della Carta che statuisce che, laddove questa fonte contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli della CEDU, così come interpretati dalla Corte di Strasburgo. Orbene, considerato che, nei casi contro la violenza contro le donne e domestica, la Corte EDU ormai interpreta le disposizioni della CEDU alla luce della Convenzione di Istanbul (v. infra sentenza *Talpis c. Italia*), è da desumere che anche le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali debbano essere interpretate alla luce della Convenzione di Istanbul.

5. La disciplina delle riserve nella Convenzione di Istanbul

Come è noto, le riserve sono oggetto di disciplina nel diritto consuetudinario internazionale, poi codificato nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969. Infatti, secondo l'art. 2, par. 1, lett. d) della suddetta Convenzione internazionale la riserva è “una dichiarazione unilaterale, quale che sia la sua articolazione e denominazione, fatta da uno Stato quando sottoscrive, ratifica, accetta o approva un trattato o vi aderisce, attraverso la quale esso mira ad escludere o modificare l'effetto giuridico di alcune disposizioni del trattato nella loro applicazione allo Stato medesimo”. Si tratta quindi di una manifestazione unilaterale di volontà³⁵ espressa da uno Stato nel momento del consenso a vincolarsi in un trattato che rende un trattato flessibile per le Parti perché gli Stati, attraverso la scelta discrezionale di formulare la riserva, escludono l'obbligatorietà nei loro confronti di alcune disposizioni o clausole del trattato. Nei trattati multilaterali le riserve hanno proprio la funzione di facilitare la partecipazione di numerosi contraenti.

La formulazione di una riserva produce, quindi, una situazione di diseguaglianza tra lo Stato riservante e gli altri Stati contraenti. Tuttavia, in base al principio di reciprocità, si riesce a stabilire un equilibrio negli obblighi delle parti di un trattato di guisa che lo Stato che ha accettato la riserva ha la possibilità di valersi, a sua volta, della stessa riserva nei confronti dello Stato riservante. L'applicazione del principio di reciprocità alle riserve comporta come effetto che anche gli altri Stati contraenti siano dispensati dall'applicazione della disposizione oggetto di riserva nei confronti dello Stato riservante (se la riserva è eccezionale) o che lo stesso

³⁵ La riserva si distingue dalla dichiarazione interpretativa con la quale uno Stato non manifesta la volontà di modificare o escludere l'obbligatorietà di una clausola del trattato ma propone solo un'interpretazione di una o più disposizioni dello stesso. Sul tema generale delle riserve si rinvia alla molteplice manualistica di diritto internazionale.

possa applicare la disposizione nei termini in cui è stata modificata dalla riserva (se la riserva è modificativa).

Non è consentito per uno Stato formulare una riserva tardiva perchè essa deve sempre essere apposta prima che il trattato abbia acquisito vigore per lo Stato riservante.

Ciò posto in generale, occorre soffermarsi sulla questione delle riserve nei trattati sui diritti umani per comprenderne la disciplina specifica nella Convenzione di Istanbul.

Orbene, la predetta disciplina subisce *in subiecta materia* delle deroghe. Nei trattati sui diritti umani c'è infatti una sottrazione al modello sinallagmatico generale della disciplina delle riserve.

La deroga al principio di reciprocità si giustifica per la causa specifica dei trattati sui diritti umani con i quali gli Stati assumono obblighi verso le altre Parti contraenti per tutelare i diritti fondamentali di tutti gli individui soggetti alla loro giurisdizione³⁶. Per quanto riguarda l'ammissibilità di una riserva bisogna verificare *in primis* il regime specifico del singolo trattato. Infatti un trattato può espressamente autorizzare una riserva come potrebbe escluderla. Se il trattato espressamente prevede la possibilità di formulare una riserva, non è richiesta in questo caso accettazione da parte degli Stati contraenti. Per contro se il trattato non si esprime al riguardo essa dovrà essere notificata alle altre parti che possono obiettare l'inammissibilità entro 12 mesi decorsi i quali si intende accettata.

³⁶ Pertanto, la ratifica di questi trattati comporta che lo Stato che ha espresso il suo consenso assume l'obbligo nei confronti di tutte le altre parti contraenti di mettere in condizione gli individui soggetti alla sua giurisdizione di fruire dei diritti ad essi attribuiti dal trattato di guisa che queste fonti pattizie operano su due livelli: un livello internazionale verso gli altri Stati contraenti ed un livello interno verso gli individui. La funzione della riserva è quella di esonerare lo Stato riservante dall'obbligo di assicurare determinati diritti agli individui, ponendolo in una posizione privilegiata verso gli altri Stati contraenti che non obiettano e accettano le riserve i quali, tuttavia, non potranno a loro volta reclamare il mancato rispetto degli obblighi previsti al trattato, da parte dello Stato riservante per essere a loro volta dispensati dalla applicazione delle disposizioni oggetto di riserva.

Si desume che la disciplina delle riserve ha dei limiti convenzionali perché il trattato può proibire espressamente una riserva o ammettere solo determinate riserve e a determinate condizioni.

Quando il trattato non prevede una espressa esclusione per la formulazione delle riserve, allora la riserva sarà ammissibile “solo se è compatibile con l’oggetto e lo scopo” del trattato, come è stato indicato nel parere CIG del 28 maggio 1951 sulle riserve alla Convenzione sulla repressione del genocidio del 1948.

Inoltre, con specifico riguardo alle riserve nei trattati sui diritti umani, le *guidelines* della Commissione di Diritto Internazionale hanno chiarito, nella previsione 3.1.1, che, al fine di valutare la compatibilità di una riserva con l’oggetto e lo scopo di un trattato sui diritti umani, devono essere tenuti presenti l’indivisibilità, l’interdipendenza e i collegamenti tra i diritti contemplati dal testo pattizio nonché l’importanza della previsione riservata e l’impatto della riserva sul senso globale del trattato³⁷.

Verificando, nel caso di specie, le disposizioni specifiche della Convenzione di Istanbul sulle riserve, di cui agli articoli 78 e 79, occorre evidenziare che si ammettono solo alcune riserve, escludendo espressamente l’ammissibilità di tutte le altre. Pertanto saranno legittime ed ammissibili solo le riserve conformi ai predetti articoli della fonte convenzionale.

L’art. 78 esclude l’ammissibilità delle riserve con una serie di eccezioni relative ad alcune disposizioni della Convenzione. La fonte pattizia, infatti, ammette riserve eccezionali, vale a dire riserve aventi lo scopo di escludere l’effetto giuridico di uno o più disposizioni di un trattato nei confronti dello Stato riservante. Si ammettono altresì riserve trasversali vale a dire riserve che escludono l’applicazione del trattato solo in particolari circostanze. Si tratta delle riserve agli articoli 30, par.2, art. 44, parr.1, 3 e 4,

³⁷ Cfr. Nazioni Unite Assemblea Generale, *Report of the International law commission*, sixty second session (2010) general Assembly Official records, sixty-fifth session, supplement n.10, A/65/10 in www.untreaty.un.org/ilc/reports/2010/2010report.htm.

art. 55, par. 1, esaminato in combinato disposto con gli articoli 37, 38 e 39 e sull'art. 59 della Convenzione. Quest'ultima riserva concerne l'esclusione della previsione relativa al capo migrazione ed asilo sul titolo autonomo di permesso di soggiorno.

Al par. 3 della Convenzione è inoltre prevista una riserva modificativa che modifica l'effetto giuridico degli articoli 33 e 34 della Convenzione sulle sanzioni. Infatti uno Stato o l'Unione Europea può precisare che si riserva il diritto di prevedere sanzioni non penali in luogo di quelle penali per i comportamenti di cui agli articoli 33 e 34 (violenza psicologica e atti persecutori).

Un'ulteriore questione *in subiecta materia* rileva e si correla al tema della ratifica dell'Unione europea, concernendo le riserve espresse da alcuni Stati membri UE che sono parte della Convenzione di Istanbul³⁸. Tra le disposizioni oggetto di tutte queste riserve specifiche citate compare l'art. 59, che, come è stato già evidenziato, disciplina il titolo autonomo di permesso di soggiorno. Questa previsione, invero, ricade proprio nella competenza dell'UE sulla migrazione che concorre a giustificarne la partecipazione alla Convenzione in esame. Al riguardo, è da rilevare che anche il Parlamento europeo, nelle sue raccomandazioni di settembre scorso, ha manifestato delle perplessità sulla scelta sovrana degli Stati di esprimere riserve in ambiti di competenza dell'Unione Europea. Tuttavia, a parere di chi scrive, questa possibilità di formulazione delle riserve da parte degli Stati membri è da rispettare perché è esercitata in conformità alle regole del diritto internazionale.

³⁸ Hanno formulato riserve, rispettivamente, in data 16.06.2015, 2.05.2016 e 11.05.2011, Cipro, la Repubblica Ceca e la Germania. Quest'ultima, tuttavia, ha formulato la riserva solo al momento della firma e non l'ha confermata con lo strumento della ratifica, decadendo dalla stessa per decorrenza del termine quinquennale di validità senza aver notificato il suo rinnovo. Anche la Danimarca, la Finlandia, la Francia, Malta, la Polonia, la Romania, la Svezia hanno espresso riserve, confermate con la ratifica, rispettivamente in data 23.04.2014, il 17.04.2015, il 4.07.2014, il 29.07.2014, il 27.04.2015, il 23.05.2016 e il 1.07.2014. Tutte sono ancora in corso di validità e bisogna attenderne l'eventuale rinnovo.

Inoltre, non è da trascurare il fatto che la competenza sulla migrazione e sulla cooperazione giudiziaria penale, che hanno giustificato l'adesione, rientrano nella materia dello spazio di libertà sicurezza e giustizia dell'Unione che è materia concorrente e non esclusiva dell'Unione Europea.

Si potrebbe invero ipotizzare che sulle riserve espresse dagli Stati membri, l'UE possa eventualmente formulare un'obiezione alle stesse, ai sensi dell'art. 78, par. 4. Tuttavia, come già sopra evidenziato, trattandosi di riserve sui trattati di diritti umani, l'UE non potrebbe a sua volta invocare la reciprocità sulle stesse disposizioni della Convenzione. La questione resta tuttora aperta e bisogna attendere la conclusione dell'iter formale di adesione. Occorrerebbe, inoltre, aspettare che trascorra il quinquennio di validità delle riserve per poi verificare se gli Stati decideranno di rinnovarle o meno.

Ai sensi dell'art. 79, infatti, le riserve conformi hanno validità temporale limitata per un periodo di 5 anni che decorre dal primo giorno dell'entrata in vigore della Convenzione per la parte interessata con possibilità di rinnovo per periodi di uguale durata.

A tal riguardo, ai sensi del par. 2 dell'art. 79 "diciotto mesi prima della scadenza della riserva, il Segretario Generale del Consiglio d'Europa notifica alla Parte interessata la scadenza della riserva. Tre mesi prima della data della scadenza la parte deve comunicare al Segretario generale la sua intenzione di mantenere, modificare o ritirare la riserva. In assenza di tale comunicazione il Segretario Generale informa la parte che la sua riserva si intende automaticamente prorogata per un periodo di 6 mesi. Se la parte interessata non notifica prima della scadenza di questo termine la sua intenzione di mantenere o modificare la propria riserva, questa è considerata sciolta".

Nella conservazione della riserva gioca un ruolo importante il gruppo di esperti del GREVIO. Infatti, ai sensi del par. 3 dell'art. 79 della Convenzione, la parte che ha formulato la riserva deve fornire, prima di rinnovarla, o su richiesta, delle spiegazioni al GREVIO sui motivi che giustificano il suo mantenimento. Il gruppo di esperti del Consiglio d'Europa può anche intervenire

nell'esame delle giustificazioni al mantenimento della riserva al termine del periodo di validità.

6. Profili comparatistici: cenni sugli altri sistemi regionali di tutela dei diritti dell'uomo

Esaminato il testo, nel dettaglio, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e domestica, è opportuno, per ragioni di esaustività, fare dei cenni comparatistici su altri sistemi regionali di tutela dei diritti umani.

Con riguardo al continente africano, valga rilevare che i diritti dell'uomo ed in particolare i diritti della donna sono una necessità assoluta perché in questi contesti territoriali, per ragioni culturali, alla donna ancora non viene riconosciuta pari dignità dell'uomo.

Tuttavia tra gli Stati membri dell'Unione Africana³⁹ sta emergendo una nuova sensibilità che ha portato all'adozione del c.d. Protocollo di Maputo che integra, ai sensi dell'art. 66 la Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli. Esso è stato adottato l'11 luglio 2003 dalla II sessione ordinaria della Conferenza dell'Unione Africana. Il protocollo nasce da un percorso di riflessione sul ruolo della donna africana e sul riconoscimento di un suo compito fondamentale nella preservazione dei valori africani. Questi ultimi si basano sui principi dell'uguaglianza, della pace, della libertà, della dignità, della giustizia, della solidarietà e della democrazia. Pertanto gli Stati dell'Unione africana si sono impegnati ad eliminare la discriminazione nei confronti delle donne africane "in tutte i suoi moduli" adottando le misure idonee ai piani legislativi, istituzionali ed altri piani. Ai sensi del par 2 "gli Stati membri si impegnano a modificare schemi e modelli di

³⁹ L'Unione Africana (AU) è stata istituita con la firma dell'atto costitutivo a Lomè (Togo) l'11 luglio 2000. Il trattato costitutivo è stato poi ratificato da 55 Paesi africani (l'ultimo Stato ad aderire è stato il Marocco il 20.01.2017) ed è entrato in vigore il 26.05.2001. Essa succede alla *Organization of African Unity*, fondata ad Addis Abeba il 25.05.1963. (cfr. <http://au.int>).

comportamento socioculturali della donna con l'istruzione del pubblico tramite le strategie d'informazione d'istruzione e di comunicazione in attesa di giungere all'eliminazione di tutte le pratiche culturali e tradizionali nocive e di qualsiasi altra pratica fondata sull'idea di inferiorità o di superiorità dell'uno e dell'altro sesso o sui ruoli stereotipati della donna e dell'uomo". Il Protocollo, inoltre, recependo la nozione di violenza di genere contenuta in altri documenti internazionali, definisce la violenza nei confronti delle donne come "ogni atto perpetrato contro le donne che causa o che possa causare alle donne un pregiudizio o sofferenze fisiche, sessuali, psicologiche o economiche, compresa la minaccia di intraprendere atti, l'imposizione di restrizioni o la privazione arbitraria delle libertà fondamentali sia nella vita privata o nella vita pubblica, in tempo di pace, in situazioni di conflitto o di guerra".

Recita l'art. 4 del Protocollo - che si può leggere, in via interpretativa, in rapporto con l'art. 3 CEDU - che "qualsiasi donna ha diritto al rispetto della sua vita, della sua integrità fisica ed alla sicurezza della sua persona. Ogni tipo di sfruttamento, di punizione e di trattamento inumano o di degrado deve essere vietato".

Invero il Protocollo recepisce anche le riflessioni della consultazione di esperti del Cairo che nel 2003 adottarono delle dichiarazioni sul tema delle mutilazioni genitali femminili. Infatti, l'art. 5, lett. b), del protocollo proibisce qualsiasi tipo di mutilazione genitale femminile, intesa come pratica nociva che lede negativamente i diritti umani delle donne e contraria al diritto internazionale. Si vieta, inoltre, il matrimonio forzato (art.6) che in Africa è ancora una pratica molto diffusa ed una forma atroce di violenza di genere.

Si può sostenere che il Protocollo di Maputo rappresenti un documento internazionale regionale avanzato con un ambizioso programma culturale. Gli Stati africani si sono, dunque, impegnati ad operare una vera e propria opera di sensibilizzazione culturale al fine di prevenire forme di discriminazione e di violenza sulle donne.

Rilevano anche forme avanzate di tutela come la protezione delle donne disabili e delle donne anziane, incluse nella categoria delle donne africane vulnerabili che richiedono una protezione speciale (artt. 22 e 23).

Inoltre tra i diritti di cui le donne africane sono titolari figura il diritto alla pace, il diritto ad un “contesto culturale positivo” (art. 17), il diritto ad un ambiente salubre (art. 18) ed il diritto ad uno sviluppo sostenibile (art. 19).

Con il suddetto Protocollo gli Stati africani si sono impegnati, inoltre, a fornire anche una tutela procedurale. Infatti l’art. 32 statuisce che “in attesa della messa in atto della Corte africana dei diritti dell’uomo e dei popoli”, se sorge una controversia sull’interpretazione del protocollo sulla sua applicazione, la tutela sarà della Commissione africana per i diritti dell’uomo e dei popoli competente a dirimere le controversie”.

A tal riguardo, nell’area africana regionale di tutela dei diritti umani, merita menzione un recente caso⁴⁰ sottoposto alla Corte di giustizia della Comunità economica degli Stati dell’Africa occidentale (c.d. Corte dell’ECOWAS) e deciso il 12 ottobre 2017.

Con questa sentenza la Corte dell’ECOWAS si è pronunciata su un ricorso presentato da quattro donne nigeriane che lamentavano di essere state rapite, molestate, abusate sessualmente ed arrestate arbitrariamente da alcuni agenti della Repubblica federale della Nigeria.

Invero queste azioni discriminatorie riflettevano una diffusa pratica in Nigeria dei rapimenti casuali di donne. Per le ricorrenti questi fatti avrebbero violato gli artt. 1, 2, 3 e 5 della Carta Africana dei diritti dell’uomo e dei popoli del 1981 ed il Protocollo di Maputo del 2003.

Orbene, la Corte africana ha accolto il ricorso ritenendo lo Stato nigeriano responsabile per l’arresto arbitrario delle donne ricorrenti. I giudici hanno, infatti, constatato che vi è stata una “*systematic sting operation directed against only the female*

⁴⁰ ECW/CCJ/JUD/08/17 del 12.10.2017, *Njemanze e altre c. Rep. Federale della Nigeria*.

gender”, da parte degli agenti al servizio dello Stato, ravvisando una discriminazione su base sessuale (p. 38 della sentenza).

Inoltre la Corte ha ritenuto la Nigeria anche responsabile per violazione della *due diligence* per non aver indagato per accertare la verità sugli arresti delle donne al fine di individuare i responsabili dei delitti.

Per quanto concerne l’area regionale sudamericana, negli stessi anni della Dichiarazione ONU sulla violenza di genere, nel 1994, a Belém do Pará, fu adottata dall’Organizzazione degli Stati Americani la “Convenzione Interamericana per prevenire, punire e sradicare la Violenza Contro la Donna”. Questo trattato sui diritti umani, recependo la tradizionale concezione di violenza di genere, definisce la violenza contro la donna come “qualsiasi atto o condotta basata sul genere, che causi morte, danno o sofferenza fisica, sessuale o psicologica alla donna, tanto nella sfera pubblica che in quella privata” e viene specificato che il fenomeno è “una manifestazione delle relazioni di potere storicamente diseguali tra uomini e donne che hanno portato alla dominazione e alla discriminazione contro le donne da parte degli uomini, che impedisce il pieno miglioramento della condizione delle donne”. È da evidenziare come nel sistema interamericano dei diritti umani ci sia una Convenzione vincolante sulla violenza di genere già negli anni novanta mentre, in sede universale, c’è una mera Dichiarazione e solo nel 2011 in area regionale europea è stata adottata una Convenzione vincolante in materia. Valga inoltre riscontrare che sul rapporto tra la Convenzione di Belém do Pará ed il Patto di San José (o Convenzione interamericana sui diritti umani) del 1969 rileva lo stesso rapporto di *genus a species* che, come già è stato evidenziato, intercorre tra la CEDU e la Convenzione di Istanbul. È noto, inoltre, che in base al Patto di San José è stata creata anche un’analoga Corte interamericana, modellata sostanzialmente sulle competenze della CorteEDU(per un approfondimento sul sistema americano dei diritti umani cfr. A. Di Stasi, 2004. e M. Scalabrino, 2007). A tal riguardo, la Corte interamericana ha affrontato il tema della violenza di genere in alcuni importanti *leading cases*. Tra i casi più rilevanti, senza

dubbio, rileva il caso Gonzalez et al. (Cotton Field) c. Messico (sentenza del 16 novembre 2009) con il quale la Corte Interamericana ha deciso, in merito alle morti di numerose donne lavoratrici migranti a Ciudad Juarez, nelle *maquiladoras*, in Messico nel 2008. In questa sentenza la Corte interamericana ha accertato che lo Stato non aveva rispettato gli obblighi di diligenza nella prevenzione e repressione della violenza contro le donne violando l'art. 5 par. 1 e 2 della Convenzione interamericana sui diritti umani. È da rilevare che la Corte ha sostenuto che le violenze subite dalle donne messicane fossero violenze di genere. Tuttavia i giudici si sono astenuti dal considerare sussistente, nella fattispecie, anche il reato di tortura.

Il caso Cotton Field ha riguardato, invero, una fattispecie di violenza privata contro le donne. Non sono mancate, tuttavia, pronunce sulla violenza istituzionale, perpetrata dalle Autorità nei confronti delle donne.

Si considerino, ad esempio, il caso *Ana, Beatriz e Celia Gonzales Perez c. Messico* (ricorso n.53/01, sentenza 4 aprile 2001) ed il caso *Ines Fernandez Ortega c. Messico* (sentenza 30 agosto 2000) della Commissione interamericana, poi rinviati alla Corte interamericana.

In entrambi i casi le donne appartenevano a gruppi indigeni ed erano state stuprate da membri dell'esercito messicano. Orbene, la Corte interamericana ha richiamato espressamente la Convenzione di Belèm do Parà evidenziando come la violenza contro le donne non costituisce solo una violazione dei diritti umani ma anche un reato contro la dignità umana. I giudici interamericani sottolineano altresì, a differenza del caso Cotton Field, che gli atti di stupro, quali forme di violenza di genere, presentano gli elementi della tortura.

In questo modo la Corte interamericana utilizza la Convenzione di Belèm do Parà ai fini di un'interpretazione estensiva dell'art. 5 della Convenzione americana dei diritti umani.

Di recente, è stato sottoposto all'esame della Commissione inter-americana sui diritti umani un nuovo caso di violenza sulle donne (rep. n.33/16, caso 12,797, *Linda Loaiza Lòpez Soto and*

relatives c. Venezuela)⁴¹, deciso il 29 luglio 2016, che rappresenta solo uno dei numerosi crimini di violenza di genere perpetrati in Venezuela, come è stato comprovato anche dal Rapporto delle Nazioni Unite sulla situazione delle violenze sessuali in Venezuela del 2009, ed i cui responsabili sono rimasti nel 98% dei casi impuniti.

Orbene, la IACHR ha ravvisato nella fattispecie la violazione della *due diligence* da parte del Venezuela ritenuto responsabile della scomparsa e delle torture subite da Linda Lopez. Nel corso della sua detenzione la donna era, infatti, stata ripetutamente sottoposta a violenze fisiche, psicologiche e sessuali da parte del suo aguzzino e lo Stato non era stato in grado di proteggere la vittima.

All'uopo si richiama il precedente caso della Corte Interamericana Cotton Field ed anche la giurisprudenza europea della Corte di Strasburgo *in subiecta materia*.

Pertanto, la Commissione Interamericana sui diritti umani conclude ritenendo violati rispettivamente gli articoli 5(1), 5(2), 7(1), 11 e 24 del Patto di San José e l'articolo 7(a) e 7 (b) della Convenzione Interamericana per prevenire, punire e sradicare la violenza contro la donna.

Valga, infine, menzionare anche un'interessante questione, sottoposta alla Commissione Interamericana sui diritti umani in tema di sterilizzazioni forzate in Perù. Si tratta del caso *Maria Mamerita Mestanza Chavez c. Perù*, deciso nel 2003.⁴² Mamerita era una contadina indigena che viveva con il marito ed i figli nella zona rurale di Encanada.

La donna, dopo varie visite domiciliari intimidatorie dei funzionari del programma nazionale per la salute riproduttiva del governo di Fujimori, era stata costretta ad accettare la sterilizzazione. Così le fu legata la tuba. Tuttavia non era stata informata sulle rischiose conseguenze dell'intervento sulla sua salute e, dopo otto giorni dall'operazione la donna morì, a seguito di infezione post-operatoria.

⁴¹ In www.cidh.org.

⁴² Petition 12.191 in www.cidh.org.

È da evidenziare che spesso le donne subivano gli interventi da infermieri e personale sanitario non specializzato. Il marito aveva denunciato alla Procura penale statale l'omicidio colposo della moglie ma il caso fu archiviato.

Pertanto, falliti i rimedi interni per ottenere giustizia, il marito di Mamerita presentava ricorso alla Commissione interamericana per violazioni del Patto di San José e della Convenzione interamericana di Belém de Pará sulla violenza sulle donne del 1994. Il 3 ottobre 2000 la Commissione dichiarava il ricorso ricevibile ed il 2 ottobre 2003, ravvisate le violazioni dei diritti umani da parte delle Autorità peruviane, lo Stato del Perù, con un accordo, ha riconosciuto la sua responsabilità internazionale, obbligandosi a risarcire le vittime ed a modificare il programma sanitario. Sull'ottemperanza all'accordo di cui c'è un costante monitoraggio. È da evidenziare che la sterilizzazione forzata è una grave lesione dei diritti riproduttivi delle donne e rappresenta un'altra gravissima forma di violenza sulle donne⁴³. (Sul rapporto tra violenza di genere e salute riproduttiva delle donne si rinvia a DE VIDO, 2021).

Infine, anche nel continente asiatico, occorre rilevare che esiste un sistema regionale di tutela dei diritti umani delle donne, l'ASEAN, che rappresenta la più importante espressione di regionalismo asiatico. Questa organizzazione internazionale è sorta nel 1967, con la Dichiarazione di Bangkok, al fine di accelerare il progresso economico ed aumentare la stabilità politica dei Paesi

⁴³ Le pratiche delle sterilizzazioni forzate non solo ledono i diritti umani delle donne riconosciuti dalle Convenzioni regionali dell'area latino americana ma violano anche i diritti della Dichiarazione Universale sui diritti umani e della CEDAW (Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne) del 1981. È da rilevare, invero, che le sterilizzazioni forzate sono purtroppo ancora una forma di discriminazione sulle donne molto diffusa in altri continenti poveri come quello africano e asiatico. Anche in ambito regionale europeo esse sono menzionate, tra le forme di violenza di genere, nella Convenzione di Istanbul: l'art. 39 recita che *“le parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per perseguire penalmente le pratiche che abbiano lo scopo e l'effetto di interrompere definitivamente la capacità riproduttiva di una donna senza il suo preliminare consenso informato o la sua comprensione della procedura praticata”*.

del Sud-Est Asiatico ed attualmente ne fanno parte 10 Paesi: Indonesia, Malesia, Filippine, Thailandia, Singapore, Brunei, Vietnam, Laos, Birmania e Cambogia.

Nell'area ASEAN è nata anche nel 2010 una Commissione, la *Asean Commission on the Promotion and the protection of the rights of women and children* composta da due rappresentanti per ciascuno dei 10 Stati membri ASEAN con l'obiettivo di promuovere e proteggere i diritti umani delle donne e dei minori. Tuttavia, l'operato di questa Commissione è limitativo perchè essa non ha mandato a ricevere ricorsi individuali, a differenza della CorteEDU. Inoltre era stata proclamata la Dichiarazione ASEAN sull'eliminazione della violenza contro le donne, adottata a Jakarta, in Indonesia, il 30 giugno 2004 (per approfondimenti sull'ASEAN e le altre forme di regionalismo si rinvia a Pennetta, 2007).

2. La tutela delle donne migranti vittime di violenza secondo un gender based approach

1. Premessa

Proseguendo in questa disamina giuridica sulla tutela dei diritti umani delle donne secondo una prospettiva di genere, nel presente capitolo sarà approfondito il tema della violenza sulla categoria delle donne migranti, la quale costituisce un gruppo vulnerabile eterogeneo. Ad esso, infatti, appartengono varie tipologie di donne, come le donne rifugiate e richiedenti asilo, le migranti economiche, le migranti per ricongiungimento familiare e le migranti climatiche.

Oltre ad una vulnerabilità “inerente”, correlata al genere, queste ultime presentano una vulnerabilità correlata alla loro condizione oggettiva di “migrante”; in dottrina (Morrone, 2013) si è asserito, pertanto, che esse hanno una “doppia vulnerabilità”.

Al riguardo, sulla vulnerabilità legata alla condizione di migrante, occorre evidenziare che il gruppo di lavoro di esperti sui diritti umani dei migranti, nominato dalla Commissione dei diritti umani nel 1997 (poi sostituita dal Consiglio dei diritti umani, istituito con risoluzione dell’Assemblea generale *Human rights Council*, UN Doc A/RES/60/251 del 3 aprile 2006) riscontrava che “l’elemento essenziale che determina la debolezza dei migranti consiste in una situazione di mero fatto (c.d. di *powerlessness*) che caratterizzerebbe la relazione di questi sia con lo Stato di invio e/o

destinazione che con le forze sociali e che si sostanzia in una condizione di emarginazione tale da confinare i migranti alla periferia del sistema di protezione dei diritti sino al punto di impedire loro il pieno ed effettivo godimento delle proprie posizioni soggettive”⁴⁴.

Invero, già nel 1997 si evidenziava l’esigenza di rafforzare il sistema di protezione internazionale dei diritti umani dei migranti (Rigo, 2006). In particolare, si è osservato che sono le donne migranti ad essere maggiormente esposte al rischio di violenze, sia durante il percorso migratorio per l’attraversamento delle frontiere che durante tutto il periodo di permanenza nello Stato di destinazione. Al riguardo, l’Alto commissariato per i rifugiati (UNCHR) ha espresso grande preoccupazione; inoltre, l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nella *New York Declaration for refugees and migrants* del 13 settembre 2016 A/71/L1 ha evidenziato che bisogna assumere una prospettiva di genere sulla questione migratoria delle donne e garantire il pieno rispetto e protezione dei loro diritti umani (par. 31).

Per quanto concerne l’ambito normativo regionale europeo, anche il Parlamento europeo, in un parere del 7 settembre 2016 sulla situazione dei diritti fondamentali nell’Unione europea nel 2015⁴⁵, con la Commissione per i diritti della donna e l’uguaglianza di genere, ha invitato gli Stati ad adottare approcci specifici di genere nelle procedure di accoglienza⁴⁶ e di asilo ribadendo la

⁴⁴ Cfr. Commissione Diritti Umani, *Migrants and human rights* UN Docc E/CN.4/1997/15 DEL 3.04.1997, par. 3.

⁴⁵ 2016/2009 INI.

⁴⁶ I migranti, al loro ingresso nel territorio europeo, vengono trattenuti in centri di prima accoglienza. In Italia, il D.L. 17 febbraio 2017 n. 13 (c.d. decreto Minniti), recante “disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale nonché per il contrasto dell’immigrazione legale”, ha introdotto i CPR (centri di permanenza per il rimpatrio) che hanno sostituito i CIE (centri di identificazione e di espulsione). Alcune associazioni di assistenza alle donne rifugiate hanno evidenziato le criticità di questi *hotspots* lamentando la scarsa considerazione della vulnerabilità delle donne. Anche la Corte di Strasburgo ha condannato lo Stato di accoglienza, per violazione dell’art. 3 CEDU, in quanto non aveva trattenuto in modo adeguato, in ragione della sua particolare vulnerabilità, una donna somala (sentenza 3 maggio 2016, ricorso n.56796/2013, nel caso *Abdi Mahamud c. Malta*). In questa fattispecie la donna

necessità di programmi e misure *ad hoc* (par. 46). Precedentemente il Parlamento Europeo aveva adottato la Risoluzione sulla situazione delle donne rifugiate e richiedenti asilo nell'Unione Europea dell'8 marzo 2016 nella quale ha sottolineato la necessità della considerazione di una dimensione di genere nella determinazione dello status di rifugiato⁴⁷.

Oltretutto, il diritto dell'UE, in base ad un *multilevel system* di tutela dei diritti fondamentali, ha preso in considerazione la situazione peculiare delle persone vulnerabili, ad esempio, nel campo dell'accoglienza o nel caso di privazione della libertà personale. Al riguardo, per persone considerate vulnerabili si intendono quelle elencate all'art. 21 della direttiva sulle condizioni di accoglienza⁴⁸ e all'art. 3, par. 9, della *direttiva rimpatri (2008/115/CE)*. Entrambe le disposizioni includono "i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in gravidanza, le famiglie monoparentali con figli minori e le persone che hanno subito torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale". In base all'art. 22 della direttiva sulle condizioni di accoglienza gli Stati membri devono valutare se il richiedente abbia esigenze di accoglienza particolari. Anche la direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE) dispone che gli Stati devono valutare se il richiedente necessita di garanzie procedurali particolari e, in caso di risposta affermativa, provvedono affinché

necessitava di particolari esigenze mediche e, dopo essere stata trattenuta nel centro, era stata solo successivamente sottoposta alla procedura di valutazione di vulnerabilità delle persone adulte che si era poi conclusa un anno dopo con la sua rimessa in libertà. La Corte constatava la violazione del divieto di trattamento disumano e degradante (art. 3 CEDU) in quanto, se era vero che alla donna era stato garantito uno spazio di 4/5 mq, accettabile per gli *standards* convenzionali, non le era stato garantito di accedere agli spazi esterni. La ricorrente, inoltre, denunciava anche la violazione dell'art.5 CEDU per il ritardo con cui era stata messa in libertà e pertanto la Corte europea ha accordato alla donna 12.000 euro per danno non patrimoniale e 2500 euro per i costi e le spese sostenute.

⁴⁷ Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 marzo 2016 sulla situazione delle donne rifugiate e richiedenti asilo nell'Unione Europea (2015/2325(INI)) in GUUE C 50/25.

⁴⁸ Direttiva 2013/33/UE, del 29.06.2013 in GU L 180/97.

sia fornito loro il sostegno adeguato per tutta la durata della procedura di asilo (art. 24).

Per rafforzare ulteriormente l'approccio di genere nelle procedure di asilo, di recente, la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento Europeo, nella seduta del 6.11.2017, ha elaborato degli emendamenti alla proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri ed i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide⁴⁹.

Precisamente, l'emendamento 14 mira ad introdurre nel considerando 22 *ter* della proposta di regolamento informazioni differenziate in base alla categoria dei soggetti richiedenti asilo, considerando la particolare vulnerabilità e le specifiche esigenze di alcuni soggetti. Particolarmente significativo è l'emendamento 16 al considerando 23 *bis* che evidenzia che *“la persona che conduce il colloquio personale dovrebbe aver ricevuto una formazione sufficiente per tener conto del contesto personale e generale del richiedente, compresi l'origine culturale, l'età, il genere, l'orientamento sessuale, l'identità di genere e la vulnerabilità”*.

Infine, è rilevante l'emendamento 9, al considerando 18, sui trattamenti congiunti delle domande di protezione internazionale di un nucleo familiare. Si inserisce invero la possibilità di una trattazione individuale di una domanda di un componente della famiglia, qualora questi lo richieda⁵⁰.

La sensibilità verso il tema della tutela del gruppo vulnerabile (Ippoliti, 2018) delle donne migranti è emersa anche nell'ambito del sistema di tutela regionale del Consiglio d'Europa. Da un lato, la Corte di Strasburgo ha adottato interpretazioni “gender

⁴⁹ COM (2016)0270, relazione A8-0345/2017.

⁵⁰ Si statuisce che *“il trattamento congiunto delle domande di protezione internazionale di un nucleo familiare non dovrebbe pregiudicare comunque il diritto del richiedente di presentare una domanda individualmente”*.

sensitive” e, dall’altro, è stato elaborato uno strumento convenzionale vincolante, come la Convenzione europea sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica, firmata ad Istanbul nel 2011 (di cui *supra*).

Tanto premesso, nel capitolo *de quo*, si focalizzerà l’attenzione, in una prima parte, sul quadro normativo generale internazionale sulla protezione internazionale dei migranti e sulle prassi adottate dagli organismi preposti alla tutela dei diritti dei rifugiati che hanno fatto emergere una prospettiva di genere nella interpretazione ed applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato. La donna migrante, infatti, prima di essere considerata migrante è da considerarsi una donna con tutte le particolarità della sua condizione femminile. Inoltre, come il soggetto migrante minore porta con sé la sua condizione di vulnerabilità, correlata alla sua minore età, la quale deve essere considerata, alla luce del principio del *best interest of child*, sancito nella Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, anche ai fini della sua protezione internazionale, allo stesso modo, con lo stesso rovesciamento di prospettiva, si dovrebbe considerare la peculiare soggettività della donna migrante (Giolo, 2014). Solo recentemente il diritto anche nel settore delle migrazioni sta prendendo atto della necessità di un approccio di genere per la protezione internazionale delle donne migranti. Sul punto, il diritto internazionale delle migrazioni, come dimostra la Convenzione di Ginevra, era estraneo al discorso di genere e presentava una normativa neutrale⁵¹; in seguito, grazie ai

⁵¹ In generale il diritto è da sempre apparso come una materia neutra, non connotata in termini di genere. È stata la lettura critica femminista del diritto che ha fatto emergere la problematica del genere anche in ambito giuridico. In diritto internazionale, il dibattito femminista giuridico è stato alimentato soprattutto negli Stati Uniti da note giuriste e avvocatesse, come Catherine MacKinnon. Anche la giurista Hilary Charlesworth evidenziava il silenzio sulle donne nelle fonti internazionali, nel suo articolo di critica del metodo del diritto internazionale del 1992 scrivendo che “*permea ogni livello del diritto internazionale e ... una lacuna a cui non si può porre rimedio con un rapido lavoro di costruzione, in quanto essa è una parte integrante della struttura dell’ordine giuridico internazionale, un elemento critico della sua stabilità*”; In dottrina anche più recentemente si invoca l’utilizzo della prospettiva di genere nello studio del diritto internazionale.

contributi degli specifici organismi a tutela dei diritti umani, dalle Nazioni Unite alle organizzazioni regionali come il Consiglio d'Europa, sono emerse specificità di tutela dei diritti umani delle donne.

Sarà così esaminato, in particolare, il capo specifico sulla migrazione ed asilo della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla violenza sulle donne e la violenza domestica del 2011 che rappresenta una fonte integrativa della stessa Convenzione di Ginevra. Nella seconda parte, invece, si esamineranno specifiche forme di violenza sulle donne migranti: rispettivamente le mutilazioni genitali femminili, i matrimoni forzati e la tratta, anche alla luce delle interpretazioni fornite dalle Corti internazionali ed europee in materia.

2. Quadro normativo generale sulla protezione internazionale dei migranti (cenni) e prassi dell'UNHCR per un approccio di genere

La protezione internazionale comprende sia la disciplina sullo *status* di rifugiato (c.d. diritto di asilo) che la protezione sussidiaria.

Nello specifico, lo *status* di rifugiato viene riconosciuto dalla Convenzione ONU di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata dall'Italia con la Legge n.722 del 24 luglio 1954, la quale insieme al suo Protocollo del 1967, è stata recepita anche nel diritto dell'UE, con la direttiva 2011/95/UE (c.d. direttiva qualifiche).

In base alla Convenzione *de qua* è rifugiato colui che “temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche si trova fuori del paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo paese; oppure che non avendo cittadinanza o trovandosi fuori dal paese in cui aveva residenza abituale a seguito

di tali avvenimenti non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra” (art. 1).

Orbene, come emerge dalla definizione di rifugiato, a livello internazionale, non si è tenuto conto, in origine, della specifica condizione della donna migrante, declinando il termine “rifugiato” al maschile ed escludendo tra i motivi di persecuzione qualsiasi riferimento alla violenza di genere⁵². Come anticipato, infatti, solo di recente, nello studio del diritto internazionale, sta emergendo un dibattito circa la necessità di una tutela specifica “di genere” per la donna migrante⁵³. Una parte della dottrina (J. Freedman, 2015) ha

⁵² Del resto basti considerare che la violenza sessuale e lo stupro nei conflitti armati solo nel 1992, a seguito del conflitto in Ex Jugoslavia è stato sottoposto all’attenzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che il 18 dicembre ha dichiarato “la prigionia di massa organizzata e sistematica e lo stupro contro le donne, in particolare musulmane in Bosnia ed Erzegovina, un crimine internazionale”. In seguito lo Statuto del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia (ICTY 1993) ha incluso lo stupro come crimine contro l’umanità, accanto ad altri crimini come la tortura e lo sterminio. Anche il Tribunale per il Ruanda (ICTR1994) – in Ruanda ci fu un genocidio nel 1994 dove furono stuprate tra le 100000 e 250000 donne - ha dichiarato che lo stupro è un crimine di guerra e contro l’umanità. In seguito a questi primi riconoscimenti delle Corti internazionali, anche lo statuto di Roma della Corte penale internazionale, in vigore dal luglio 2002, ha compreso lo stupro, la schiavitù sessuale, la prostituzione sessuale forzata, la gravidanza e sterilizzazione forzata, e “qualsiasi altra forma di violenza sessuale di analoga gravità” come crimine contro l’umanità qualora sia commessa in modo diffuso e sistematico.

⁵³ A tal riguardo, parte della dottrina ha distinto la *gender-related persecution* dalla *gender-specific persecution*. La prima è intesa come persecuzione basata sul genere, fondata su forme di violenza funzionali ad opprimere il genere femminile “as women”, al fine di mantenerlo in posizione subordinata rispetto al genere maschile (lo stupro è una delle forme tipiche di questa persecuzione). La seconda è una *species* di persecuzione delle donne “because women” per motivazioni indipendenti dal genere legata alle caratteristiche anatomiche femminili (vi rientrano le mutilazioni genitali femminili, gli aborti forzati e le sterilizzazioni forzate). È, inoltre, da evidenziare che anche nel questionario del GREVIO rileva la necessità di un riconoscimento, da parte degli Stati, della causa della violenza di genere come una forma di persecuzione per una richiesta di asilo (“*does your internal law recognise gender-based violence against women as a form of persecution for asylum claims*”) così come richiesto dall’art. 60 della Convenzione di Istanbul. Il GREVIO interroga gli Stati sulle modalità con le quali assicurano una prospettiva di genere nelle procedure di richiesta di asilo e protezione internazionale (*how do you ensure a gender interpretation of the forms of persecution set out in Article*

avanzato anche la proposta di modificare la Convenzione di Ginevra, introducendo come sesto motivo per il riconoscimento dello status di rifugiato la causa di genere.

Un ruolo significativo è stato svolto dagli organismi *ad hoc* preposti alla tutela dei diritti umani, come l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

L'UNHCR, tra l'altro, fin dal 1995, pubblica periodicamente delle linee guida sulla prevenzione ed il contrasto alla violenza sessuale nei confronti dei rifugiati⁵⁴ che hanno contribuito a sensibilizzare e far comprendere la necessità di un approccio mirato per la tutela dei soggetti vulnerabili migranti. A seguito poi della Conferenza di Ginevra, nel marzo 2001, sono state riviste le linee guida del 1995 e sono state sostituite dalle nuove *guidelines* per la prevenzione e la risposta alla violenza sessuale e di genere nei confronti di rifugiati, rimpatriati e sfollati, che sono utilizzate dal personale dell'UNHCR e da altre agenzie delle Nazioni Unite e dalle altre organizzazioni governative e non governative dei Paesi di accoglienza che forniscono protezione ed assistenza ai rifugiati. Esse sono una valida guida interpretativa legale per i governi, i professionisti legali, la magistratura e quanti svolgono attività di determinazione dello status di rifugiato.

Con riferimento, in particolare, alla violenza sessuale ed allo stupro, si chiarisce che quando questi atti vengono commessi per ragioni basate sulla razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza ad un determinato gruppo sociale, essi possono essere considerati "persecuzione", ai sensi della definizione del termine rifugiato della Convenzione di Ginevra del 1951. Del resto,

1, A(2) of the 1951 Convention relating to the Status of refugees?) nonché di fornire dati numerici sul numero di donne a rischio di violenza richiedenti asilo e protezione sussidiaria. Con riguardo poi al rispetto del principio di non respingimento si chiede agli Stati "*how do you ensure that women whose asylum claims have been rejected are not returned to any country where their life would be at risk or where they might be subjected to ill-treatment (including gender-based violence amounting to ill-treatment) as provided for in Article 61?*".

⁵⁴ Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, *Guidelines on International protection: gender-related persecution within the context of art. 1°(2) of the 1951 Convention and/or its Protocol relating to the status of refugees*, UN-Doc.HCR/GIP/02/01 del 7 maggio 2002.

la stessa categoria delle donne potrebbe essere considerata, ai fini della persecuzione di genere, come appartenente ad un gruppo sociale a sé.

Nelle linee guida si invitano, dunque, gli operatori ad usare una particolare sensibilità ed un atteggiamento di apertura mentale. Si chiarisce che le domande relative al genere riguardano – ma le fattispecie non le esauriscono – atti di violenza sessuale, violenza familiare/domestica, mutilazioni genitali femminili e pianificazione familiare coatta.

Per l'analisi sostanziale nell'accertamento di una persecuzione di genere, occorre che sussista un "fondato timore di persecuzione" correlato ad uno dei motivi previsti dalla Convenzione di Ginevra (ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale od opinione politica). In cosa consiste poi un "fondato timore di persecuzione" dipende dalle circostanze individuali del caso. Ad esempio, può esserci, nel Paese di origine di una donna richiedente asilo una legge persecutoria espressione di pratiche tradizionali o culturali non conformi agli *standards* internazionali sui diritti umani. Tuttavia, anche se uno Stato può aver proibito una pratica persecutoria (come, ad esempio, la mutilazioni genitali femminili), lo Stato potrebbe di fatto continuare a giustificare o tollerare la pratica ed anche in questi casi la pratica equivarrebbe a persecuzione.

Anche un sistema di discriminazione o di trattamento meno favorevole, se adottato su base cumulativa, potrebbe costituire una persecuzione e così giustificare una protezione internazionale. È stato anche evidenziato che gli agenti di persecuzione possono anche non essere necessariamente gli Stati. Spesso, infatti, sono attori non statali, come le popolazioni locali o singoli individui, a commettere gravi azioni discriminatorie ed offensive. In questi casi questi atti devono essere considerati come persecuzione se vengono scientemente tollerati dalle autorità o se queste rifiutano o non sono in grado di proteggere le vittime. In questi casi, si configurerebbe, invero, una responsabilità indiretta dello Stato.

Nell'esame di una domanda di asilo da parte di una donna vittima di violenza potrebbero assumere rilevanza probatoria

documentale anche le certificazioni sanitarie. Tuttavia, non basta l'accertamento della sussistenza del fondato timore di persecuzione di genere. Occorre, infatti, che si provi il nesso causale in base al quale il fondato timore sussiste per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale od opinione politica. Proprio con riguardo alla prova della causalità, nell'accertamento della persecuzione di genere, si riscontrano, invero, notevoli difficoltà.

L'UNHCR è intervenuto anche con indicazioni di natura procedurale rivolte agli Stati nel capitolo VIII, preoccupandosi di evidenziare che alle donne richiedenti debba essere garantito un ambiente aperto e rassicurante che le sostenga ed in cui possano essere rassicurate nella riservatezza della loro domanda ed al fine di instaurare una relazione di fiducia tra l'intervistatore ed il richiedente. In sostanza, dovrebbe essere seguito un protocollo specifico con un approccio di genere; ad esempio, devono essere intervistate separatamente, senza la presenza di membri familiari uomini; occorre garantire a queste donne informazioni circa la possibilità di avere intervistatori ed interpreti del loro stesso sesso; devono essere fornite loro informazioni sulla procedura di determinazione dello status di rifugiato, su come accedervi e sulla consulenza legale in una maniera ed in una lingua a loro compresa.

Spostando poi l'attenzione sulla normativa europea a tutela delle donne migranti, vengono in rilievo la Convenzione di Istanbul su cui ci si soffermerà ampiamente nel successivo paragrafo e, per quanto concerne l'ordinamento dell'Unione Europea, la direttiva 2004/83/CE, recante norme minime sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, recepita dallo Stato italiano con Decreto legislativo n. 251/2007. In particolare gli articoli 7 e 8 del suddetto decreto includono, tra gli atti di persecuzione ai fini della valutazione del riconoscimento dello status di rifugiato anche gli atti di violenza fisica o psichica compresa la violenza sessuale (lett. c), nonché gli atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia.

Pertanto, in queste disposizioni, si tiene in considerazione la situazione di vulnerabilità peculiare della donna migrante.

Oltre alla protezione internazionale, rileva, altresì, la protezione sussidiaria che è residuale rispetto alla prima e di cui se ne fa un uso maggiore proprio per le donne migranti⁵⁵. Essa viene definita nella direttiva 2011/95/UE come la protezione di un cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto rifugiato ma nei cui confronti esistono fondati motivi di ritenere che, se tornasse nel paese di origine o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe il rischio effettivo di subire un grave danno e non può o non vuole a causa di tale rischio, avvalersi della protezione di detto paese.

Per “danno grave” poi si intende la condanna a morte o all’esecuzione, la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, la minaccia grave e individuale alla vita o

⁵⁵ Ciò risulta dai risultati finali del progetto di ricerca, condotto dall’associazione Differenza Donna *Gendering Asylum Protection System* (GAPS), finanziato dal Feminist Review Trust (cfr. www.ingenero.it/differenzadonna.org e i dati recenti EUROSTAT (cfr. http://ec.europa.eu/eurostat/statistic-explained/index.php/Asylum_statistics). Come risulta dal rapporto di Differenza Donna, è più frequente per le donne migranti l’ottenimento della protezione umanitaria e sussidiaria piuttosto che lo status di rifugiato. In sostanza le donne e la loro esperienza di persecuzione nel sistema della protezione internazionale sono ancora viste in una dimensione di vulnerabilità individuale e non di gruppo di talché non è facile per loro ottenere lo status di rifugiato. Inoltre, da colloqui intercorsi con operatrici del settore (in particolare con le responsabili del progetto rifugiate dell’associazione Trama di Terre, di Imola, è emersa ulteriormente questa criticità nel sistema di protezione internazionale delle donne migranti richiedenti asilo. Soprattutto se lo Stato di provenienza è considerato sicuro, in base ai rapporti EASO, utilizzati dalle Commissioni territoriali (ad esempio la Nigeria), non è facile ottenere la protezione internazionale, sebbene la donna confessi (e già questo risultato confessionario è difficile raggiungerlo perché una donna vittima di violenza non riesce ad aprirsi subito con gli operatori che la assistono) nei colloqui di essere vittima di qualche forma di violenza, ad esempio di tratta o violenza sessuale. Anche il rapporto Grevio sull’Italia ha evidenziato questa criticità. Dai dati forniti dallo Stato italiano, infatti, è emerso che nel 2016, su 9.351 donne richiedenti asilo solo 1475 hanno ottenuto lo *status* di rifugiato, 1150 la protezione sussidiaria e 2840 la protezione umanitaria.

alla persona di un civile derivante da violenza indiscriminata in situazione di conflitto armato o internazionale.

Infine, accanto alla protezione internazionale, si colloca la protezione umanitaria (il cd. permesso di soggiorno per motivi umanitari). L'art. 5, c. 6 del D.lgs. 286/1998 afferma che il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno non possono essere adottati se ricorrono seri motivi in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello stato italiano; l'art. 32, d.lgs. 25/2008 prevede, invece, che “nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario la commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 5 comma 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286”.

3. La protezione delle donne migranti nel sistema regionale di tutela dei diritti umani del Consiglio d'Europa e i profili attuativi interni

Non vi è dubbio che la Convenzione europea di Istanbul del 2011 sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica, rappresenti ormai un punto di riferimento imprescindibile per la cooperazione internazionale in tema di tutela delle donne migranti soprattutto con riguardo alle donne vittime di violenza.

Il capo VII della Convenzione, infatti, intitolato “migrazione e asilo”, dedica particolare attenzione al tema della protezione internazionale delle donne vittime di violenza e rappresenta una fonte fondamentale per l'interpretazione della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiati del 1951, con riferimento al rischio di persecuzione legato al genere .

Essa recepisce le prassi dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati sulla prevenzione ed il contrasto della violenza di genere sui rifugiati

Come è stato anticipato al paragrafo 1, ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato, l'art. 1, lettera A, n.2) della Convenzione di Ginevra prevede che debba sussistere un "timore di persecuzione", basato su uno dei cinque motivi indicati dalla Convenzione (razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un particolare gruppo sociale o per opinioni politiche).

Orbene, in base alla Convenzione di Istanbul, le parti si sono impegnate ad adottare tutte le misure necessarie per garantire che la violenza contro le donne basata sul genere possa essere riconosciuta come una forma di persecuzione, ai sensi dell'art. 1, lettera A, n. 2 della Convenzione di Ginevra ed affinché sia applicata un'interpretazione sensibile al genere a ciascuno dei motivi per la concessione dello status di rifugiato (art. 60).

Inoltre, ai sensi dell'art. 59 della stessa Convenzione, le Parti si impegnano ad adottare misure legislative o di altro tipo per garantire che le vittime il cui *status* di residente dipenda da quello del coniuge o del partner, possano ottenere, su richiesta, in caso di scioglimento del matrimonio o della relazione, in situazioni particolarmente difficili, un titolo autonomo di soggiorno, indipendentemente dalla durata del matrimonio e della relazione.

Questa disposizione, inoltre, al fine di svincolare la donna migrante vittima di violenza dal contesto familiare in cui si perpetra la stessa, tiene anche in considerazione la situazione delle vittime di matrimonio forzato. All'uopo le Parti si impegnano ad adottare misure, legislative e non, necessarie per garantire che le vittime di un matrimonio forzato che sono condotte in un altro paese al fine di contrarre matrimonio, e che hanno perso conseguentemente il loro status di residente del paese in cui risiedono normalmente, possano poi recuperare questo status.

Infine, all'art. 61 si ribadisce il rispetto del principio di non respingimento. Infatti, "le parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che le donne bisognose di protezione, indipendentemente dal loro *status* o luogo di residenza, non possano in nessun caso essere espulse verso un paese dove la loro vita potrebbe essere in pericolo o dove potrebbero essere

esposte al rischio di tortura o di pene e trattamenti inumani e degradanti”.

Nell’ordinamento interno, l’Italia ha dato attuazione alla suddetta Convenzione, introducendo l’art. 18 bis, nel d.lgs. n. 280/1998, con l’art. 4 del d.l. 14 agosto 2013 n.93.

La disposizione prevede un titolo autonomo di permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica. Si tratta di un permesso di soggiorno umanitario nelle ipotesi in cui il Questore ritenga sussistente “un concreto ed attuale pericolo per la sua incolumità, come conseguenza della scelta di sottrarsi alla medesima violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio”. Questa disposizione si applica per le vittime dei reati ex art. 572, 582, 583 bis, 605, 609 bis e 612 bis c.p. o uno dei reati ex art. 380 c.p.p., laddove il permesso di soggiorno, ai sensi dell’art.18, trova applicazione per le vittime dei reati relativi allo sfruttamento della prostituzione e dei delitti per cui è previsto l’arresto in fragranza. È stato osservato quindi che per alcuni delitti come i maltrattamenti in famiglia, lo *stalking* e la violenza sessuale ci possa essere una sovrapposizione di disciplina dei due permessi di soggiorno. Per l’ottenimento del permesso, l’art. 18 bis prevede un doppio binario, consistente in un duplice e alternativo avvio del procedimento amministrativo e nello svolgimento dell’istruttoria, in base al percorso seguito. È possibile, infatti, seguire un percorso giudiziario, ai sensi dell’art. 18 bis, comma 1 o un percorso sociale attivato dai servizi socio assistenziali dei centri antiviolenza.

È tuttavia emersa una insufficienza della disciplina. È stata, infatti, contestata la discrezionalità del Questore nella valutazione del rischio di vita in assenza di criteri oggettivi espressi. Inoltre, il Legislatore ha inserito, tra i requisiti per ottenere il permesso di soggiorno, la non episodicità della violenza. Ad avviso di alcuni autori, non sarebbe in questo modo attuata correttamente la Convenzione di Istanbul che non fa alcun riferimento al carattere non episodico della violenza. Secondo una parte della dottrina (Spinelli-Zorzella, 2013; Montagnese, 2014 ; Cecchini, 2021) l’art. 18 bis, quindi, estrometterebbe tutte le vittime straniere di violenza

che sono vittime di un solo atto di violenza, anche se grave o di atti di violenza episodici.

Il Legislatore italiano non ha, inoltre, previsto una durata specifica del permesso di guida che dovrà applicarsi il regime generale ex art. 5, comma 3, lett. e, secondo il quale “la durata del permesso di soggiorno non rilasciato per motivi di lavoro è quella prevista dal visto di ingresso, nei limiti stabiliti dal presente testo unico o in attuazione degli accordi e delle convenzioni internazionali in vigore”.

Per quanto concerne la tutela giurisdizionale, trattandosi di un permesso di soggiorno espressione di un potere autoritativo della P.A. la posizione giuridica soggettiva della straniera è di interesse legittimo di guida che la giurisdizione è del giudice amministrativo.

Pertanto si potrà ricorrere avverso il diniego di ottenimento del permesso di soggiorno.

Per contro, rispetto alle domande tese a richiedere l'accertamento del diritto alla protezione umanitaria, di cui agli articoli 5, comma 6 e 19 del d.lgs. n. 286/1998, la giurisdizione è del giudice ordinario. In questo senso si è espressa la Suprema Corte di Cassazione, con la sentenza, resa a Sezioni Unite n. 19393 del 9 settembre 2009.

La giurisprudenza di legittimità ha ricondotto il diritto alla protezione umanitaria, come il diritto allo status di rifugiato ed il diritto di asilo, alla categoria dei diritti umani fondamentali e quindi questa situazione giuridica ha consistenza di diritto soggettivo e copertura costituzionale con l'art. 2 Cost. In virtù della garanzia costituzionale menzionata si “esclude che dette situazioni possano essere degradate a interesse legittimo, per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo al quale può essere affidato solo l'accertamento dei presupposti di fatto che legittimano la protezione internazionale, nell'esercizio di una mera discrezionalità tecnica”⁵⁶.

La Suprema Corte ha ritenuto che la giurisdizione sui diritti umani spetti al giudice ordinario.

⁵⁶ Corte di Cassazione, SSU, 9 settembre 2009 n. 19393, p. 3 della motivazione.

Infine, valga menzionare un recente decreto della sezione immigrazione e protezione internazionale del Tribunale di Bari (n.255/2021) in merito al permesso speciale ex art.18 bis T.U.I.M.. La fattispecie era la seguente. Una donna aveva subito continui episodi di maltrattamento dal marito insieme alla figlie ma il Questore aveva negato il permesso di soggiorno ex art. 18 bis d.lgs. n. 286/1998. Ad avviso del PM che aveva espresso il parere negativo endoprocedimentale e vincolante per il provvedimento del Questore non c'era stato un accertamento definitivo in ordine ai fatti di violenza domestica.

Questo decreto è particolarmente interessante perché si è adottato un approccio interpretativo gender sensitive e conforme alle previsioni della Convenzione di Istanbul proprio in merito ad un caso .

Infatti, asserisce il giudice che “l’interprete nazionale deve ricostruire nell’ordinamento nazionale la norma internazionale garantendo l’applicazione uniforme che è propria di tali norme e deve allo stesso tempo garantire la totale conformità della regola interna a quella posta nel diritto internazionale, coordinando il precetto così formatosi nell’ordinamento interno con le altre norme del medesimo ordinamento tenendo conto del rango formale assunto in quest’ultimo dalla norma di adattamento alla convenzione internazionale e, nel caso italiano dalle regole codificate negli articoli 10 e 117 Cost.”.

In conclusione, secondo un’interpretazione conforme alle norme della Convenzione di Istanbul, il giudice ha ritenuto di sospendere il provvedimento di diniego del Questore, ritenendo sussistente il pericolo concreto per la donna anche in assenza di accertamento definitivo giudiziale e disponendo che il Questore dovesse rilasciare il permesso di soggiorno ex art. 18 bis d.lgs. n. 286/1998.

4. Le mutilazioni genitali femminili

Le mutilazioni genitali femminili (MGF), come è stato anche riconosciuto nella Convenzione di Istanbul e quasi contemporaneamente nella risoluzione ONU del 20.12.2012 dell'Assemblea Generale, A/Res/677146, sono una forma di violenza basata sul genere. Questa pratica comprende tutte le procedure che comportano la rimozione parziale o totale dei genitali femminili esterni o altre lesioni agli organi genitali femminili per ragioni non mediche ma culturali e sociali. Le MGF hanno effetti negativi sulla salute delle donne ed, in taluni casi, possono portare anche alla morte. Essa è molto praticata nel continente africano per ragioni culturali. Le MGF sono state classificate in quattro tipi: I tipo (circoncisione), II tipo (escissione), III tipo (infibulazione) e IV tipo (forme residuali consistenti in qualsiasi alterazione compiuta al di fuori di ragioni mediche).

Nella risoluzione ONU citata sono contenute indicazioni agli Stati delle misure da adottare per l'eliminazione della pratica. Ai sensi del punto 4 gli Stati si impegnano a condannare tutte le pratiche dannose che interessano le donne e le bambine, tra le quali le MGF, sia che vengano commesse dentro che fuori le istituzioni mediche e a prendere le misure necessarie, inclusa l'emanazione di leggi per proibire le pratiche e per proteggere le donne e le bambine da questa forma di violenza". Gli Stati sono stati invitati ad uniformare la disciplina in materia. La Risoluzione si occupa anche della prevenzione e a tal fine invita a "rafforzare il sorgere della consapevolezza, l'istruzione e la formazione in modo da assicurare che tutti gli attori chiave lavorino per eliminare attitudini e pratiche dannose" e sollecita "a promuovere un processo di istruzione sensibile alle questioni di genere, elaborando programmi di tolleranza zero verso la violenza sulle ragazze, incluse le MGF, ed integrando tali azioni con una comprensione olistica delle cause e delle conseguenze della violenza di genere e di discriminazione". Interessante è il punto 8 in cui si invita gli Stati ad adottare, all'interno di un quadro generale di politiche di integrazione e,

previa consultazione con le comunità interessate, “effettive e specifiche misure mirate per le donne rifugiate e migranti” e le loro comunità al fine di proteggere le ragazze dalle MFG, inclusi i casi in cui la pratica ha luogo fuori dal paese di residenza.

Il Parlamento europeo dell’Unione Europea ha ricondotto questa pratica ad una violazione dei principi della Carta dei diritti fondamentali⁵⁷, in particolare, alla violazione dell’art. 3 (diritto all’integrità della persona). Più recentemente lo stesso Parlamento europeo ha adottato una nuova risoluzione⁵⁸ del 7 febbraio 2018 sulla tolleranza zero per le mutilazioni genitali femminili al fine di eliminare la pratica nociva e raggiungere l’obiettivo n.5 “raggiungere l’uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze” dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

In dottrina (Bellucci, 2015) è stato osservato che la questione delle mutilazioni genitali femminili è espressione di un conflitto normativo tra l’ordinamento consuetudinario di un gruppo nel quale queste pratiche trovano origine ed il diritto positivo, statale ed internazionale nel quale rilevano i diritti degli individui.

Anche l’Italia, con legge 9 gennaio 2006 n.7 (“disposizioni concernenti la prevenzione ed il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile”) ha posto fede agli impegni internazionali adottando delle strategie per affrontare il problema. In particolare sono stati introdotti nel codice penale gli articoli 583bis e 583 ter che vietano l’esecuzione di tutte le forme di MGF.

In particolare l’inquadramento delle MFG come violenza di genere è stato un significativo apporto anche al fine del riconoscimento della protezione internazionale delle donne.

Basti menzionare alcune decisioni della giurisprudenza di merito in materia come la sentenza della Corte di Appello di Catania del 27 novembre 2012. Nella fattispecie si era fatto ricorso avverso il respingimento di una domanda di asilo nei confronti della donna “avendo ella subito atti persecutori legati alla

⁵⁷ Risoluzione del Parlamento europeo sulle mutilazioni genitali femminili (2001/2035 (INI)) e risoluzione del Parlamento europeo del 24 marzo 2009 (2008/2071 (INI)).

⁵⁸ P8_TA-PROV (2018)0033.

appartenenza al genere femminile” come le MFG. Il giudice di merito ha accolto il ricorso della donna migrante concedendo l’asilo sulla base della seguente motivazione: “le MFG costituiscono una forma di violenza morale e materiale discriminatoria di genere, legata cioè all’appartenenza al genere femminile (...) la MFG viene inflitta a ragazze e donne perché sono di genere femminile, per affermare potere su di loro e per controllare la loro sessualità. La pratica quindi fa parte di un ampio modello di discriminazione contro le ragazze e donne di una specifica società”.

Sul medesimo crinale il Tribunale di Cagliari⁵⁹ ha ribadito che “gli atti di mutilazione genitale femminile costituiscono atti di persecuzione per motivi di appartenenza ad un determinato gruppo sociale”. Anche la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha affrontato la questione esaminando diversi casi di protezione internazionale di donne migranti che non volevano rientrare nel paese di origine per il rischio di essere sottoposte alla pratica delle mutilazioni genitali femminili. In queste fattispecie è stato anche invocato, come limite all’espulsione, il principio di *non refoulement*.

È noto che il suddetto principio⁶⁰ è stato a più riprese utilizzato dalla Corte di Strasburgo, essendo considerato un corollario dell’art. 3 CEDU.

⁵⁹ cfr. Tribunale di Cagliari, ordinanza 3 aprile 2013.

⁶⁰ Nello studio della protezione internazionale, il principio di non respingimento è un principio cardine imprescindibile. Esso è contenuto nell’art. 33, comma 1, della Convenzione di Ginevra del 1951 che stabilisce che “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”. Nell’ambito del sistema CEDU, sebbene il principio *de quo* non sia espressamente contenuto nella Convenzione europea a salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, la Corte di Strasburgo lo ha implicitamente ricondotto all’art. 3 CEDU che sancisce il divieto di trattamenti inumani e degradanti.

Ad esempio, nei casi di espulsione, l’art. 3 della CEDU prevede che la responsabilità dello Stato sia chiamata in causa se sussistono fondati motivi di ritenere che la persona in esame abbia corso un rischio effettivo di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti, una volta rimpatriata nel

Pertanto, l'art. 3 CEDU sarà violato da qualsiasi misura di allontanamento dal territorio nazionale adottata da uno Stato parte della Convenzione nei confronti di uno straniero, quando sono riscontrabili sostanziali motivi di ritenere che la misura abbia l'effetto di esporre lo straniero al rischio di tortura o di trattamenti inumani e degradanti nel Paese di destinazione, integrandosi in questo modo una responsabilità indiretta dello Stato che ha autorizzato l'allontanamento.

In subiecta materia, è utile richiamare la decisione nel caso *Izevbekhai ed altri c. Irlanda* (ricorso n. 43408/2008, sentenza del 17 maggio 2011). In questa sentenza la Corte EDU ha chiesto allo Stato irlandese di sospendere la procedura di espulsione di una donna in applicazione del principio di non refoulement, e delle sue figlie verso lo Stato di cittadinanza per il rischio della ricorrente di essere sottoposta alla pratica di MGF che già aveva causato la morte della primogenita della donna. La Corte di Strasburgo, in sostanza, ha chiesto l'adozione di una misura preventiva volta ad impedire il verificarsi di una pratica che violava il diritto all'integrità fisica della donna e che rappresentava un trattamento inumano e degradante soprattutto, se perpetrato nei confronti delle bambine.

Sul medesimo crinale rilevano il caso *Omoredo c. Austria*, decisione 20 settembre 2011, ricorso n. 8969/2010 sulle richieste di asilo delle donne migranti che corrono il rischio di subire le mutilazioni genitali femminili nel loro paese di origine. Tuttavia, in questa sentenza ci si sofferma sulla soglia di rischio di tortura o trattamento inumano e degradante. Ad avviso dei giudici europei il

Paese di destinazione (v. sentenza 28 febbraio 2008, ricorso n. 37201/06, nel caso *Saadi c. Italia*). Il principio di non respingimento è stato posto a fondamento anche di decisioni in tema di espulsioni collettive. Infatti, è da rilevare che, ai sensi dell'art. 4, prot n. 4 alla CEDU, sono anche vietate le espulsioni collettive, vale a dire quei provvedimenti che obbligano una pluralità di persone a lasciare il territorio di un Paese, in qualità di gruppo ed in mancanza di un preventivo esame ragionevole e oggettivo della situazione personale di ciascun individuo. Ad esempio, nel caso della Grande Camera *Hirsi Jamaa e a. c. Italia* (Corte EDU, sentenza 23 febbraio 2012, ricorso n.27765/09), le Autorità italiane, nel procedere ad un respingimento di un barcone sul quale c'erano numerosi potenziali richiedenti asilo hanno violato l'art. 4 del protocollo n. 4 CEDU.

rischio deve essere reale e non solo possibile. Occorre un “*minimum level of severity*” da valutarsi alla luce di un insieme di variabili. Nel caso di specie, la ricorrente era una migrante nigeriana scappata dal suo paese per sottrarsi alle MGF. Tuttavia la sua richiesta di asilo non era stata accolta.(per approfondimenti sul caso De Vido, 2019). La ricorrente invocava l’art. 3 CEDU ed il principio di non respingimento. Tuttavia la Corte dichiarava inammissibile il ricorso perché non superava la condizione dell’elevato rischio di trattamento degradante.

5. I matrimoni forzati

La pratica dei matrimoni forzati rappresenta una delle più diffuse forme di violenza delle donne migranti.

Molto spesso giovani donne, in numerosi casi minori, di origine straniera che risiedono in Italia o in altri Paesi occidentali sono costrette a sposarsi per volere delle loro famiglie d’origine con propri connazionali ed a rientrare nei paesi di origine per celebrare il matrimonio⁶¹.

Spesso non possono più rientrare in Italia. Molte donne provano a fuggire e a tornare in Europa ed a richiedere la protezione internazionale. Le più sfortunate che si ribellano rischiano anche la morte. Il recente caso di femminicidio, a Novellara (RE), di Saman, una giovane donna pakistana, ne è un esempio.

Anche il matrimonio forzato dunque può rappresentare una persecuzione di genere.

Il Comitato CEDAW ha posto l’attenzione sul fenomeno e di recente con la raccomandazione n. 19, indirizzata al Governo italiano, del mese di agosto 2017, ha invitato l’Italia a prevenire il fenomeno “con politiche adeguate ed anche con disposizioni volte

⁶¹ Secondo la relazione dal titolo “*Every Last Girl: Free to live, free to learn, free from harm*” dell’11 ottobre 2016 dell’organizzazione non governativa *Save the children*, ogni sette secondi, nel mondo, una ragazza di età inferiore ai 15 anni si sposa con un uomo più grande di lei e se il numero delle spose bambine continuerà a crescere ai ritmi attuali, si stima che nel 2030 ci saranno 950 milioni di donne sposate giovanissime e 1,2 miliardi nel 2050.

ad impedire l'espatrio e con politiche inclusive anche per le ragazze ROM"⁶².

L'Unione Europea, nell'ambito del suo obiettivo di rimuovere forme di discriminazione e promuovere la parità tra gli uomini e le donne (art. 8 TFUE), è intervenuta in materia, con una risoluzione del Parlamento europeo sull'immigrazione femminile: ruolo e condizione delle donne immigrate nell'Unione Europea del 2006.

Più di recente, la Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere del Parlamento europeo ha proposto alla Commissione affari esteri, competente per il merito, di presentare una strategia esterna dell'Unione Europea contro i matrimoni precoci e forzati con lo scopo generale di sradicare la pratica entro il 2030 in linea con l'obiettivo 5.3 di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite⁶³. La stessa Carta dei diritti fondamentali di Nizza, oltre a ribadire il principio di non discriminazione, all'art. 21, riconosce esplicitamente la libertà di contrarre il matrimonio, all'art. 9.

In Italia il matrimonio forzato è stato riconosciuto recentemente un reato a seguito dell'entrata in vigore della legge n.69/2019 (c.d. codice rosso) che ha introdotto nel codice penale l'art.558 *bis* (costrizione o induzione al matrimonio). La fattispecie è punita con la reclusione da uno a cinque anni e si estende anche alle unioni civili. Si procede anche quando il fatto è commesso all'estero o in danno di un cittadino italiano o di uno straniero residente in Italia.

⁶² Altri Stati europei hanno adottato politiche di contrasto del fenomeno già prima dell'Italia. Ad esempio, la Gran Bretagna ha adottato il *Forced marriage civil protection* che introduce una misura di protezione a favore di chi rischia di subire un matrimonio forzato o l'abbia già subito. La violazione di questo ordine costituisce reato (v. www.gov.uk/forced-marriage). Anche in Belgio, Germania e Svezia le azioni di prevenzione e protezione delle vittime di matrimoni forzati costituiscono parte integrante dei Piani nazionali antiviolenza. In Spagna sono parte del Piano nazionale antiviolenza nei confronti delle donne migranti. La Danimarca ha una disciplina che regola in maniera severa i flussi migratori per ricongiungimento familiare e che criminalizza i matrimoni forzati. La Norvegia ha introdotto un reato specifico (v. www.nyidanmark.dk; www.milquet.belgium.be; www.government.se).

⁶³ Cfr. punto 3 del progetto di parere della Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere 2017/2275 (INI).

Prima della suddetta criminalizzazione, in assenza di norme specifiche dell'ordinamento, l'interprete doveva ricorrere a disposizioni generali; ad esempio, si applicava l'art. 84 c.c. che vieta il matrimonio fra minori, salva la possibilità per il minore che abbia compiuto 16 anni di chiedere l'autorizzazione del Tribunale dei minorenni. In questo caso sarà possibile l'annullamento del matrimonio. Ai sensi dell'art. 122 c.c., il matrimonio è annullato quando il consenso è estorto con violenza o determinato dal timore di eccezionale gravità derivante da cause esterne allo sposo. Una volta passata in giudicato, la sentenza di annullamento determina la rimozione dello stato civile dello status coniugale e consente alla donna di rivalersi sul coniuge o su altro familiare a cui è imputabile la nullità del matrimonio (ad esempio il padre che ha costretto la donna al matrimonio) al fine di riconoscerle una congrua indennità.

Queste norme, invero, possono applicarsi solo se il matrimonio è celebrato in Italia ma più frequentemente le donne rientrano nei paesi di origine e non fanno più ritorno in Italia.

In questi casi l'interprete avrebbe potuto applicare le norme del diritto internazionale privato ed in particolare l'art. 27 della legge n. 218/1995: se il matrimonio è contratto all'estero fra cittadini stranieri in assenza di un libero consenso di uno di essi, ed il matrimonio è stato celebrato secondo le leggi di quel Paese il matrimonio viene ritenuto valido in Italia ferma restando la possibilità per la donna straniera che abbia acquisito la residenza in Italia di chiedere l'annullamento del matrimonio la separazione o il divorzio ai sensi dell'art. 31 della legge n. 218/1995.

Dal punto di vista penale, inoltre, prima dell'entrata in vigore del codice Rosso, le fattispecie potevano configurare i reati di minaccia e violenza privata, di abuso dei mezzi di correzione, di maltrattamento fino al sequestro di persona, alla riduzione in schiavitù, alle lesioni gravissime, violenza sessuale, tentato omicidio ed istigazione omicidio, nei casi più gravi, di rifiuto della donna a contrarre matrimonio. Quando la donna riusciva a fuggire prima del matrimonio si poteva configurare anche il reato di atti persecutori.

Queste condotte, ad avviso della giurisprudenza, della Suprema Corte di Cassazione⁶⁴, con un consolidato orientamento, non potevano essere considerati dei reati culturalmente orientati, giustificati dalla *cultural defence*, su cui la dottrina (Basile, 2010; Morozzo Della Rocca, 2009; Miazzi, 2012; De Maglie, 2010; Bernardi, 2010) si è spesso soffermata bensì forme di violenza di genere. Ad esempio, in un caso sottoposto al vaglio della Corte di Cassazione, un padre di nazionalità indiana, è stato condannato perché imponeva alla figlia minore, andata in sposa al suo connazionale con un matrimonio forzato in Bangladesh, di ubbidire ai voleri sessuali del marito. Orbene, secondo la Cassazione la *cultural defence* della tradizione indiana non è invocabile e non può giustificare il comportamento di questo padre indiano.

La S.C. asserisce che *“il triangolo familiare che vede protagonisti da un lato il suocero e genero, tra loro alleati in una sorta di patto di ferro che doveva vedere la ragazza assoggettata ai voleri sessuali del marito, dall’altro la minore, vittima sacrificale in ossequio a regole non scritte di legittimità del dominio sessuale per effetto del vincolo matrimoniale secondo i costumi indiani, fa sì che il padre debba in realtà considerarsi soggetto tenuto a vigilare sulla figlia minore per evitare che la stessa potesse subire violenze sessuali che pure la ragazza aveva avuto modo di denunciare ripetutamente, rimanendo inascoltata”*.

Pertanto con questa sentenza la Corte non accetta che una ragione culturale possa essere invocata al fine di un’applicazione differenziata del diritto penale.

Un ulteriore caso, all’attenzione della Suprema Corte di Cassazione, in materia di matrimoni forzati, è stato deciso dalla prima sezione civile, con la recente sentenza n.28152 del 24 novembre 2017. La giurisprudenza di legittimità ha accolto il ricorso di una donna nigeriana riconoscendole la protezione internazionale sulla base del motivo di persecuzione di genere.

La donna era stata costretta ad abbandonare il proprio Paese di origine perché dopo la morte del marito, si era rifiutata di sottoporsi alla pratica funebre imposta alle vedove, in base al diritto

⁶⁴ Corte di Cassazione, sez. III penale, 29 settembre 2016 n.40633.

consuetudinario locale, che consisteva nell'unirsi in matrimonio con il cognato, fratello del defunto. In conseguenza del rifiuto, era stata allontanata dall'abitazione, era stata privata della potestà genitoriale e perseguitata dal cognato. La Commissione territoriale di Bologna aveva respinto la sua richiesta di protezione internazionale sussidiaria perché non aveva ritenuto la sua situazione riconducibile ad una forma di persecuzione. Avverso il provvedimento amministrativo negativo la donna ricorreva al Tribunale di Bologna che accoglieva il ricorso. Successivamente il Ministero dell'interno proponeva appello che veniva dalla Corte di Appello accolto. Pertanto la donna impugnava la sentenza del giudice di secondo grado per Cassazione per difetto di motivazione "in ordine alla mancata valutazione delle condotte subite dalla ricorrente quali atti di persecuzione basati sul genere". Nel ricorso si evidenziava come gli atti subiti fossero una lesione dei diritti fondamentali della donna come il diritto alla genitorialità ed alla libertà di scegliere liberamente con chi contrarre matrimonio.

La motivazione di questa sentenza è molto importante. Come è stato rilevato in dottrina (Iermano, 2021) anche nella giurisprudenza di legittimità nazionale sta emergendo una sensibilità di genere alla luce dell'incidenza del diritto internazionale. Infatti, la S.C. richiama la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa ed asserisce che anche gli atti di violenza domestica siano riconducibili all'ambito dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale. A tal riguardo, i giudici di ultima istanza richiamano l'art. 60 della predetta Convenzione che impone agli Stati di considerare la violenza contro le donne basate sul genere come forma di persecuzione ai sensi della art. 1, lett.A della Convenzione di Ginevra. La S.C. richiama altresì le linee guida UNHCR del 2002. Pertanto la Corte sostiene che la vicenda de qua rientri pienamente nelle previsioni della Convenzione e dell'art. 7, c.2, lett, f, d.lgs. n. 251/2007, per il riconoscimento dello status di rifugiato. Si asserisce, infatti, che "non vi è dubbio che la ricorrente sia stata vittima di una persecuzione personale e diretta per l'appartenenza ad un gruppo

sociale (ovvero in quanto donna) nella forma di atti specificamente diretti contro un genere sessuale” .

Sul medesimo crinale rileva anche la sentenza della Suprema Corte n. 12333 del 12 maggio 2017 nella quale la normativa sulla protezione internazionale è stata interpretata alla luce della prospettiva di genere della Convenzione di Istanbul. In particolare, nella fattispecie concreta, la ricorrente, una cittadina marocchina, vittima nel Paese di origine di violenza domestica da parte dell'ex marito, temeva di essere di nuovo esposta agli abusi del coniuge, dal quale aveva divorziato, una volta rientrata in Marocco, a seguito del diniego della richiesta di protezione internazionale.

La S.C. ha accolto il ricorso ritenendo la fattispecie sussumibile nella violenza domestica, così come definita nell'art.3. lett. b) della Convenzione europea menzionata che è vincolante per lo Stato italiano (punto 2.1. della motivazione).

Infatti la disposizione de qua recita: “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 condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima”.

Anche la Corte penale internazionale sta affrontando di recente la questione dei matrimoni forzati.

A tal riguardo, valga richiamare l'innovativo *pre-trial brief* dell'ufficio del Procuratore della Corte Penale Internazionale⁶⁵ del 6 settembre 2016 con cui è stato rinviato a giudizio il comandante delle milizie in Uganda, Dominic Ongwen, accusato di numerosi crimini contro l'umanità tra i quali sono inclusi anche i *sexual and gender based crimes* (SGBC). L'innovatività della tesi accusatoria invero sta nell'aver rinviato a giudizio Ongwen anche per il crimine di matrimonio forzato, che non è menzionato espressamente tra i crimini contro l'umanità nell'art. 7 (1) a (K) dello Statuto della Corte penale internazionale, a differenza della gravidanza forzata e dello stupro. Orbene, il Procuratore ha ugualmente ritenuto

⁶⁵ Caso ICC-02/04-01/15, *Situation in Uganda in the case of the Prosecutor v. Dominic Ongwen*.

sussumibile la fattispecie nell'art. 7 dello Statuto di Roma rientrando "tra gli altri atti inumani di analogo carattere diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale". Ad avviso del Prosecutor anche i matrimoni forzati, contratti con donne-bambine, prima rapite e stuprate, rientravano in un unico disegno criminoso dell'accusato. Bisogna ora attendere il giudizio della ICC che potrà accogliere la tesi accusatoria o respingerla⁶⁶.

Un'ulteriore vicenda processuale, in materia, è stata sottoposta alla giurisprudenza europea, nel caso *Sow c. Belgio* deciso dalla CorteEDU, con sentenza del 19 gennaio 2016. La fattispecie all'esame della Corte di Strasburgo concerneva una donna, vittima di matrimonio forzato che aveva più volte reiterato domanda di asilo producendo sempre nuova documentazione e adducendo il pericolo di essere sottoposta nuovamente alla pratica di mutilazioni genitali femminili, una volta rinviata in Guinea Conakry (per approfondimenti si rinvia a De Vido, 2019).

Tuttavia, nel caso di specie, la Corte ne escludeva la vulnerabilità. La decisione è opinabile al riguardo. La Corte è pervenuta a questo convincimento constatando che la signora Sow fosse una donna adulta ed istruita, con contatti con la madre che ugualmente si opponeva a tali trattamenti. Per questi motivi non poteva essere considerata un soggetto vulnerabile. La vulnerabilità, quindi, non deve essere valutata, ad avviso della Corte, in astratto bensì in concreto.

La Corte inoltre rilevava che la mancata considerazione da parte delle Autorità interne dell'ulteriore documentazione prodotta dalla richiedente nelle successive domande di asilo non poteva dar luogo ad una violazione del diritto a un ricorso effettivo in quanto tali autorità non erano tenute ad effettuare un esame puntuale e rigoroso dei fatti in caso di domande reiterate soprattutto qualora le ulteriori prove addotte ribadivano fatti già noti alle medesime

⁶⁶ Per gli sviluppi sul caso si rinvia al sito della ICC (v. <https://www.icc-cpi.int/uganda/ongwen>).

Autorità. In conclusione, non vi era la violazione degli art.13 CEDU, in combinato disposto con l'art. 3 CEDU.

6. La tutela europea delle donne migranti vittime di tratta

Il tema della tutela delle donne migranti vittime di violenza intercetta anche il tema della tratta degli esseri umani, in particolare delle donne e dei minori, che ha molto interessato la dottrina internazionalistica (Forlati, 2013). Infatti, i dati statistici europei⁶⁷ dimostrano che la tratta colpisce soprattutto donne e ragazze che rappresentano il 79 %, a fronte di una percentuale inferiore del 21% per gli di uomini.

La tratta degli esseri umani⁶⁸ è definita dall'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale⁶⁹, adottata nel corso della Conferenza di Palermo del 15.12.2000, come “il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggiamento o l'accoglienza di persone con la minaccia di ricorrere all'uso della forza o con l'uso effettivo della forza o di altre forme di coercizione mediante

⁶⁷ Cfr. rapporto EUROSTAT 2015 in <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/6648090/KS-TC-14-008-EN-1.pdf/b0315d39-e7bd-4da5-8285-854f37bb8801>

⁶⁸ Invero, già in precedenza, Convenzioni sul tema erano la Convenzione internazionale per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli del 30.09.1921, la Convenzione di Ginevra del 25.09.1926, la Convenzione per la repressione della tratta delle donne adulte dell'11.10.1933, la Convenzione per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione altrui del 2.12.1949 e la Convenzione supplementare di Ginevra del 7.09.1956 con cui si è iniziato ad attribuire rilevanza alla nozione di schiavitù, prevedendo, all'art.1 che costituiscono pratiche analoghe alla schiavitù la servitù della gleba, la servitù per debiti, il matrimonio forzato e la cessione di minore a scopo di sfruttamento. Anche lo Statuto del Tribunale penale internazionale, all'art. 7, par. 1. lett. c) include tra i crimini contro l'umanità il “trafficking in persons, in particular women and children”.

⁶⁹ L'Italia ha ratificato questa Convenzione internazionale con legge 16 marzo 2006 n. 146, che ha apportato modifiche agli articoli 600, 601 e 602 c.p. (rispettivamente i reati di riduzione o mantenimento in schiavitù, tratta di persone e acquisto o alienazioni di schiavi).

sequestro, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o di una situazione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di denaro o di altri vantaggi al fine di ottenere il consenso di una persona avente autorità su di un'altra ai fini dello sfruttamento. Lo sfruttamento include, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione di altre persone o altre forme di sfruttamento sessuale, lavori o servizi forzati, schiavitù o prassi affini alla schiavitù, servitù o prelievo di organi".

Essa si distingue dalle fattispecie di contrabbando e di traffico di migranti (*smuggling*) perché queste ultime presuppongono il consenso della vittima e la sua partecipazione al traffico clandestino da uno Stato all'altro.

Tuttavia, in questi ultimi tempi, come ha osservato la dottrina (Nicodemi, 2015; Carta, 2010) si sta assistendo ad una commistione dei fenomeni.

Il tema della tratta, in particolare di donne e minori, è sottoposto frequentemente all'attenzione della comunità internazionale ed accademica⁷⁰.

Infatti il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite il 20 dicembre 2016 ha adottato, su iniziativa spagnola, una importante risoluzione sul traffico⁷¹ e la violenza sulle persone in situazioni di conflitto armato, ripresa anche nella più recente risoluzione 2388(2017). In questi atti si riafferma la centralità della Convenzione di Palermo e del suo protocollo aggiuntivo e si evidenzia come lo *human trafficking* sia un fenomeno che si collega a crimini diversi come la violenza e lo sfruttamento sessuale di donne e minori, il lavoro forzato e il traffico di organi. In ambito europeo vige la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'azione contro la tratta di esseri umani, adottata a Varsavia il

⁷⁰ Il 10 novembre 2017 si è tenuto al Vaticano un Summit delle donne magistrato nel mondo, organizzato dalla Accademia Pontificia, sul tema del traffico di esseri umani ed il crimine organizzato. Al termine della Conferenza è stato redatto un documento finale, redatto in lingua inglese e spagnola e pubblicato in www.pas.va nel quale si invitano gli Stati a porre al centro la tutela delle vittime ed a gettare le basi per una *cosmopolitan cooperation* ed una *social justice*.

⁷¹ Consiglio di Sicurezza, Risoluzione n.2331 del 20 dicembre 2016.

16 maggio 2005, ratificata dall'Italia con legge 2 luglio 2010 n. 108, ed entrata in vigore il 1° febbraio 2008.

Questa fonte assume un'importanza fondamentale in materia adottando una prospettiva di centralità dei diritti umani nella tutela delle vittime di tratta.

La definizione fornita di tratta di persona riprende quella del Protocollo addizionale di Palermo. Infatti, non si riconosce rilevanza al consenso della vittima allo sfruttamento, in presenza di metodi coercitivi.

La Convenzione prevede “un periodo di riflessione” nel quale non deve disporsi l'allontanamento dei soggetti nei confronti dei quali ci siano ragionevoli motivi per ritenere che una persona sia stata vittima di tratta (artt.10-13). Si prevede l'obbligo per gli Stati di introdurre misure di assistenza alle vittime indipendentemente dalla loro volontà di testimoniare nel procedimento penale (art.12), l'obbligo degli Stati Parte di rilasciare un titolo di soggiorno rinnovabile alle vittime sia per fini di indagini nel procedimento penale sia se ciò risulti necessario per la condizione personale della vittima (art.14).

È previsto anche un meccanismo di monitoraggio ad opera di un gruppo di esperti denominato GRETA (Group of experts on action against trafficking in human beings), ai sensi dell'art. 36 della Convenzione.

Il gruppo GRETA pubblica periodicamente dei rapporti sullo stato di attuazione degli obblighi convenzionali da parte di ciascuno dei Paesi parte della Convenzione.

Con riguardo all'Italia, nel settembre 2014, ha pubblicato un *report* che ha evidenziato delle criticità nel sistema italiano di tutela delle vittime di tratta, sebbene lo Stato italiano, ancor prima della ratifica della Convenzione di Varsavia, avesse già adottato una previsione *ad hoc* con l'art. 18 del d.lgs. n. 286/1998 sul permesso di soggiorno a favore delle vittime di tratta.

Il gruppo GRETA invita l'Italia ad introdurre degli indicatori di tratta che consentano alle Autorità preposte di riconoscere e di identificare una vittima di tratta. In questo modo si eviterebbe l'utilizzo di una eccessiva discrezionalità da parte delle Questure.

Infine, sull'obbligo di fornire assistenza alle vittime, il GRETA raccomanda alle Autorità italiane di *“ensure that the provision of assistance to victims of THB is not linked to the victim's cooperation and participation in criminal proceedings”*⁷².

Sul versante dell'ordinamento dell'Unione Europea, rileva la Direttiva 2011/36/UE⁷³ concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, adottata dal Consiglio dell'Unione Europea e dal Parlamento europeo il 5 aprile 2011 che rappresenta la prima misura di cooperazione giudiziaria penale in materia di lotta al crimine transnazionale, adottata dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, al fine di realizzare lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia (art. 83 TFUE). Questa direttiva sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani⁷⁴. È altresì da rilevare la Direttiva 2004/81/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 che prevede il rilascio di un titolo di soggiorno per le vittime di tratta di esseri umani cittadini di paesi terzi, indipendentemente dal loro ingresso illegale nell'Unione Europea. Valga solo evidenziare che questa fonte riconosce una particolare attenzione alla protezione ed all'assistenza delle vittime di tratta come categoria vulnerabile. Focalizzando l'attenzione, in questo capitolo, sulla tutela internazionale europea del Consiglio d'Europa, è d'uopo riportare la giurisprudenza europea più rilevante in materia.

È da evidenziare che, sebbene la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, non menzioni espressamente il divieto di tratta degli esseri umani, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha ricondotto numerose fattispecie di tratta di donne all'art. 4 CEDU sul divieto di schiavitù

⁷² Consiglio d'Europa, GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on action against trafficking in human beings by Italy*, Strasburgo, 4 luglio 2014 in www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/Reports/GRETA_2014_18_FGR_ITA_w_cmnts_en.pdf.

⁷³ Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011 GUUE L 101.

⁷⁴ Decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI del 19.07.2002 in GUCE L 203/1, pp. 1 e ss.

e lavoro forzato, adottando un'interpretazione estensiva e teleologica nonché evolutiva della disposizione de qua.

Il *leading case* in materia è il caso *Rantev c. Cipro e Russia*⁷⁵

Il ricorso era stato presentato dal Sig. Rantev, cittadino russo, padre di Oxana Ranteva, una giovane donna che si era trasferita a Cipro per lavorare come artista in un cabaret e ritrovata morta in circostanze poco chiare. Il padre della ragazza riteneva che la figlia fosse stata vittima di tratta per finalità di sfruttamento alla prostituzione.

Orbene, i giudici europei si sono interrogati sulla possibilità di ricondurre la tratta nell'ambito di applicazione dell'art. 4, non essendoci espressamente un riferimento testuale nella disposizione. Tuttavia, considerando gli scopi della norma e osservando che la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è un "*living instrument which must be interpreted in the light of present day conditions*" e che è espressione di un elevato standard di protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, ha incluso anche la tratta. nell'ambito di applicazione dell'art. 4.

Alla luce di un'interpretazione evolutiva, quindi, in considerazione dell'evoluzione del tradizionale concetto di schiavitù (contenuto nella Convenzione sulla schiavitù del 1929 e che implica uno stato di totale assoggettamento al proprio dominus), la CorteEDU riconosce nuove forme di assoggettamento e dominio sulle persone, anche non assolute. La Corte asserisce che la tratta rappresenta una "*modern form of the old world wide slave trade*" (par. 280).

La sentenza, inoltre, affronta la questione della responsabilità degli Stati per non ottemperanza agli obblighi positivi di diligenza.

Gli Stati coinvolti, infatti, vale a dire Cipro e Russia (rispettivamente Stato di destinazione e Stato di provenienza della vittima), sono stati ritenuti dalla Corte di Strasburgo responsabili per non aver adottato misure di prevenzione e protezione delle vittime di tratta. Precisamente Cipro è stato condannato per non aver provveduto ad un adeguato addestramento delle forze di

⁷⁵ CorteEDU, ricorso n. 25965/04, sentenza del 7 gennaio 2010.

polizia⁷⁶ (così come previsto anche dal Protocollo addizionale di Palermo) e la Russia per non aver investigato sulle modalità di reclutamento della cittadina nazionale e sul presunto traffico di cui era vittima⁷⁷.

Pertanto, i giudici europei hanno concluso che “*trafficking itself within the meaning of Article 3 (a) of the Palermo Protocol and Article 4(a) of the Anti-trafficking Convention falls within the scope of the article 4 of the Convention*” (part. 281).

Questa sentenza è fondamentale in materia ed è stata richiamata anche nel caso *LE c. Grecia* del 21 gennaio 2016 (ricorso n. 71545/2012).

Si trattava della vicenda di una donna nigeriana, trasferitasi in Grecia con la promessa di un lavoro ma costretta lì poi a prostituirsi per circa due anni da un suo connazionale. Sottoposta a detenzione, in attesa di espulsione, la ricorrente riuscì a denunciare finalmente la violenza subita, nel novembre 2006. Tuttavia solo nell’agosto 2007, dopo una prima richiesta di archiviazione, opposta dalla persona offesa, gli inquirenti si attivarono per avviare il procedimento penale a carico dei soggetti querelati ed affinché alla donna fosse riconosciuta lo status di vittima di tratta. I tempi procedurali, tuttavia, furono molto lunghi e presentavano molte carenze. Pertanto la ricorrente, dopo aver esaurito le vie di ricorso interne, lamentò la violazione art. 4 nonché dell’art. 6 sotto il profilo della ragionevole durata del processo e dell’art. 13 sul diritto ad un ricorso effettivo. La Corte ha accertato la violazione delle disposizioni *de quibus* ed ha richiamato la sentenza *Rantsev c. Cipro e Russia* riconoscendo nella tratta degli esseri umani una nuova forma di schiavitù.

⁷⁶ Cfr. par. 294 della sentenza *Rantsev*, cit.

⁷⁷ Cfr. par. 308 della sentenza *Rantsev* cit.

3. La giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla violenza di genere: tra interpretazioni gender sensitive e arretramenti

1. L'applicazione degli obblighi della *due diligence* nella violenza contro le donne da parte della Corte di Strasburgo: il caso *Opuz c. Turchia* sulla violenza domestica

Se la violenza di genere, in sede di Consiglio d'Europa, è stata disciplinata con una fonte convenzionale vincolante solo nel 2011, è pur vero che già precedentemente è stata oggetto di esame della giurisprudenza europea. Quest'ultima, con una nuova sensibilità di genere, ha, per certi versi, anticipato il testo convenzionale di Istanbul, inglobando il fenomeno della violenza contro le donne tra le violazioni dei diritti contenuti nel catalogo della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali in una prospettiva femminista. Si può invero asserire che la prospettiva di genere è emersa dapprima a livello giurisprudenziale e successivamente nel diritto positivo.

In particolare, si deve molto alla Corte europea per l'approfondimento del tema della violenza domestica, una *species* di violenza legata al genere, e per aver evidenziato una stretta correlazione tra il rispetto degli obblighi di "due diligence" e la

violenza sulle donne. La Corte, infatti, ha ravvisato una responsabilità indiretta degli Stati, per atti violenti commessi da attori non statali, all'interno delle mura domestiche, per non aver rispettato gli obblighi generali positivi di protezione delle vittime⁷⁸.

Prima di esaminare il *leading case* in materia, è d'uopo fare alcune osservazioni generali.

Come già è stato evidenziato nel primo capitolo, la *due diligence* è un elemento importante dello *standard* internazionale di tutela dei diritti umani che funge da parametro di legittimità delle condotte statali e che consente di verificare il livello di conformità degli Stati agli obblighi di prevenzione e di repressione degli atti di violenza.

Il *due diligence standard* è un concetto di diritto internazionale molto antico. Si tratta di una regola consuetudinaria, poi codificata in alcuni trattati specifici. Le prime teorie risalgono alle elaborazioni dottrinali di Grozio nel XVII secolo (Grozio, 1625). L'Autorevole filosofo aveva teorizzato, infatti, una concezione della responsabilità statale colposa. Dopo aver definito, tra le fonti delle obbligazioni, il *maleficium* come una violazione colposa (commissiva ed omissiva) di un dovere giuridico, si era posto il problema della responsabilità indiretta dei *reges ac magistratus* per gli atti dei loro ministri e funzionari e dei loro sudditi. Era giunto alla conclusione che i sovrani potevano essere considerati responsabili se ci fosse stata almeno una loro colpa che consisteva nel fatto di non avere prevenuto e represso gli atti incriminati. Si sviluppava così la teoria della responsabilità internazionale colposa dello Stato, per gli atti commessi dai privati, per *patientia* o *receptus*. La colpa del sovrano consisteva nel fatto che egli si rendeva in qualche modo partecipe o complice dell'atto illecito o perché non aveva impedito l'atto e lo aveva così tollerato (*patientia*) o perché non aveva punito o impedito di punire i colpevoli, in questo modo approvando e ratificando le loro azioni (*receptus*). Sulla base di questa concezione lo Stato viene in qualche modo identificato con i suoi organi e la colpa viene

⁷⁸ Corte europea dei diritti umani, caso *Opuz c. Turchia*, ricorso n.33401/02, sentenza del 9 giugno 2009.

considerata imputabile allo stesso. Nel diritto internazionale la *due diligence* è stato rilevata nella prassi inizialmente nei settori della sicurezza degli Stati. Noto è il caso *Alabama claims*⁷⁹, verificatosi dopo la guerra civile americana, quando gli Stati Uniti avanzarono delle pretese riparatorie nei confronti del Regno Unito a causa dei danni subiti da parte di alcune navi costruite ed equipaggiate dai britannici ed usate durante la guerra dai sudisti. Queste pretese vennero sottoposte ad arbitrato ed al termine fu stipulato il trattato di Washington, l'8 maggio 1871, che tra le regole prevedeva “*to use due diligence to prevent the fitting out, arming or equipping within its jurisdiction*”. Anche in materia di protezione degli stranieri si può ricordare il caso *Thomas H. Youmans (USA) c. United Mexican State*⁸⁰ che riguardava tre cittadini americani, impegnatisi a costruire un tunnel nella città messicana di Anguanguero e che furono attaccati ed uccisi a seguito della degenerazione di una rissa con alcuni lavoratori messicani. Orbene gli Stati Uniti avanzarono una richiesta di danni nei confronti del Governo messicano ritenendolo responsabile per aver omesso di proteggere i cittadini americani. Si lamentava, quindi, la mancanza di diligenza dello Stato messicano (*lack of diligence*).

La responsabilità internazionale degli Stati si sostanzia, pertanto, non solo per non aver adempiuto ad obblighi negativi di astensione dal compiere atti violenti (ad esempio, di ricorrere all'uso della forza pubblica) ma anche per non aver ottemperato ad obblighi positivi che comportano l'impiego della dovuta diligenza da parte dell'Autorità pubblica nell'adozione di misure di prevenzione, di indagine e repressione in ordine ad atti di individui lesivi del diritto alla vita.

Questi obblighi positivi rientrano, come ha osservato la dottrina, in una protezione di secondo livello che gli Stati devono predisporre per prevenire o attenuare lesioni del bene della vita da parte di individui non statali. (Conti, 2017). Si tratta di obblighi sia

⁷⁹ Tribunale arbitrale, sentenza 14 settembre 1872, caso *Alabama claims of the United States of America c. Great Britain* in www.legal.un.org

⁸⁰ *Mixed claims Commission*, decisione 23 novembre 1926, caso *Thomas H. Youmans (USA) c. United Mexican State* in www.legal.un.org.

di natura sostanziale (perché lo Stato è tenuto ad adottare misure ragionevoli ed adeguate per proteggere il diritto alla vita degli individui) che di tipo procedurale, con la predisposizione di misure procedimentali idonee.

Nello specifico, la Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e delle libertà fondamentali, pertanto, non garantisce solo “libertà da”, per effetto delle quali su uno Stato incombe un divieto di ingerenza negativo e passivo, ma prevede anche libertà di, che lo Stato deve assicurare con condotte positive.

L’obbligo della *due diligence* ha una importanza fondamentale anche nella tutela internazionale dei diritti delle donne, in particolare nella prevenzione e nella lotta contro la violenza di genere.(Benninger-Budel, 2004; S. Farrow, 1998; Hasselbacher, 2010; Goldscheid, - Liebowitz, 2015; Lanzoni, 2014; De Vido, 2016).

A livello di fonti normative internazionali la *due diligence* è richiamata fin dalla Dichiarazione sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne⁸¹ del 1993 il cui art. 4, lett. c) recita che “gli Stati membri delle Nazioni Unite sono esortati ad esercitare la dovuta diligenza per prevenire, indagare, e conformemente alla legislazione nazionale punire gli atti di violenza contro le donne sia che tali atti siano perpetrati dallo Stato che da individui”.

Successivamente, anche la Raccomandazione generale n. 19 del Comitato CEDAW per l’eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne⁸² riafferma che “gli Stati membri possono anche essere responsabili di atti privati se non riescono ad agire con la dovuta diligenza per prevenire le violazioni dei diritti o per indagare e punire gli atti di violenza”.

Sul medesimo crinale, è la Raccomandazione n.35 del Comitato CEDAW che ha aggiornato la Raccomandazione n.19 ed ha

⁸¹ UN Declaration on the elimination of violence against women, general Assembly Res. 48/104 of 20 December 1993.

⁸² UN CEDAW, *General Recommendation n.19 Violence against women* 11th session, 1992, U.N. Doc. HRI/GEN/1/REV.1.

ricosciuto nuove forme di violenza di genere legate alla tecnologia (cyberviolenza)⁸³.

A livello internazionale regionale, la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa richiama la *due diligence* all'art. 5, comma 2 che recita: "le Parti adottano le misure legislative e di altro tipo necessarie per esercitare la debita diligenza nel prevenire, indagare, punire i responsabili e risarcire le vittime di atti di violenza commessi da soggetti non statali che rientrano nel campo di applicazione della presente Convenzione".

Valga rilevare che anche il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite ha evidenziato come il *due diligence standard* sia uno strumento per l'eliminazione della violenza contro le donne nell'atto E/CN.4/2006/61 del 20 gennaio 2006⁸⁴ nel quale viene riportato il terzo rapporto della "*Special Rapporteur on violence against women*", Yakin Erturk, della Commissione sui diritti umani del 2006.

La relatrice Ertruk, che ha operato dal 2003 al 2009, ha chiarito il concetto della *due diligence* ed ha delineato un quadro di analisi standard per determinare quali azioni ogni Stato potrebbe adottare per affrontare la violenza sulle donne nelle sue molteplici forme e per valutare l'operato della diligenza che si dovrà basare sui principi di Prevenzione, Protezione, Investigazione-Punizione e Riparazione. Lo *standard* di diligenza costituisce un metro di misura con cui valutare se uno Stato rispetta gli obblighi assunti nei trattati. Esso permette di valutare azioni e omissioni e diventa una base normativa di valutazione del suo operato.

Nella giurisprudenza internazionale, la regola della *due diligence*, in relazione agli obblighi degli Stati di garantire protezione contro le violazioni dei diritti umani commesse da privati, è comparsa per la prima volta nel sistema di tutela regionale interamericano dei diritti umani, precisamente nel caso

⁸³ UN CEDAW, *General Recommendation n.35 on gender-based violence against women, updating general recommendation n.19*, 2017, CEDAW/C/GC/35.

⁸⁴ United Nations Economic and Social Council, *The due diligence standard as a tool for the elimination of violence against women. "Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences"* (E/CN.4/2006/61), del 20 gennaio 2006.

*Velasquez Rodrigues v. Honduras*⁸⁵, deciso dalla Corte interamericana dei diritti umani nel 1988.

Si tratta di un caso emblematico in cui lo Stato Honduras è stato ritenuto responsabile indirettamente per non aver adempiuto ad obblighi di diligenza positivi per prevenire episodi di violenza su individui sottoposti alla sua giurisdizione. In particolare la Corte aveva esaminato il caso di un desaparecido, Manfredo Velasquez, uno studente attivista ritenuto sovversivo per le Autorità⁸⁶. Orbene, nella fattispecie lo Stato non era coinvolto direttamente in prima persona in quanto il fenomeno era perpetrato da individui militari. Tuttavia lo Stato è stato dalla Corte interamericana ugualmente ritenuto responsabile per le sue omissioni non avendo indagato sulle scomparse. In particolare, la Corte asserisce che *“an illegal act which violates human rights and which is initially not directly imputable to a State (for example because it is the act of a private person or because the person responsible has not been identified) can lead to International responsibility of the State, not because of the act itself but because of the lack of due diligence to prevent the violation or to respond to it as required by the Convention”* (par. 172). In conclusione, la Corte interamericana ha ravvisato la violazione dell’art. 4 (diritto alla vita) della Convenzione interamericana da parte dello Stato dell’Honduras.

Nel sistema di tutela regionale europea, la Corte di Strasburgo introduce la *due diligence* solo nel 1998, nel caso *Osman v. United Kingdom* del 18 ottobre 1998, deciso dalla Grande Camera.

Nello specifico la Corte valutò la condotta dello Stato che non aveva adottato misure idonee ad impedire l’uccisione di un padre e di suo figlio da parte di un soggetto che aveva manifestato più volte condotte ossessive nei confronti del nucleo familiare ravvisandone una responsabilità per non aver adottato misure per impedire la “materializzazione del rischio” (par. 116)

⁸⁵ *Velasquez Rodrigues v. Honduras* case, judgment of July 29, 1988, Inter-Am.Court H.R. (ser C), n.4 (1988).

⁸⁶ Il fenomeno dei *desaparecidos* è una triste pagina della storia sudamericana ed è stato considerato un crimine contro l’umanità dall’OAS con il documento AG/RES.66.

Come già anticipato, il *leading case* in cui la CorteEDU ha introdotto questi obblighi positivi secondari per gli Stati, per la prima volta, in materia di violenza contro le donne (*sub species* di violenza domestica) è il caso *Opuz c. Turchia* (ricorso 33401/02, decisione III sezione del 9 giugno 2009).

La sentenza desta un particolare interesse perché la Corte ha ricondotto, per la prima volta, la violenza domestica alla violazione dell'art. 2 CEDU (violazione del diritto alla vita), dell'art.3 CEDU (divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti) e dell'art. 14 CEDU (divieto di non discriminazione).

In precedenza i giudici europei avevano ricondotto la violenza domestica alla violazione dell'art. 8 CEDU, in materia di tutela della vita privata e familiare. Tra le decisioni più rilevanti, espressive di questo orientamento, rileva la sentenza 12 giugno 2008 sul caso *Bevacqua c. Bulgaria* (ricorso n. 71127/01) nella quale la Corte ha ricondotto all'art. 8 CEDU la fonte dell'obbligo positivo, discendente in capo allo Stato di adottare le misure necessarie a impedire il verificarsi di atti di violenza fisica e psicologica sorti in contesto familiare. Infatti, si asseriva⁸⁷ che nel concetto di “vita privata e familiare” è compreso anche quello dell'integrità fisica e psichica di una persona. Pertanto tra gli obblighi degli Stati rileva anche il dovere di garantire nel contesto familiare la protezione da atti di violenza di privati individui (par. 64).

Impostazione del tutto differente si rinviene nella sentenza del caso *Opuz c. Turchia*. In questo *decisum*, la CorteEDU fornisce una definizione di violenza domestica intesa come “catena di eventi dannosi” che non devono essere valutati come singoli episodi ma che colpiscono la vittima al punto da rappresentare trattamenti inumani e degradanti, violando il diritto alla vita ed impedendo alla donna il godimento dei suoi diritti fondamentali. La violenza sulle donne domestica è ricondotta quindi dalla Corte di Strasburgo, che

⁸⁷ Infatti, ad avviso della CorteEDU, “*the authorities' duty under Article 8 to secure respect for the right to private and family life of both applicants – parent and child – required the examination of the interim measures application with due diligence and without delay*” (par.73).

ha anche richiamato i principi della Raccomandazione REC (2002) 5 del 30 aprile 2002 sulla protezione delle donne contro la violenza del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, ad una grave violazione dei diritti umani.

La vicenda processuale alla base del *decisum* concerneva la triste storia di una donna, di cittadinanza turca, vittima di violenze e percosse subite dal partner, dal 1995 al 2002, durante e dopo la convivenza, sfociate addirittura nella morte della madre della vittima che si era intromessa nella relazione a difesa della figlia. Nel corso dei numerosi episodi di violenza la ricorrente aveva denunciato l'aggressore varie volte ma poi aveva sempre ritirato le denunce prima che le autorità potessero adottare delle misure di repressione specifiche. Solo a seguito dell'evento più grave dell'omicidio della madre della vittima, l'aggressore venne arrestato e condannato a 15 anni di reclusione. Tuttavia non scontò la pena perché fu rimesso in libertà "per buona condotta" e nel mentre riprese a perseguire la ricorrente.

Quest'ultima, di fronte all'inerzia delle autorità nazionali che non l'avevano adeguatamente protetta, propose quindi ricorso alla CorteEDU lamentando la violazione degli articoli 2 - 3 e 14 CEDU.

Sulla violazione dell'art. 2 CEDU la Corte europea ha sottolineato la necessità per le Autorità nazionali di garantire la sicurezza degli individui sottoposti alla propria giurisdizione e pertanto ha evidenziato che incombe sulle stesse l'obbligo positivo di proteggere il diritto alla vita delle persone (par. 130). Nel caso di specie, per contro, le Autorità turche non sono state capaci di adottare misure preventive idonee (par. 136) né le stesse potevano ritenere di non interferire sulle relazioni familiari e private perché tale interferenza era senza dubbio necessaria al fine di proteggere i diritti altrui o prevenire la realizzazione dei delitti (par. 144).

Sul medesimo crinale i giudici europei hanno rilevato anche la violazione dell'art. 3 CEDU perché le Autorità turche avevano fallito nel garantire misure protettive effettive che fungessero da deterrente per il marito al fine di non perpetrare ulteriori violenze sulla ricorrente. Né rileverebbe, ad avviso della Corte, il fatto che la Turchia avesse nel 1998 adottato il *Family Protection Act* con

legge n. 4320. Infatti questo sistema legislativo nazionale non aveva avuto alcun effetto deterrente.

Sulla violazione dell'art. 14 (divieto di discriminazione) la Corte ha osservato che la ricorrente ha subito una discriminazione indiretta proprio a causa della prassi inerte delle Autorità nazionali che non hanno adottato obblighi positivi di protezione della vittima. Pertanto la ricorrente aveva sofferto un ulteriore danno da vittimizzazione secondaria o ripetuta a causa del comportamento inerte dello Stato. Ha rilevato la giurisprudenza, infatti, che è ravvisabile la violazione dell'art. 14 CEDU ogniqualvolta uno Stato membro non adotti una legislazione interna volta a prevenire un trattamento discriminatorio basato sul sesso.

È noto che l'art. 14 CEDU va sempre interpretato in combinato disposto con gli altri articoli della CEDU in quanto rappresenta una modalità di esercizio di tutti i diritti fondamentali della Convenzione.

In conclusione, la violenza contro le donne è stata ricondotta dalla Corte ad una grave forma di discriminazione indiretta legata al genere (par. 198).

2. Analisi dei casi di violenza domestica contro l'Italia (caso *Rumor* del 2014, caso *Talpis* del 2017, caso *Penati* del 2021)

Il *leading case* sulla violenza domestica esaminato è stato richiamato dalla CorteEDU anche in due sentenze contro l'Italia⁸⁸

⁸⁸ Per ragioni di maggiore *vicinitas* con l'ordinamento italiano, in questo capitolo si esamineranno le sentenze più rilevanti in tema di violenza domestica contro l'Italia ma la CorteEDU ha esaminato il tema della violenza sulle donne e di genere ed il mancato rispetto di obblighi positivi anche in numerose sentenze contro altri Stati, a riprova del fatto che il fenomeno della violenza sulle donne è transnazionale. Ad esempio in un altro caso contro la Turchia, la Corte ha rilevato l'omissione di atti doverosi delle autorità nazionali che non hanno protetto una donna sebbene questa avesse più volte denunciato il marito per violenza domestica (cfr. CorteEDU, sez. II, 28 giugno 2016, caso *Kilic c. Turchia*). Nella fattispecie la Corte ha ravvisato la violazione dell'art. 14 della Convenzione,

(rispettivamente il caso *Rumor c. Italia*, ricorso n. 72964/10, sentenza 27 maggio 2014 ed il caso *Talpis c. Italia*, ricorso n. 41237/14, sentenza 2 marzo 2017). Merita un'argomentazione a parte il caso *Penati* del 2021.

La prima causa trae origine da un fatto di violenza domestica subito da una cittadina italiana, la signora Giulia Rumor, che aveva adito la Corte europea, ai sensi dell'art. 34 della CEDU.

La donna si duoleva del fatto che le Autorità nazionali non l'avessero protetta nè sostenuta dopo le violenze subite dall'ex compagno che le avevano causato angoscia e timore, in violazione dell'art. 3 CEDU.

interpretato unitamente all'art. 2 CEDU. Un altro caso all'esame della Corte di violenza domestica è il caso *Valiulienė c. Lituania*, deciso dalla II sezione della Corte il 26 marzo 2013. Anche nella fattispecie *de qua* la ricorrente era stata vittima di gravi maltrattamenti perpetrati dal compagno e lo Stato della Lituania aveva violato l'obbligo positivo di proteggere in concreto la vittima sebbene in astratto ci fosse una normativa a tutela delle vittime di maltrattamenti in famiglia. Pertanto, si ravvisava la violazione dell'art. 3 CEDU. Non si ravvisa la violazione dell'art. 2 come nel caso *Opuz c. Turchia* del 2009 e *Kilic c. Turchia* del 2016, perché i fatti erano meno gravi. La CorteEDU si è espressa anche in tema di violenza sessuale riconducendo il fenomeno, in alcuni casi, ad una forma di tortura e quindi alla violazione art. 3 della Convenzione. Tra le sentenze più rilevanti c'è il caso *Aydin c. Turchia* (ricorsi n.57/1996/676/866, sentenza del 25 settembre 1997). Si trattava di una giovane donna curda che aveva presentato un ricorso alla Corte di Strasburgo, a seguito di episodi di violenza sessuale subiti durante un periodo di detenzione. Tuttavia, non sempre i giudici europei hanno ragionato ammettendo la violenza sessuale come una tortura o un trattamento inumano e degradante. Infatti, in un caso simile (*MC c. Bulgaria*, ricorso n.39272/98, sentenza del 4 dicembre 2003), di poco successivo al caso *Aydin c. Turchia*, i giudici europei hanno ritenuto lo stupro ai danni di una giovane donna, da parte di due coetanei, come violazione dell'articolo 8 CEDU. In tema di violenza sessuale, quindi, la CorteEDU oscilla includendo la violenza, alla luce delle circostanze concrete, nell'art. 3 CEDU, come una forma di tortura e trattamento inumano e degradante, o nell'art. 8 CEDU, come violazione della sfera privata e familiare. Infine, di interesse anche un caso recente in cui la CorteEDU ha affrontato la questione della cyberviolenza (caso *Buturuga c. Romania*, sentenza dell' 11.02.2020, ric. N. 56867/15). Nello specifico, la CorteEDU ha qualificato la fattispecie di accesso abusivo all'account personale del partner come violenza domestica, sussumendolo negli artt. 3 CEDU (divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti) e 8 CEDU (diritto al rispetto alla vita privata e familiare).

Le Autorità preposte sarebbero state inerti verso la donna e pertanto, invocando il combinato disposto degli articoli 3 e 14 CEDU, la Signora Rumor sosteneva di essere stata discriminata in base al sesso a causa di queste omissioni.

La ricorrente ha affermato di essere stata anche vittima secondaria per il comportamento delle Autorità nazionali che non l'avrebbero assistita né aiutata e protetta dal ripetersi della violenza subita dal partner.

Inoltre essa riteneva violati i suoi diritti all'informazione in quanto non era stata informata dello stato dei procedimenti penali nei confronti del suo ex compagno né era stata informata quando gli erano stati concessi gli arresti domiciliari. Aveva sostenuto di averlo appreso quando l'ex compagno le aveva telefonato usando il telefono di un amico comune. Ella quindi sosteneva di essersi trovata in una posizione di vulnerabilità e che le autorità non le avevano fornito adeguata assistenza né sostegno omettendo di adottare le misure idonee a proteggerla da nuove aggressioni del compagno.

Il Governo affermava, per contro, che le Autorità competenti nazionali avevano adottato tutte le misure ragionevoli per punire l'autore della violenza e proteggere la ricorrente vittima.

Inoltre, ha asserito che il compagno - che aveva ottenuto gli arresti domiciliari - era comunque in uno stato di detenzione e quindi privo di libertà di movimento ed era stato collocato in una struttura di accoglienza idonea sia in termini di sicurezza che di possibilità di riabilitazione. Egli aveva inoltre accettato di sottoporsi ad una terapia psicologica presso un centro comunale.

La sentenza *de qua* si pone in continuità con i principi della sentenza *Opuz* contro Turchia richiamando la nozione elaborata dalla III sezione della Corte EDU sulla nozione di maltrattamento e di violenza domestica che è un fatto continuato costituito da più episodi di violenza reiterati (*chain of connected events*) che non devono essere valutati come singoli episodi e che colpiscono la vittima al punto da rappresentare trattamenti inumani e degradanti. Si conferma quindi l'inquadramento della violenza domestica come violazione dei diritti fondamentali.

In questo caso la Corte, inoltre, confermando le precedenti interpretazioni sull'art. 3 CEDU (*ex multis*, caso *Soering c. Regno Unito*, sentenza 7 luglio 1989, ricorso 14038/88) ribadisce che “il maltrattamento deve raggiungere un livello minimo di gravità per rientrare nel campo di applicazione dell'art. 3” e che la valutazione di tale minimo è relativa perché dipende da tutte le circostanze del caso quali la natura ed il contesto del trattamento, la durata, gli effetti fisici e mentali e il sesso, l'età e le condizioni della vittima (v. punto 57 che richiama il punto 158 della sentenza *Opuz* in cui si asserisce che “*ill treatment must attain a minimum level of severity if it is to fall within the scope of article 3. The assessment of this minimum is relative it depends on all circumstances of the case such as the nature and context of the treatment, its duration, its physical and mental effects and in some instances the sex, age and state of the health of the victim*”).

In generale la Corte, *in primis*, asserisce che “*il ruolo della Corte non è quello di sostituirsi alle autorità nazionali e scegliere in loro vece tra l'ampia gamma di possibili misure che potrebbero essere adottate per assicurare il rispetto degli obblighi positivi ai sensi dell'art. 3 della Convenzione*”. Tuttavia, allo stesso tempo, in conformità con il principio secondo cui la Convenzione mira a garantire non diritti teorici o illusori ma diritti pratici ed effettivi, la Corte deve assicurare che l'obbligo di uno Stato di proteggere le persone sottoposte alla sua giurisdizione sia adeguatamente adempiuto” (p. 59).

Proseguendo, i giudici europei osservano che gli obblighi positivi che gli Stati sono tenuti ad adempiere, ai sensi dell'art. 3, si sostanziano, da un lato nell'elaborazione di un quadro giuridico finalizzato a prevenire e punire il maltrattamento da parte dei privati e dall'altro, quando vi è consapevolezza di un “imminente rischio di maltrattamento” o quando il maltrattamento è già avvenuto, l'applicazione nella pratica di leggi pertinenti offrendo così protezione alle vittime e punendo i responsabili del maltrattamento (p.63).

Orbene, nel caso di specie, la Corte, nella verifica in concreto di questi obblighi ha ritenuto che la risposta delle Autorità

nazionali sia stata effettiva e conforme alla *due diligence* imposta dall'art. 3 CEDU in quanto esse non sono state inerti (par. 64) ed hanno posto in essere un quadro giuridico che consentiva loro di adottare misure nei confronti delle persone accusate di violenza domestica effettive nel punire l'autore del reato e nell'impedire il ripetersi di violenti attentati alla integrità fisica della vittima (par. 76).

Quanto all'affermazione della ricorrente di non essere stata informata dei procedimenti penali nei confronti del marito violento, la Corte ha osservato che non si può interpretare la CEDU come se essa imponga agli Stati anche l'obbligo positivo di rendere edotta la vittima di maltrattamento del procedimento nei confronti dell'autore del reato e dell'eventuale liberazione condizionale o del trasferimento dei domicilio. Del resto, la Corte tiene anche conto del fatto che la legislazione italiana applicabile, all'epoca dei fatti⁸⁹, prevedeva che le informazioni dovessero essere fornite alla vittima del reato solo se si costituiva come parte civile nel procedimento e nella fattispecie la ricorrente aveva deciso di non farlo.

Questo passaggio motivazionale della sentenza sembra opinabile in quanto la Corte di Strasburgo ben avrebbe potuto interpretare gli obblighi dell'art. 2 CEDU alla luce degli obblighi della *due diligence* imposti dalla Convenzione di Istanbul agli Stati parte del Consiglio d'Europa, che già era in vigore alla data di pubblicazione della decisione⁹⁰.

⁸⁹ L'Italia, infatti, non aveva ancora recepito la direttiva 2012/29/UE sulle vittime di reato che è stata attuata con il d.lgs. 15 dicembre 2015 n.212.

⁹⁰ A tal riguardo c'è un ventaglio di obblighi procedurali nella Convenzione, contenuti nel capitolo VI "indagini, procedimenti penali diritto procedurale e misure protettive". In particolare, si deve tenere conto anche dei "diritti della vittima in tutte le fasi del procedimento penale". Lo stesso obbligo informativo è un obbligo molto più ampio e non è correlato solo all'intervento della vittima come parte civile nel procedimento. Infatti, ai sensi della lett. b dell'art. 56 sulle misure di protezione "*bisogna garantire alle vittime di essere informate almeno nei casi in cui esse stesse e la loro famiglia potrebbero essere messe in pericolo quando l'autore del reato dovesse evadere o essere rimesso in libertà in via temporanea o definitiva*".

Questi obblighi sono di ampio contenuto, sia di natura sostanziale che procedurale e non vi è dubbio che vi rientri anche la garanzia procedurale informativa a tutela della vittima di violenza di genere e domestica.

Alla luce di quanto evidenziato, nel caso *Rumor* la Corte non ha pertanto riscontrato la violazione degli artt. 3 e 14 CEDU.

A risultati antitetici giunge la sentenza della Corte di Strasburgo del 2 marzo 2017 di condanna dell'Italia, (sentenza CorteEDU, sez. I, ricorso n. 41237/14, caso *Talpis c. Italia*) con la quale si è ritenuto che lo Stato italiano avesse violato gli artt. 2 (diritto alla vita), art. 3 (trattamenti inumani e degradanti) e art. 14 (divieto di discriminazione) della CEDU, in quanto non ha agito con sufficiente rapidità per proteggere una donna e suo figlio dagli atti di violenza domestica perpetrati dal marito che hanno poi portato all'assassinio del ragazzo ed al tentato omicidio della moglie. Valga esporre brevemente i fatti all'origine della vicenda processuale.

La fattispecie presenta molti profili di somiglianza con il caso *Opuz c. Turchia*.

La ricorrente, una cittadina moldava, residente in Italia dal 2011, a seguito del ricongiungimento familiare con il marito, il 23 maggio 2014 aveva adito la CorteEDU, ai sensi dell'art. 34 CEDU perché lamentava un inadempimento delle Autorità italiane al loro dovere di protezione contro la violenza domestica. La donna sosteneva di essere stata vittima, con i figli, di maltrattamenti in famiglia ripetuti nel tempo. Il 2 giugno 2012 la signora Talpis aveva anche richiesto l'intervento dei Carabinieri, a seguito di percosse che il marito aveva inflitto a lei ed alla figlia. In quell'occasione la ricorrente sosteneva di non essere stata informata della possibilità di presentare una denuncia e di mettersi in contatto con un centro per le donne vittime di violenza. La donna asseriva di essersi recata al Pronto Soccorso al fine di far constatare le lesioni riportate ma che dopo tre ore di attesa aveva desistito. Dopo l'aggressione del 2 giugno la donna aveva trovato rifugio nella cantina di casa. Ciò non servì ad evitare una nuova aggressione del marito il 19 agosto 2012. Allora la donna cercò di

chiedere aiuto all'esterno ad una pattuglia di poliziotti che si limitò solo ad identificarla secondo le procedure ed ad invitarla a rincasare. Successivamente la donna decise di abbandonare l'abitazione e fu ospitata da un centro antiviolenza. Tuttavia, per mancanza di fondi, il centro non poté ospitarla per un lungo periodo. Il 5 settembre dello stesso anno la donna sporgeva denuncia ma le sue dichiarazioni furono in un secondo momento modificate *in melius*, avendo attenuato la gravità dei fatti. Il PM decise allora di archiviare le indagini per il reato di maltrattamenti perché lo svolgimento dei fatti risultava incerto. Nella notte del 25 novembre 2013 la ricorrente richiedeva invano l'intervento dei Carabinieri a causa di una nuova lite con il marito. Nel corso di essa il marito uccise il figlio della donna che aveva tentato di proteggere la madre e la donna venne ferita. La donna pertanto lamentava di essere stata nuovamente vittima, non solo per le violenze subite dal marito ma anche per le inefficienze del sistema delle Forze dell'ordine italiane.

La Corte di Strasburgo accoglie il ricorso della signora Talpis, riconoscendole anche un cospicuo risarcimento di 30.000 euro per danno non patrimoniale, sulla base delle seguenti motivazioni.

Sui profili di rito, il ricorso è dichiarato ricevibile disattendendosi le censure del Governo. Con riguardo alla censura del mancato esaurimento delle vie di ricorso interne (art. 35 CEDU), la Corte osserva che il ricorso riguarda proprio le inefficienze dei rimedi di ricorso interni e pertanto la questione procedurale si intreccia con quella di merito. L'altra censura governativa disattesa concerne la tardività del ricorso, depositato sei mesi dopo la data dell'archiviazione del procedimento per maltrattamenti in famiglia. La Corte osserva che il ricorso era stato depositato mentre il processo per omicidio del figlio era ancora pendente e la ricorrente non aveva fatto opposizione alla domanda di archiviazione proposta dal PM al GIP. Pertanto il decorso del termine per il ricorso si doveva correttamente computare dalla data dell'omicidio perché è da quel momento che la donna si era resa effettivamente conto della incapacità delle Autorità italiane di

impedire al marito di commettere violenza nei suoi confronti e verso i figli.

Sui profili di merito, per quanto concerne la violazione dell'art. 2 CEDU, si chiarisce che l'obbligo positivo dello Stato per non incorrere nella violazione della predetta disposizione consiste nel dovere di proteggere la vita dei soggetti sottoposti alla sua giurisdizione. Per garantire ciò lo Stato deve assicurare il diritto alla vita con una legislazione penale concreta che dissuada dal commettere reati contro la persona e che sia basata su un meccanismo di applicazione della stessa concepito sia per prevenire che per reprimere e sanzionare le violazioni. L'obbligo *de quo* quindi si sostanzia nella adozione di misure di ordine pratico a protezione dell'individuo il cui bene vita è messo in pericolo.

La Corte riconosce alla donna, in quanto vittima di violenza domestica, una posizione di vulnerabilità e le si riconosce, pertanto, un diritto alla protezione sotto forma di una prevenzione efficace. Negli obblighi positivi *ex art. 2 CEDU* è anche ricompreso l'obbligo di istituire un sistema giudiziario efficace ed indipendente che permetta di stabilire la causa dell'omicidio di un individuo e di punire il colpevole (par.99). Ciò che sta a cuore alla Corte è la garanzia effettiva dei diritti degli individui ("i diritti devono essere effettivi e concreti e non illusori ed astratti" v. p. 103).

Sul rischio di minaccia si chiarisce che esso debba essere reale ed immediato (test di *Osman*) e debba essere valutato tenendo conto del contesto familiare della violenza domestica (par.122).

Non solo lo Stato non è stato in grado di proteggere il bene vita del figlio della ricorrente ma anche del bene vita della stessa ricorrente. Ad avviso della Corte, come del resto era stato comprovato da referti medici, la donna aveva lesioni su tutto il corpo ed era *ictu oculi* evidente che avesse corso un serio rischio per la propria incolumità fisica⁹¹.

⁹¹ Su questo profilo è stata espressa una *dissenting opinion* del giudice Spano che parzialmente non concorda con la Corte perché essa non avrebbe adeguatamente motivato, e non avrebbe applicato correttamente il test di *Osman* secondo cui per

Sulla violazione degli obblighi positivi ex art. 3 CEDU, la Corte riconduce la violenza sulla donna domestica ad una forma di maltrattamento e quindi al novero delle lesioni gravi e dei trattamenti disumani e degradanti ex art. 3 della Convenzione. Si evidenzia, inoltre, che le clausole dell'art. 2 e 3 CEDU sono clausole generali della CEDU che sanciscono valori fondamentali per le società democratiche che formano il Consiglio d'Europa. Esse sono formulate in termini assoluti senza previsioni di eccezioni e limitazioni.

Importante è un passaggio motivazionale in cui si sottolinea che *“occorre una diligenza particolare nell’obbligo positivo dello Stato di trattamento delle denunce di violenze domestiche”* (129). Nei procedimenti interni si deve tenere conto della specificità dei fatti di violenza domestica e si devono considerare e attuare gli obblighi posti dalla Convenzione di Istanbul.

A differenza della precedente sentenza nel caso *Rumor* - probabilmente ancora in una fase prematura per la Corte - in questa fattispecie, la Corte EDU prende atto che vige una Convenzione vincolante per gli Stati parte del Consiglio d'Europa che deve orientarli nell'adottare *“tutte le misure legislative e non”* necessarie per prevenire e punire il fenomeno della violenza di genere e domestica”. La Convenzione di Istanbul, nello specifico, indirizza gli Stati ad assumere un ventaglio di obblighi di diligenza, dal contenuto ampio, sia di natura procedurale, come l'obbligo di indagare, in termini ragionevoli e senza ritardo, che sostanziale.

Sulla violazione dell'art. 14, in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 CEDU, la Corte sostiene che ci sia stata una discriminazione indiretta legata al genere da parte delle Autorità italiane.

A rafforzamento della tesi si richiama il recente rapporto del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla violenza del 2012

accertare la violazione dell'art. 2 CEDU occorre verificare che le autorità fossero quanto meno a conoscenza o avrebbero dovuto essere a conoscenza dell'esistenza di un pericolo reale ed immediato per la vita delle vittime (criterio del rischio immediato). Orbene, ad avviso del giudice dissenziente, dalla motivazione della Corte non si evincerebbe con chiarezza questo accertamento.

sull'Italia il quale espressamente ha chiesto all'Italia di eliminare atteggiamenti stereotipati discriminatori nei confronti delle donne, legati al genere, che si riverberano nei contesti familiari, di lavoro e sociali.

Pertanto esaminando il comportamento delle Autorità di polizia, esse hanno posto in essere un trattamento discriminatorio tollerando fatti di violenza ricondotti superficialmente alla sola sfera familiare. A supporto si riportano anche in dati statistici che dimostrano oggettivamente come la violenza domestica colpisca in misura maggiore le donne e che sempre più donne e bambini muoiono per mano di compagni e padri violenti.

Di esito del tutto divergente è il caso *Antonella Penati c. Italia* (ricorso n. 441661/15 del 3 settembre 2015) di cui recentemente è stata pubblicata la sentenza della prima sezione, in data 11 maggio 2021.

In questo *decisum*, sembra che i giudici europei abbiano fatto un passo indietro.

Nella fattispecie è stato ucciso il figlio minore della donna ricorrente, madre della vittima ed a sua volta, vittima di maltrattamenti in famiglia, perpetrati dal padre del bambino, durante un colloquio in un incontro protetto presso una ASL. Prima della sentenza, la Corte, con alcuni quesiti alle parti ha inteso verificare, ai fini dell'accertamento dell'art. 2 CEDU, se lo Stato italiano abbia posto in essere la dovuta diligenza per prevenire i fatti di violenza e la perdita della vita del minore.

In particolare, si è espressamente chiesto alle autorità italiane, richiamando il *leading case* *Osman c. Regno unito* del 1998 se “hanno adottato tutte le misure che potevano ragionevolmente aspettarsi per impedire la morte del minore”.

Orbene la donna aveva già segnalato più volte alle autorità, come sostenuto dalla difesa nel ricorso, i maltrattamenti e le violenze del marito.

Conseguentemente la Corte chiedeva alle parti se era stata attivata anche la tutela procedurale per impedire la morte della vittima al fine di accertare l'ottemperanza all'obbligo procedurale

di svolgimento delle indagini, secondo il requisito dell'art. 2 CEDU.

Lo scorso 11 maggio 2021, i giudici si sono finalmente espressi sulla tragica vicenda.

La pronuncia ha destato insoddisfazione soprattutto da parte di chi quotidianamente si occupa di tutelare le donne e i minori vittime di maltrattamenti in famiglia. Tuttavia, la pubblicazione di ben tre *dissenting opinions* dimostra come il *decisum* non sia stato ampiamente condiviso all'interno dello stesso collegio giudicante. Ma occorre procedere con ordine.

In sintesi, la motivazione è la seguente. Sul profilo di rito, la Corte esamina la ricevibilità del ricorso. In particolare si sofferma sulla legittimazione della ricorrente in qualità di vittima indiretta. Il Governo aveva eccepito la mancata sussidiarietà ma la Corte rigetta l'eccezione essendo stati esperiti tutti i rimedi di ricorsi interni (il caso era stato esaminato fino al terzo grado in Cassazione).

Inoltre, per quanto concerne le condizioni dell'art. 35 par. 3, CEDU, il ricorso è valutato dai giudici europei ricevibile (almeno sul profilo procedurale) e non manifestamente infondato.

Tuttavia, nel merito, per quanto concerne la violazione dell'obbligo positivo *ex art. 2 CEDU* da parte dello Stato, essendosi la Corte soffermata solo sullo svolgimento del procedimento penale da parte delle autorità preposte italiane, e non anche su quello di prevenzione del rischio dell'infanticidio, in occasione dell'incontro protetto, si è ritenuto che l'Italia avesse ottemperato alla *duty of diligence*, avendo condotto delle indagini sia tempestive che adeguate.

Orbene, questa motivazione è opinabile.

Al riguardo, valga richiamare la *dissenting opinion* del giudice del collegio Felici, in calce alla sentenza che rileva quanto segue.

A suo avviso, la Corte ha erroneamente ritenuto non configurabile l'art.2 CEDU in quanto non si è soffermata approfonditamente sul contenuto dell'obbligo positivo dello Stato non facendo applicazione dei criteri *Osman* sulla valutazione del rischio.

Occorre rilevare che c'era una “*zone placee sous le controle exclusif des Autorities*” e lo Stato aveva il dovere di proteggere il bambino durante l'incontro “protetto” con il padre. Avrebbe potuto prevenire il rischio di cui era al corrente da tempo, considerate le numerose segnalazioni della ricorrente.

Senza dubbio, rientra tra gli obblighi positivi dell'art.2 CEDU, quello di protezione dell'integrità fisica di un bambino soggetto al controllo di un'Autorità statale, come nella fattispecie concreta.

Ad avviso del giudice dissenziente, sebbene non si sarebbe potuto stabilire con certezza che gli eventi sarebbero andati diversamente, se le Autorità avessero adottato un comportamento diverso, il fatto che le stesse abbiano omesso di adottare misure adeguate e ragionevoli che avrebbero, potenzialmente, evitato la tragedia, sarebbe sufficiente per configurare la responsabilità statale.

All'uopo, si richiama la giurisprudenza consolidata della Corte sulla violenza domestica (*ex multis*, caso *Talpis c. Italia*).

Il *decisum* del caso *Penati*, dunque, non ha tenuto in debita considerazione né i principi *in subiecta materia* elaborati dalla stessa CorteEDU negli anni precedenti né le disposizioni della Convenzione di Istanbul né il recente rapporto del GREVIO del 2020.

A parere di chi scrive, questo *decisum*, non ancora definitivo, collide con i precedenti della Cortei. Si potrebbe prospettare, dunque, anche un possibile scenario di rimessione alla *Grand Chambre* della questione ai sensi dell'art.43 CEDU⁹².

La sentenza è in distonia, infatti, con un *trend* giurisprudenziale sulla violenza domestica che predilige interpretazioni di maggiore *favor* verso le vittime di violenza domestica. Nel *decisum* in esame sembra, per contro, emergere una spinta arretratrice.

⁹² Recita, infatti, l'art.43 della CEDU che “*entro un termine di tre mesi a decorrere dalla data della sentenza di una Camera, ogni parte alla controversia può, in situazioni eccezionali, chiedere che il caso sia rinviato dinnanzi alla Grande Camera. Un collegio di cinque giudici della Grande Camera accoglie la domanda quando la questione oggetto del ricorso solleva gravi problemi di interpretazione o di applicazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, o comunque un'importante questione di carattere generale*”.

L'interpretazione dei giudici in questo caso è anche poco coerente, in un'ottica sistemica, con il quadro di tutela europeo delle vittime di violenza intrafamiliare.

Il caso *Talpis c. Italia* ed ancora di più il caso *Penati c. Italia* rappresentano, dunque, la fotografia di un quadro allarmante dell'Italia in cui il fenomeno della violenza domestica ed il correlato fenomeno della violenza assistita sui minori in famiglia, è diventato ormai un problema strutturale sociale (De Mauro, 2021).

3. Un caso di un maltrattamento su una donna da parte delle Forze di polizia italiane: Pennino c. Italia del 12 ottobre 2017

In questo percorso giurisprudenziale sulla tutela delle donne vittime di violenza si inserisce anche la sentenza del 12 ottobre 2017 (caso *Tiziana Pennino c. Italia*, ricorso n.21759/15).

A differenza delle precedenti sentenze riportate, nella fattispecie, si ravvisa una forma di responsabilità diretta dello Stato per violazione di obblighi negativi.

Si tratta, infatti, di un caso di maltrattamento di una donna sottoposta a custodia dalle forze di polizia italiane.

La ricorrente aveva adito la Corte, ai sensi dell'art. 34 CEDU, sostenendo di essere stata maltrattata dalla polizia municipale, il 2 aprile 2013 tra le ore 13 e 13.15. Quel giorno la donna venne fermata da due agenti della Polizia Municipale mentre era alla guida del suo veicolo per un controllo. Tra la donna e gli agenti ci fu una discussione e questi ultimi sospettarono che la donna fosse in stato di ebbrezza.

Non avendo la strumentazione per effettuare il test del tasso alcolemico gli agenti chiesero l'intervento della polizia stradale.

Successivamente la donna venne stratonata dall'auto e le fu fratturato il pollice così come fu poi constatato dal referto medico.

Al pronto soccorso alla donna vennero riscontrate anche ecchimosi sulla coscia sinistra ed al dorso. A seguito di questo

evento traumatico e dei maltrattamenti subiti dalle forze di polizia la donna ha sofferto anche di disturbi depressivi documentati. Pertanto nel ricorso si invoca la violazione dell'art. 3 CEDU sul divieto di tortura.

Nei confronti della ricorrente era stato anche instaurato un procedimento penale per oltraggio a pubblico ufficiale che si era concluso con un patteggiamento.

La donna aveva anche sporto denuncia nei confronti della Polizia Municipale che l'aveva fermata ma l'indagine non fu svolta in modo esauriente ed il pubblico ministero decise di archivarla.

Nella motivazione della sentenza la Corte fa applicazione dei principi della Grande Camera *Bouyid c. Belgio* n.23380/09 in tema di maltrattamenti da parte di agenti statali in forza dei quali il ricorso alla forza fisica nei confronti di una persona privata della libertà dalle forze dell'ordine "deve essere rigorosamente necessario" ed imposto dal comportamento della stessa. In caso contrario si ravvisa la violazione dell'art. 3 CEDU.

Inoltre le accuse devono essere corroborate da prove appropriate "al di là di ogni ragionevole dubbio" che possono anche risultare dalla coesistenza di indizi sufficientemente forti, chiari e concordanti o da analoghe presunzioni fattuali non confutate.

Inoltre opera una presunzione fattuale delle lesioni commesse dalle autorità le quali devono fornire la prova contraria (p.35).

Ciò è dovuto al fatto che le persone sottoposte a custodia si trovano in una posizione di vulnerabilità e pertanto le autorità hanno il dovere di proteggerle. A parere di chi scrive, questo obbligo positivo di protezione doveva essere maggiormente rafforzato nella fattispecie essendo il soggetto sottoposto a custodia una donna.

Tutto ciò posto, la Corte, in applicazione dei principi richiamati non ha ritenuto l'uso della forza da parte delle autorità di polizia rigorosamente necessario (p. 41).

La Corte ha rilevato, infatti, che il Governo aveva riposto le sue giustificazioni evidenziando il generale affidamento delle autorità sullo stato di agitazione della ricorrente e la necessità dell'uso della

forza si era fondata su dichiarazioni generiche. Né il governo aveva fornito specifici particolari sulle modalità di svolgimento dei fatti non assolvendo pertanto all'onere della prova contraria. Nemmeno le indagini svolte erano state esaustive (p. 50-52). Infatti si asserisce che “il fascicolo delle indagini non dimostra alcuna prova di sforzi investigativi rivolti agli eventi”. Ciò è stato comprovato anche da una motivazione estremamente succinta della richiesta di archiviazione del procedimento formulata dal PM, in modo del tutto standardizzato, e della decisione del GIP.

Pertanto la Corte, deliberando in via equitativa, ha riconosciuto alla ricorrente anche un danno non patrimoniale, con un risarcimento pari a 12.000, ed un pagamento di euro e 8.000 euro per le spese (par. 59).

Evidentemente si è tenuto conto solo della sola situazione di vulnerabilità della donna legata alla sua posizione di soggezione, per essere in custodia, nei confronti della autorità e non anche della ulteriore condizione di vulnerabilità della stessa legata al genere che pur avrebbe dovuto giustificare, da parte degli agenti, un trattamento ancora più protettivo verso la donna.

Probabilmente, lo stratonamento forzoso dalla macchina ad uomo di media robustezza non avrebbe provocato le stesse ecchimosi e fratture rispetto ad una donna, che fisicamente è più debole.

A parere di chi scrive la Corte ben avrebbe potuto ravvisare anche la violazione dell'art. 14, considerato che nella fattispecie si ravvisa anche una palese discriminazione indiretta legata al genere.

Il caso in esame presenta dei punti di contatto con il noto caso Giuliani c. Italia, deciso dalla Grande Camera nel 2011, riguardante l'uso della forza da parte della polizia nei confronti di alcuni manifestanti in piazza durante il G8 dei vertici dei capi di Stato e di Governo a Genova.

In quel caso il ricorrente si duoleva della violazione dell'art. 2 CEDU perché l'uso della forza da parte delle autorità di polizia nel corso degli scontri in occasione del G8 a Genova aveva provocato la morte di un ragazzo manifestante di nome Carlo Giuliani.

Orbene in questo caso la Grande Camera, confermando la tesi della sezione semplice, ha ritenuto che l'uso della forza da parte degli agenti dello Stato potesse essere giustificato perché fondato su una valida convinzione perché si era dimostrato "assolutamente necessario" per il conseguimento degli obiettivi dell'art. 2, par. 2, CEDU, in particolare, per il fine della lettera a) di "garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale".

Le autorità italiane nella fattispecie quindi non avevano eccesso nell'uso della forza e non erano venute meno all'obbligo di fare con diligenza tutto quanto si potesse ragionevolmente aspettare da loro per fornire il livello di protezione richiesto in occasione di operazioni che comportano il potenziale rischio di ricorso alla forza. Hanno sul piano degli obblighi procedurali, derivanti dall'art. 2, CEDU, svolto, inoltre, ad avviso della Corte, inchieste efficaci e celeri con la dovuta diligenza. Si è escluso, pertanto, una violazione sostanziale e procedurale dell'art. 2 CEDU.

4. Un caso di condanna dell'Italia concernente una violenza di genere su una minore (caso *V.C.c.Italia*, sentenza del 1 febbraio 2018, ricorso n.54227/14)

Sulla violenza di genere, valga menzionare anche la sentenza di condanna dell'Italia della Corte di Strasburgo del 1 febbraio 2018 (ricorso n. 54227/14), concernente uno stupro su una ragazza minore, un soggetto con una vulnerabilità molteplice. La ragazza era stata coinvolta in una rete di prostituzione minorile ed il Tribunale per i minorenni decise di avviare, su segnalazione dei genitori, un procedimento d'urgenza, ai sensi dell'art. 25 del regio decreto n.1404 del 1934 al fine di collocarla in una struttura idonea. Tuttavia la rete dei servizi sociali si è dimostrata carente ed inerte nella presa in carico della ragazza per affidarla ad una comunità. La minore presentava molteplici problematiche ed era anche tossicodipendente. Nelle more ella aveva anche subito violenza sessuale di gruppo da parte dei suoi sfruttatori.Orbene, esaminati i fatti posti alla base del ricorso della ragazza, ormai divenuta

maggiorenne, la CorteEDU ha ravvisato anche in questa nuova fattispecie, in applicazione del test *Osman*, la violazione da parte delle Autorità italiane, in particolare dei Servizi sociali, dell'art. 3 della CEDU e dell'art. 8 CEDU non avendo adottato tutte le misure necessarie per prevenire le violenze e proteggere l'integrità fisica della ricorrente.

5. La vittimizzazione secondaria nel processo di una vittima di stupro e la condanna dell'Italia per violazione dell'art. 8 CEDU: il caso *J.L. c. Italia* (sentenza 27 maggio 2021, ricorso n.5671/16)

Nel 1978 fu celebrato in Italia il primo processo per stupro⁹³. La vittima era difesa dall'avvocata Lagostena Bassi che nella sua arringa concludeva “*vogliamo che in quest'aula sia resa giustizia, ed è una cosa diversa*”. Sono trascorsi più di quarant'anni ma ancora le parole dell'avvocata Lagostena risultano attuali alla luce di una recente sentenza di condanna da parte della Corte di Strasburgo dell'Italia che non ha protetto una vittima di stupro in un processo penale.

La donna vittima si è, infatti, rivolta alla Corte europea dei diritti dell'uomo per ottenere giustizia.

Brevemente i fatti. La ricorrente, all'epoca una studentessa, aveva denunciato di essere stata vittima di una violenza sessuale di gruppo il 5 giugno 2008, nel parco della storica Fortezza militare “Da Basso” a Firenze. Erano stati arrestati sette uomini ed il Tribunale fiorentino in primo grado condannava gli imputati ai sensi degli artt. 609 bis c.p.

I condannati proposero appello. La Corte di appello di Firenze assolveva gli appellanti perché il fatto non sussisteva.

⁹³ Il processo *de quo* è stato il primo processo ripreso dal vivo con le telecamere RAI che ha realizzato un documentario nel 1978, con la regia di Loredana Rotondo, Maria Grazia Belmonti, Anna Carini, Rony Daopulo e Paola De Martis e Annabella Miscuglio, mandato in onda nel 1978 e visionabile dagli archivi della RAI.

La donna si rivolgeva alla Procura che tuttavia non poteva ricorrere in Cassazione essendo la sentenza passata in giudicato.

Da qui il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, essendosi esaurite le vie di ricorso interne.

La ricorrente, in qualità di vittima diretta, riteneva che la –Corte di appello avesse violato l'art. 8 CEDU e l'art. 14 CEDU.

A suo avviso, il giudice di appello avrebbe assolto sulla base di valutazioni soggettive, frutto di stereotipi di genere, fondati su pregiudizi sullo stile di vita della vittima e sul suo orientamento sessuale. La ricorrente sosteneva di essere stata la vera condannata nel processo, essendo stata sottoposta a diverse audizioni da parte del collegio penale che l'ha interrogata sui dettagli della sua vita privata e sessuale, non collegati all'accertamento dei fatti oggetto di giudizio. Inoltre, la Corte si sarebbe fondata solo su prove testimoniali e non su prove oggettive. Come è emerso dal contenuto della sentenza, per la Corte di appello la donna avrebbe adottato un atteggiamento provocatorio e consensuale ai rapporti sessuali. Avrebbe assunto un atteggiamento “ambivalente” nei confronti del sesso.

Per il governo italiano le autorità nazionali avevano agito correttamente, in modo efficace e nel rispetto dei tempi processuali. Il processo era stato, infatti, concluso in ben nove mesi ed erano state esaminate tutte le prove.

Inoltre, la difesa statale contesta lo *status* di vittima sessuale della donna poiché gli imputati erano stati assolti in appello.

La Corte di Strasburgo, dopo aver dichiarato il ricorso ricevibile e aver qualificato la ricorrente come vittima, nel merito ritiene il ricorso fondato.

I giudici di Strasburgo, infatti, ritengono che ci sia stata la violazione dell'art. 8 CEDU in quanto lo Stato italiano non ha protetto l'integrità non solo morale ma anche fisica della vittima, esponendola ad un'ulteriore vittimizzazione secondaria nel processo.

L'art. 8 CEDU, infatti, al pari dell'art. 3 CEDU, richiede agli Stati l'adozione non solo di obblighi negativi di astensione ma anche di obblighi positivi di adozione di tutte le misure necessarie per proteggere le vittime di violenza di genere. A tal riguardo, richiama

anche il precedente *MN c. Bulgaria*, su un caso di violenza sessuale (sentenza 27 novembre 2012, ricorso n. 3832/06) in cui si è evidenziato che tal obbligo non è di mezzo bensì di risultato.

Ad avviso della Corte EDU, la ricorrente è stata vittima per la seconda volta, avendo subito un “calvario” processuale in violazione dei principi a tutela delle vittime di reato, sia posti nelle fonti internazionali (in primis nella Convenzione di Istanbul) che nelle fonti del diritto dell’Unione europea (direttiva vittime di reato n.2012/29/UE). La donna, dunque, era stata sottoposta a vittimizzazione secondaria⁹⁴.

La ricorrente era stata interrogata su dettagli della sua vita privata ed intima non necessari all’accertamento dei fatti. Nella sentenza sono state riportate notizie personali con valutazioni soggettive e discriminatorie. Aggiunge, inoltre, la Corte che i procedimenti penali devono svolgere un ruolo cruciale nella risposta alla violenza di genere ed è essenziale che le autorità giudiziarie evitino di riprodurre stereotipi sessisti nelle decisioni che espongono le donne alla vittimizzazione secondaria usando un linguaggio volto a scoraggiare la fiducia delle vittime nella giustizia.

All’uopo per la prima volta si richiama anche il rapporto del GREVIO sull’Italia del 2020 che ha constatato come nella società italiana siano ancora persistenti gli stereotipi di genere.

Nella fattispecie la Corte di Strasburgo non reputa corretto l’operato delle autorità nelle indagini bensì contesta la mancata protezione, da parte dello Stato italiano, della donna in

⁹⁴ A differenza della vittimizzazione primaria in cui la lesione dei diritti di una persona è direttamente dipendente dal fatto criminoso e dal suo autore, nella vittimizzazione secondaria la lesione dei diritti della vittima deriva dal contatto di questa con le istituzioni (forze di polizia, magistrati, consulenti psicologi, avvocati) che dovrebbero farsi carico di lei e proteggerla. La vittimizzazione secondaria ha, dunque, frequentemente l’effetto di scoraggiare la vittima dal denunciare. La vittimizzazione secondaria, inoltre, come prevede la direttiva 2012/29/UE, si distingue in vittimizzazione sostanziale e vittimizzazione processuale. La prima consiste nel rischio per la persona offesa di essere di nuovo sottoposta, dopo la denuncia, alle stesse condotte maltrattanti precedentemente subite. La seconda deriva dalle conseguenze pregiudizievoli che la vittima è costretta ad affrontare a causa del procedimento penale che con la denuncia ha instaurato.

considerazione del contenuto della sentenza di assoluzione. Conseguentemente ritiene che ci sia stata la violazione anche dell'art. 14 CEDU (divieto di discriminazione), in quanto l'assoluzione ed il *modus operandi* del processo sono il risultato di un pregiudizio di genere.

Lo Stato pertanto è stato condannato a risarcire la vittima per danno non patrimoniale per euro 12.000.

Questa sentenza, senza dubbio, è di notevole rilevanza e si inserisce nel blocco di sentenze della Corte "gender sensitive" nelle quali si utilizza la stessa Convenzione di Istanbul come strumento di interpretazione ai fini dell'accertamento delle violazioni della CEDU.

Ma vi è di più.

In questo *decisum*, la Corte, in una prospettiva integrata e *multilevel* di tutela dei diritti fondamentali richiama anche la direttiva sulle vittime di reato.

Se dunque la CorteEDU appare fermamente sensibile al genere nella tutela delle donne vittime di violenza, tuttavia sembra ancora "altalenante" nella tutela delle altre vittime di violenza domestica. Il caso *Penati* lo riprova (v. *infra*).

Conclusioni

La tutela dei diritti delle donne è effettiva?

A questo punto che scenario di tutela europea si potrebbe prospettare, anche alla luce delle sentenze esaminate della CorteEDU nei confronti dell'Italia?

Considerata la natura ormai strutturale della violenza di genere, ed in particolare domestica, come ce lo dimostrano i dati statistici ISTAT dei femminicidi in contesti familiari⁹⁵, si potrebbe ipotizzare, almeno per i casi di violenza domestica, che ai sensi dell'art. 61 del Regolamento della Corte di Strasburgo, potrebbe essere emessa una sentenza pilota (Greco, 2015) in materia, d'ufficio dai giudici europei o su richiesta delle parti. In questo modo, il ruolo della Corte sarebbe più attivo perché non si limiterebbe solo ad individuare il problema strutturale ed a condannare lo Stato convenuto bensì si spingerebbe oltre,

⁹⁵ Nella relazione ISTAT presentata il 27 settembre 2017 alla Commissione parlamentare di inchiesta sui femminicidi si è attestato che nel 2016 ci sono state 149 donne vittime di omicidi volontari in Italia. Di queste 3 su 4 sono state uccise in famiglia (cfr. www.istat.it). Inoltre i dati raccolti dall'ISTAT in periodo di pandemia da COVID-19 non sono stati affatto promettenti. Infatti, nel 2020 le chiamate al 1522, il numero di pubblica utilità contro la violenza, sono aumentate del 79,5% rispetto al 2019, sia per telefono che via chat. L'incremento si è soprattutto avuto a partire dalla fine di marzo 2020 con picchi ad aprile e maggio, in pieno *lockdown*. La violenza segnalata è stata soprattutto fisica (47,9 % dei casi) ma quasi tutte hanno subito più di una forma di violenza tra cui anche la psicologica. Sono aumentate le violenze perpetrate dai familiari (18,5 % nel 2020 contro il 12,6% nel 2019).

indicando allo Stato, nel dispositivo della sentenza, anche le misure idonee per risolvere la questione, eventualmente fissando un termine. Inoltre, sarebbe opportuno l'intervento della Grande Camera in materia di violenza domestica, considerata la recente sentenza dissonante del caso *Penati*.

Resta una considerazione generale a margine delle sentenze esaminate in tema di violenza sulle donne. Come è stato osservato anche dalla Corte di Strasburgo – che ha, a più riprese, dimostrato una sensibilità di genere, in materia - il problema della prevenzione e della repressione della violenza di genere è una questione di effettività di tutela. Le leggi in astratto non mancano⁹⁶ ma è in concreto che non si attuano nel migliore dei modi possibili.

⁹⁶ È da evidenziare che il Legislatore italiano, già con legge 4 aprile 2001 n. 154 (“misure contro la violenza nelle relazioni familiari”) ha introdotto una doppia tipologia di misure preventive per le vittime di violenza domestica come l'ordine di protezione contro gli abusi familiari (art. 342 bis c.c.) e la misura cautelare coercitiva dell'allontanamento dalla casa familiare (art. 282 c.p.p.), esteso anche alla famiglia di fatto. Inoltre, il d.l. 14.08.2013 n.93, convertito con l. 15.10.2013 n.119 (c.d. decreto sul femminicidio) ha introdotto numerose misure a protezione della vittima di violenza di genere. Infine, di recente, con legge 11 gennaio 2018 n. 4, pubblicata in G.U. del 1° febbraio 2018 n. 26, sono state apportate modifiche al Codice civile, al Codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici. Infine, lo scorso tre dicembre, il Consiglio dei Ministri, al fine di colmare ulteriori lacune nel sistema di protezione delle vittime di violenza di genere, ha approvato un nuovo disegno di legge recante "disposizioni per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno della violenza nei confronti delle donne e della violenza domestica". Attualmente si attende la sua conversione. Ad esempio, è stato introdotto il gratuito patrocinio per i figli minori o maggiorenni economicamente non autosufficienti, orfani di un genitore, a seguito di omicidio commesso in danno dello stesso genitore dall'altro coniuge o convivente; è altresì prevista la sospensione della pensione di reversibilità nei confronti del coniuge omicida e la quota di riserva in favore dei figli orfani di genitori a seguito di omicidio in danno del genitore medesimo dall'altro coniuge e la sospensione dal diritto al succedere (art. 463 bis c.c.) del coniuge o di altra parte dell'unione civile indagato. Con specifico riguardo alle modifiche all'ordinamento di stato civile, rileva la disposizione dell'art. 13 che prevede la possibilità di mutare il cognome per gli orfani delle vittime di crimini domestici. Anche il Parlamento Europeo, il 1° marzo 2018, in seduta plenaria, ha posto in essere la mozione B8-0127/2018, per una risoluzione sull'eliminazione della violenza domestica, ai sensi dell'art. 133 del regolamento di procedura, rivolgendosi agli Stati membri affinché con urgenza si attivino per prevenire il fenomeno e senza dubbio

anche la strategia europea sulla parità di genere della Commissione, pubblicata nel 2020, va sul medesimo crinale. Anche i Legislatori regionali sono ormai sensibili al tema della violenza di genere. Particolarmente rilevanti sono inoltre le innovazioni del codice rosso (l.n.69/2019), Con legge 19 luglio 2019 n.69 è stato approvato il c.d. codice rosso. Sul piano sostanziale sono state introdotte quattro nuove fattispecie incriminatrici: art.612 ter c.p. (diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti senza il consenso delle persone rappresentate), noto come *revenge porn*; art.558 bis c.p. (costrizione o induzione al matrimonio); art.387 bis c.p. (violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e di divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa); art. 583 *quinquies* c.p. (deformazione dell'aspetto).Sotto il profilo processuale, sono state inserite norme procedurali finalizzate alla trattazione prioritaria delle indagini per i reati di maltrattamenti in famiglia e violenza domestica. L'art. 1, infatti, statuisce che *"la polizia giudiziaria, acquisita la notizia di reato, relativa ai delitti di violenza domestica, debba riferire immediatamente al PM anche in forma orale. Il PM, nelle ipotesi in cui si proceda per i delitti di violenza domestica o di genere, entro tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato, deve assumere informazioni dalla persona offesa o da chi ha denunciato i fatti di reato"*. Con specifico riguardo alla Regione Campania, con L.R. n.2/2011 sono state introdotte misure di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere e successivamente, sono stati istituiti i Centri Antiviolenza e le case di accoglienza per le donne maltrattate, ai sensi della lett. g), c.1, e lett. e), c.2, dell'art. 5 della L.R. n.11/2007. A seguito di queste leggi, è stato anche istituito dalla Regione Campania, con deliberazione della Giunta Regionale n.280 del 14.06.2016 un fondo per il sostegno economico alle donne maltrattate. Inoltre, sono stati ammessi al finanziamento diversi interventi, rientranti nel progetto SVOLTE (Superare la Violenza con Orientamento, Lavoro, Tirocini), del POR Campania FSE 201-2020, al fine di far acquisire indipendenza economica alle donne vittime di violenza di genere. Sul medesimo crinale, anche il Governo italiano ha emanato un decreto-legge lo scorso 11 maggio, pubblicato in G.U. n. 147 del 27.06.2018 che prevede sgravi contributivi per l'assunzione delle donne vittime di violenza di genere. Inoltre, di recente, lo Stato italiano, con legge 15 gennaio 2021 n.4, ha ratificato la Convenzione dell'organizzazione internazionale del lavoro n.190 sull'eliminazione della vigilanza delle molestie sul luogo di lavoro, adottata a Ginevra il 21 giugno 2019. La Convenzione di Ginevra, senza dubbio, rappresenta un nuovo tassello nel mosaico delle fonti internazionali a tutela delle donne vittime di violenza, ponendosi in continuità con la Convenzione di Istanbul. Infine, si auspica, che anche il piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che lo Stato dovrà attuare per utilizzare le risorse del programma *Next Generation EU*, possa rappresentare in concreto una vera occasione anche per una maggiore tutela delle donne e dei minori. Tra gli obiettivi del suddetto PNRR, infatti, rileva la missione 5 (Coesione ed inclusione) che prevede investimenti a sostegno di politiche a favore delle famiglie e per ridurre le forme di discriminazione di genere. Questo

Le leggi ormai non restano neutrali e indifferenti alla questione di genere bensì sono i meccanismi di applicazione delle stesse che non funzionano. Manca nella rete degli operatori preposti, dai servizi sociali alle Forze di polizia, al “sistema giustizia” una formazione culturale e “condivisa” per fronteggiare la questione.

Sono da apprezzare le *best practices* che si stanno affermando a livello territoriale dei tavoli interistituzionali per discutere sul problema e le interpretazioni *gender sensitive* della giurisprudenza alla luce della Convenzione di Istanbul ma ciò non basta. Occorrono delle proposte fattive e dei risultati concreti come, ad esempio, la stesura di protocolli *ad hoc* nei vari ambiti istituzionali nonché la devoluzione di risorse economiche.

Non solo. Per risolvere il problema bisogna debellarne la radice, vale a dire occorre eliminare tutti gli stereotipi culturali discriminatori che ancora oggi, in differenti contesti sociali aleggiano, come è stato anche acclarato nel *report* del GREVIO. Fin quando la cultura della differenza dei generi si tradurrà in relazioni gerarchiche, fondate sul dominio maschile, a discapito della sottomissione del ruolo sociale femminile non si avrà uguaglianza effettiva e la violenza di genere continuerà a persistere come la più alta forma di discriminazione legata al genere (MacKinnon, 1989). Sarebbe necessario inserire anche nei programmi scolastici e universitari più corsi sulla materia dell’antidiscriminazione– magari in forma istituzionalizzata e non solo frutto di progetti sporadici e temporanei. Bisogna insegnare la cultura dell’uguaglianza di genere.

A tal riguardo valga richiamare le raccomandazioni della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio nonché su ogni forma di violenza di genere, pubblicate al termine dei lavori⁹⁷.

Anche nelle numerose audizioni della Commissione si è compreso come il tema della formazione sia “strategico” al fine di

piano si pone in continuità anche con la strategia nazionale sulla parità di genere 2021-2026.

⁹⁷ In www.senato.it.

contrastare il fenomeno della violenza di genere e di conformarsi agli indirizzi della Convenzione di Istanbul (art. 15).

È stato, infatti, evidenziato come “la scuola, l’Università, i mezzi di informazione e la formazione delle figure professionali che costituiscono la rete di prevenzione e protezione delle donne sono dirimenti”.

Inoltre, i lavori della Commissione parlamentare hanno riscontrato delle inefficienze nel sistema processuale e “problematici rapporti tra il procedimento penale e le determinazioni in sede processuale civile e minorile”. Infatti, dalle dinamiche patologiche in ambito familiare - di cui, in sede giudiziaria, non sempre si riesce a distinguere il semplice conflitto familiare dalla violenza domestica – possono scaturire sia procedimenti penali che paralleli procedimenti civili. Orbene, la Commissione ha evidenziato che occorrerebbe una concentrazione dei contributi dichiarativi dei soggetti coinvolti essendo frequente una loro reiterazione con sottoposizione a plurime attività di consulenza tecnica e peritali e con un rischio ulteriore di vittimizzazione secondaria.

Pertanto sarebbe auspicabile un’armonizzazione dei rapporti tra la giurisdizione penale e la giurisdizione civile in conformità ai principi della Convenzione di Istanbul.

Infine, anche la recente sentenza di condanna dell’Italia nel caso *Fortezza dal Basso* dimostra come ancora è presente il rischio di vittimizzazione secondaria delle vittime di violenza di genere nel processo essendo ancora radicati gli stereotipi culturali anche nelle aule giudiziarie.

In conclusione, riprendendo l’interrogativo della filosofa e giurista americana Mackinnon, le Autorità pubbliche tutelano le donne nell’effettività dei loro diritti umani? A questa domanda non seguirà una risposta positiva fino a quando non si riuscirà ad adottare una concreta sensibilità sociale e giuridica di genere.

*Le donne hanno bisogno di un pieno stato umano
nella realtà sociale (...)*

quando le donne saranno umane? Quando?

C.A. Mackinnon

Bibliografia

- Allegrezza S. (2012), *La riscoperta della vittima nella giustizia penale europea* in Allegrezza S.- Belluta H. - Gialuz M.- Luparia L., *Lo scudo e la spada*, Torino.
- Alto Commissariato Delle Nazioni Unite Per I Rifugiati, *Guidelines on nna*
- International protection: gender-related persecution within the context of art. 1° (2) of the 1951 Convention and (or its Protocol relating to the status of refugees*, UNDoc.HCR/GIP/02/01 del 7 maggio 2002.
- Amalfitano C. (2011), *L'azione dell'Unione Europea per la tutela delle vittime di reato in Il diritto dell'Unione Europea, n.3*, Torino, Giapichelli.
- Amoroso M. C. (2016), *La nozione di delitti commessi con violenza alla persona: il primo passo delle SSUU verso un lungo viaggio in Cassazione penale*, n.10.
- Annoni A. (2011), *La tratta di donne e bambine nella recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in DEP*.
- Antoniazzi C.T. (2017), *Le Osservazioni conclusive del Comitato CEDAW al settimo rapporto periodico dell'Italia in La Comunità internazionale*, fasc. n. 3, Napoli, editoriale scientifica.
- Arbel E., Danvergue C., Millbank J. (2014), *Gender in refugee law from the margins to the centre*, London-N.Y.
- Armone G.M. (2006), *La Corte di Giustizia ed il III pilastro dell'Unione Europea: quale futuro*, in *Foro italiano*, Roma.
- Askin K. D. (2003), *Prosecuting Wartime Rape and Other Gender Related Crimes under International Law: Extraordinary Advances*,

- Enduring Obstacles*, in 21 *Berkeley Journal of International Law*, pp.55-84.
- Baratti A., *Il diritto di asilo in una prospettiva di genere* in <http://www.aboutgender.unige.it>.
- Bascherini G. (2007), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Napoli.
- Basile F. (2010), *Immigrazione e reati culturalmente motivati. Il diritto penale nelle società multiculturali*, Milano.
- Bassiouni M.C. (1999), *Crimes against Humanity* in Bassiouni M.C., *International Criminal Law*, New-York-Dobs Ferry.
- Bath E., Byrnes A (2008)., *Violence against women, the obligation of due diligence and the Optional protocol to the Convention on the elimination of all forms of discrimination against women – recent developments* in *Human Rights Law Review*.
- Bazzocchi V. (2005), *Il caso Pupino e il principio di interpretazione conforme delle decisioni quadro* in *Quaderni costituzionali*, 2005.
- Bellantoni G. (2014), *Tutela della donna e processo penale: a proposito della legge n.119/2013* in *Diritto penale e processo*, n.6.
- Bellantoni G. (2017), *Soggetti vulnerabili e processo penale* in *Archivio nuova procedura penale*, n.3, Milano.
- Bellucci L. (2015), *Migrazione, discriminazioni e diritto: l'escissione questa sconosciuta* in *Diritto e questioni pubbliche*, vol.15, pp.129-130 in www.dirittoequestionipubbliche.org.
- Benninger Budel A. (2008), *Due diligence and its application to protect women from violence*, Leiden-Boston.
- Bernardi A. (2010), *Il fattore culturale nel sistema penale*, Torino.
- 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, c. 3 bis cpp* in www.penalecontemporaneo.it.
- Boutros Boutros Ghali(1995), *Targeting violence against women* in *The United Nations and the advancement of women 1945-1995*, vol. VI, N.Y., Blue books series 10017.
- Cadin R. (2001), *L'atto istitutivo dell'Unione Africana* in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, n.8.
- Calamia A.M., Di Filippo M., Gestri M. (2012), *Immigrazione, Diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Milano.
- Callegari A., *Il paradigma della vulnerabilità: brevi riflessioni per una riconfigurazione del dilemma equality-difference* in www.questionegiustizia.it.

- Cantoni S. (2011), *Il divieto di schiavitù e di lavoro forzato nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo* in *Studi in onore di Claudio Zanghi* (a cura di Panella L., Spatafora E.), vol. II, Torino.
- Capotorti F. (1969), *Il diritto dei trattati secondo la Convenzione di Vienna in Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, Padova.
- Carletti C. (2018), *Il contrasto ad ogni forma di discriminazione e di violenza nei confronti delle donne, in situazioni di pace e di conflitto: il rafforzamento della prospettiva preventiva e cooperativa nel sistema delle Nazioni Unite (Ginevra-New York)*, pp. 96-103 in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 1 in www.rivistaido.net.
- Carta M. (2010), *Lo smuggling nel Mediterraneo tra strumenti internazionali ed europei di prevenzione e di contrasto* in Triggiani E. (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, Napoli.
- Charlesworth H. (1999), *Feminist methods in international law*, in *American Journal of International Law* 93(2).
- Casiraghi R., *La Corte di Strasburgo condanna l'Italia per la mancata tutela delle vittime di violenza domestica e di genere* in www.penale-contemporaneo.it.
- Cassese A. (2003), *Diritto internazionale*, Bologna.
- Castellaneta M. (2014), *In vigore la Convenzione di Istanbul sulla lotta alla violenza domestica*, in www.marinacastellaneta.it.
- Cattelan B., *Mutilazioni genitali femminili rilevanti per lo status di rifugiato* in www.magistraturademocratica.it.
- Cavaliere A. (2016), *La comparsa delle donne. Uguaglianza, differenza, diritti*, Roma, Fattore umano edizioni.
- Cecchini c.l. (2021), *La protezione delle donne migranti nella legislazione sul diritto al soggiorno*, pp.36-40 in *Migranda, prima che rifugiate sono donne – diritti e pratiche di accoglienza in una prospettiva interculturale di genere* (a cura di Dal Pra T.- Montesano M.G.), Imola.
- Cecchini S. (2020), *La cyberviolenza di genere: un caso di omogeneizzazione giurisdizionale tra ordinamenti statali* in *Giurisprudenza italiana*, p.533.
- Christofi A., Fries E., Tersch, Meurens N., Monteiro C., Morel S., Spanikova H. (2017), *Violence against women and the EU accession to the Istanbul Convention (study for the FEMM Committee)*, in www.europarl.europa.eu/supporting-analyses.

- Cianciolo V., *Reati culturalmente orientati. Condannato il padre per le violenze sulla figlia sposa-bambina* in www.personaedanno.it.
- Ciccione S. (2015), *La violenza maschile contro le donne: una questione strutturale e politica* in *Violenza di genere, politica e istituzioni* (a cura di M. A. Cocchiara), Torino, p.164.
- Cohen-Jonathan, (1996) *Les réserves dans les traités institutionnels relatifs aux-droits de l'homme. Non veaux aspects europeens et internationaux* in *Revue generale de droit International public*.
- Colella A. (2011), *L'assoluzione piena dell'Italia nel caso Giuliani: alcune considerazioni critiche a margine della sentenza della Grande Camera* in *Rivista AIC*, n.3.
- Colombo E. (2016), *Le novità del d.lgs. n. 212/2015: primi rilievi* in *Casazione penale*, n.5, Milano.
- Confalonieri A. (2009), *La persona offesa dal reato* in G. Dean (a cura di), *Soggetti e Atti in Trattato di procedura penale* (diretto da Spangher G.), v.I, t.I, *I soggetti*, Torino.
- Conforti A. (2014), *Diritto internazionale*, Napoli, 2014.
- Consiglio D'Europa, GRETA, *report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on action against trafficking in human being by Italy*, Strasburgo, 4 luglio 2014.
- Conti R., *Violenze in danno di soggetti vulnerabili, tra obblighi (secondari) di protezione e divieto di discriminazione di genere. Corte EDU, 2.03.2017, Talpis c. Italia, ric. n. 41237/14* in www.questionegiustizia.it.
- Conti R., *Alla ricerca del ruolo dell'art.8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nel pianeta famiglia* in www.minoriefamiglia.it
- Cook R. J. (1994), *State Accountability under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* in R.J. Cook, *Human Rights of Women: National and International Perspectives*, Philadelphia; pp.229-256.
- Copelon R. (2000), *Gender Crimes as War Crimes: integrating Crimes against Women into International Criminal Law* in *McGill Law Journal*, vol.46.
- Crawley H. (2001), *Refugee and Gender Law and processes*, Bristol
- Cristaldi F. (2006), *La femminilizzazione del processo migratorio* in *Dossier statistico Immigrazione*, Fondazione Migrantes Caritas
- Danisi C. (2010), *Diritto alla vita, crimini d'onore e violenza domestica: il caso Opuz c. Turchia* in *Famiglia e diritto*, n. 4.

- Danisi C. (2015), *La donna nel diritto internazionale e dell'Unione Europea: verso il superamento e la riaffermazione dei "tradizionali ruoli femminili"?* in *Interventi di contrasto alla discriminazione e alla violenza sulle donne nella vita pubblica e privata. Un'analisi multidisciplinare* (a cura di. Pitino A), Torino, Giappichelli.
- Davis L. (2018), *Reimagining Justice for Gender-based crimes at the Margins: New Legal Strategies for Prosecuting ISIS Crimes Against Women and LGBTIQ persons* in *24 William & Mary Journal of Women and the Law*; vol.24; pp.513-558.
- Davide A., Dal Pra T., Randini P., Spinelli B. (2014), *Linee guida a cura dell'Associazione Trama di terre, manuale realizzato nell'ambito del progetto "contrasto ai matrimoni forzati nella provincia di Bologna: agire sul locale con una prospettiva internazionale*, Bologna.
- De Amicis T. (2015), *La tutela dei soggetti deboli nel diritto dell'Unione Europea: ordini di protezione e misure di protezione, relazione al seminario di studi "La violenza sulle donne e i minori"* presso la Scuola Superiore della Magistratura, tenutosi a Scandicci dal 13 al 15 ottobre 2015.
- De Maglie C. (2010), *I reati culturalmente orientati (ideologie e modelli penali)*, Pisa.
- Doyle C. (2009), *Isn't persecution enough? Redefining the refugee definition to provide greater asylum protection to victims of gender-based persecution* in *Wash and Lee J. Civil Rights & Social Justice*.
- Donati A., *La violenza contro le donne* in www.questionegiustizia.it.
- Degani P., Della Rocca R. (2013), *La protezione delle donne vittime di violenza nella prospettiva dei diritti umani*, Cleup editore, Padova.
- Degani P. (2005), *Riflessioni in tema di condizione femminile e sicurezza umana*, research papers n.1/2005, Centro diritti umani, Padova.
- Degani P. (2001), *Nazioni Unite e "genere": il sistema di protezione internazionale dei diritti umani delle donne*, research papers n.1, Centro diritti umani, Padova.
- Degani P. (2000), *Donne, diritti umani e conflitti armati. La questione della violenza nell'agenda della comunità internazionale*, research papers n.2, Centro diritti umani, Padova
- De Martino P., *Le innovazioni introdotte nel codice di rito dal decreto-legge sulla violenza di genere alla luce della direttiva 2012/29/UE* in www.penalecontemporaneo.it.

- De Mauro G. (2021), *Strutturale* in www.internazionale.it del 20 maggio 2021.
- De Vido S. (2016), *Donne, violenza e diritto internazionale*, Mimesis Editore, 2016.
- De Vido S. (2017), *The ratification of the Council of Europe Istanbul Convention by the EU: a Step forward in the protection of women from violence in the European Legal System*.in *European Journal of Legal Studies*, vol.9.
- De Vido S. (2017), *States' Positive obligations to eradicate domestic violence: the politics of relevance in the interpretation of the European Convention on Human Rights*, vol.6 in *ESIL Reflections*, pp.1-11.
- De Vido S. (2017), *The ECtHR Talpis v. Italy judgment. Challenging the Osman test through the Council of Europe Istanbul Convention?* in *Ricerche giuridiche*, vol.6, pp.203-201.
- De Vido S. (2017), *La violenza di genere contro le donne nel contest della famiglia: sviluppi nell'Unione Europea alla luce della Convenzione di Istanbul* in www.federalismi.it, *Focus human rights*, 27.12.2017.
- De Vido S. (2019), *Escaping violence: the Istanbul Convention and violence against women as a form of persecution in Migration Issues before International Courts and Tribunals*, Roma, Cnr, pp.301-329.
- De Vido S. (2020), *Violence against women's health in International Law*, Manchester.
- Del Vecchio A. (2011), *La tutela dei diritti delle donne nelle Convenzioni internazionali* in T. Vassalli di Dachenhausen (a cura di), *Atti del Congresso in memoria di Luigi Sico: il contributo di Luigi Sico agli studi di diritto internazionale e di diritto dell'Unione Europea*, Napoli.
- Del Vecchio F., *La nuova fisionomia della vittima del reato dopo l'adeguamento dell'Italia alla direttiva 2012/29/UE* in www.penalecontemporaneo.it.
- Del Tufo M.V. (2003), *Linee di politica criminale europea e internazionale a protezione della vittima in Questione giustizia*.
- Di Nicola Travaglini P. (2021), *Il divieto di vittimizzazione secondaria in Donne e violenza, stereotipi culturali e prassi giudiziarie* (a cura di Pecorella P.), Torino, pp.37-53.
- Di Stasi A. (2004), *Il sistema americano dei diritti umani*, Torino, Giapichelli.
- Di Stasi A. (2014), *Spazio europeo e diritti di giustizia*, Padova, Cedam.

- Di Stasi A. (2016), *CEDU e ordinamento interno 2010-2015*, Cedam – Wolter Kluwer, 2016.
- Di Stasi A. (2020), *Il diritto alla vita e all'integrità della persona, con particolare riferimento alla violenza domestica in CEDU e ordinamento italiano – la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2016-2020)* (a cura di Di Stasi A.), Milano, pp. 1-31.
- Di Stefano A. (2012), *Violenza contro le donne e violenza domestica nella nuova Convenzione del Consiglio d'Europa* in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 6, pp.1-8.
- EIGE (Istituto Europeo per l'uguaglianza di genere), *A Europe free from gender-based violence* in <http://eige.europa.eu>.
- Eige (Istituto Europeo per l'uguaglianza di genere), *La situazione attuale delle mutilazioni genitali femminili in Italia* in <http://eige.europa.eu>.
- European Union agency for fundamental rights (2014), *Violenza contro le donne: un'indagine a livello di Unione Europea*, Vienna.
- Fabbricotti A. (2007), *La rilevanza della Convenzione delle nazioni unite contro la discriminazione verso le donne (Cedaw) nella giurisprudenza degli stati contraenti. un commento a margine della recente pronuncia della consulta in tema di trasmissione del cognome ai figli* in *Rivista Aic* n. 2.
- Facchi A. (1999), *Il pensiero femminista sul diritto: un percorso da Carol Gilligan a Tove Stang Dahl* in Zanetti G. (a cura di), *Filosofi del diritto contemporanei*, Milano.
- Fanci G. (2011), *La vittimizzazione secondaria: ambiti di ricerca, teorizzazioni e scenari* in *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, vol.V, n.3.
- Farina P. (2017), *Le straniere vittime di violenza – Atti del convegno “La violenza sulle donne, i dati e gli strumenti per la conoscenza statistica”*, Roma, 28 marzo 2017.
- Farrior S. (2004), *The due diligence standard and violence against women* in 14 *Interights Bulletin*.
- Farrior S. (1998), *State responsibility for human rights abuses by non State actors*, in *Proceedings of the 92nd Annual meeting of the American Society of International Law*, 209.
- Favilli C., *La non discriminazione nell'UE*, Bologna, 2008.
- Favilli C., Guarriello F. (2017), *Commento alla non discriminazione (art.21) in Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea* (a

- cura di Mastroianni R., Pollicino O., Allegrezza S., Pappalardo F., Razzolini O.), Milano, Giuffrè editore.
- Filippi L. (2016), *Il difficile equilibrio tra garanzie dell'accusato e tutela della vittima dopo il D.lgs. n. 212/2015* in *Diritto penale e processo*, n.7.
- Fineman M. (2010), *The vulnerable subject and the responsive State*, in *Emory Law Journal*, vol.60.
- Folla N. (2017), *Violenza domestica e di genere: la Corte EDU, per la prima volta, condanna l'Italia* in *Famiglia e diritto*, n.7.
- Forlati S. (2013), *La lotta alla tratta di esseri umani: fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Napoli, Jovene.
- Freeman, Marsha A., Chinkin C., Rudolf B. (2012), *The UN Convention on the elimination of all forms of discrimination against women: a commentary*, Oxford, Oxford University Press.
- Freedman J. (2016), *Sexual and gender-based violence against refugee women: a hidden aspect of the refugee "crisis"*, in *Reproductive Health Matters*, vol. 24 in www.tandfonline.com.
- Freedman J. (2015), *Gendering the International Asylum and refugee debate*, Palgrave MacMillan: Basingstoke.
- Gabrielli A. (2011), *La direttiva sulla tratta di esseri umani tra cooperazione giudiziaria penale, contrasto dell'immigrazione illegale e tutela dei diritti* in *Studi sull'integrazione europea*, n.3.
- Gaja A. (2003), *Le riserve tardive ai trattati: un fenomeno a molti in viso* in *Rivista di diritto internazionale*.
- Garofalo L. (2018), *Alcune considerazioni sulle norme self-executing contenute nella Convenzione di Istanbul* in *Ordine internazionale e diritti umani*, pp.536-543.
- Gennarelli M.F. (2001), *Le riserve ai trattati internazionali*, Milano.
- Genovese D., *Violenza di genere e protezione internazionale. Note a margine di un recente orientamento della Corte di Cassazione* in www.questionegiustizia.it.
- Gialuz M., *Il decreto legislativo di attuazione della direttiva sull'assistenza linguistica (n.32 del 2014); un'occasione sprecata per modernizzare l'ordinamento italiano* in www.penalecontemporaneo.it.
- Giammarinaro M.G. (2016), *Special rapporteur on trafficking in persons especially women and children to French Presidency of the UN Security Council*, UN, New York, 2 giugno 2016.

- Giammarinaro M.G. (2012), *La direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, n.1.
- Gianformaggio L. (2005), *Eguaglianza, donne e diritto*, Bologna, Il Mulino
- Gioffredi G. (2012), *Globalizzazione, nuove guerre e diritto internazionale*, Trento, Tangram Editoriale Scientifica.
- Giolo A. (2014), *Norme, prassi e stereotipi nel diritto sessuato dell'immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*.
- Goldscheid J., Liebowitz D.J. (2015), *Due diligence and gender violence: parsing its power and its perils* in *Cornell Int'l L.J.* 301.
- Groenhuijsen M. S., Pemberton A. (2009), *The EU Framework Decision for victims of crime* in *E.Journ.Crime, Cr.L. and Cr.J.*
- Greco R. (2015), *Le sentenze pilota della Corte EDU: efficacia ultra partes?* in *Proc.Pen.Giust.*, n.3.
- Grotio U., *De iure belli ac pacis libri tres*, MDCCLXII, III, C. XVII, I.
- Jurviste V., Shreeves R., *La Convenzione di Istanbul: uno strumento per contrastare la violenza contro le donne e le ragazze*, pubblicazione EPRS (Servizio di ricerca del Parlamento Europeo) in www.europarl.europa.eu/thinktank.
- Hasselbacher L. (2010) *State obligations regarding domestic violence: the European court of human rights, due diligence, and International Legal Minimums of protection in Northwestern Journal of International Human Rights*, vol. 8, 190.
- Heyns A., Vanderlinde M. (2004), *Human rights law in Africa*, Martinus N.Publisher.
- Iermano A. (2016), *Violenza domestica e diritto all'informazione della vittima (art.3 CEDU)* in Di Stasi A. (a cura di), *CEDU ed ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, Cedam.
- Iermano A. (2021), *Donne migranti vittime di violenza domestica: l'interpretazione "gender-sensitive" dei giudici nazionali in conformità alla Convenzione di Istanbul* in *Ordine internazionale e diritti umani*, n.3, pp.731-753
- Ippolito F. (2018), *La vulnerabilità come criterio emergente per una maggiore tutela del migrante nel contenzioso internazionale in Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?* (a cura di Nesi G.), Napoli, Editoriale Scientifica, pp.447 e ss.

- Ippolito F., Iglesias Sanchez S. (2015), *Protecting vulnerable groups. The European Human Rights framework*, Oxford and Portland, Oregon, Hart publishing.
- Ippolito F. (2016), *La tragedia delle frontiere europee in European papers*, vol.1, n.1.
- Lanzoni S. (2017), *Il monitoraggio della Convenzione di Istanbul – Atti del convegno scientifico “La violenza sulle donne, i dati e gli strumenti per la conoscenza statistica”*, Roma, 28 marzo 2017.
- Lanzoni S. (2014), *Diligenza dovuta e responsabilità degli Stati di eliminare la violenza sulle donne: elementi di riflessione su alcuni casi Paese (Nepal, India, Afghanistan, Italia)* in www.magma.analisiqualitativa.com, vol. 12, n. 1.
- Lippolis L. (2001), *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo verso il Duemila*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Londono P. (2009), *Developing Human rights principles in cases of gender-based violence: Opuz v. Turkey in the European Court of Human Rights* in *Human Rights Law Review*.
- Luparia L. (2013), *L'Europa e una certa idea di vittima ovvero come una direttiva può mettere in discussione il nostro modello processuale in L'integrazione europea attraverso il diritto processuale penale a cura di R. Mastroianni - D. Savy*, Napoli.
- Mackinnon C.A. (2006), *Are women human?*, Cambridge.
- Maluw T. (2013), *Law, Politics and rights: essay in memory of Kader Asmal*, Amsterdam, Martinus N. Publishers.
- Mancini D. (2008), *Traffico di migranti e tratta di persone. Tutela dei diritti umani e tratta di persone*, Milano, Franco Angeli.
- Manente T., *Problematiche di applicazione dell'art. 18 bis sul permesso di soggiorno per donne straniere vittime di violenza domestica* in www.direcontrolviolenza.it.
- Marcelli I. (2015), *L'Italia recepisce la direttiva sull'ordine di protezione europeo* in *Arch.pen.* n.3/2015.
- Marchegiani M. (2006), *L'obbligo di interpretazione conforme alle decisioni quadro: considerazioni a margine alla sentenza Pupino* in *Diritto dell'Unione Europea*, Torino.
- Marchisio S. (2014), *Corso di diritto internazionale*, Torino, Giappichelli.
- Marini L., *Donne, conflitti, violenza* in www.questionegiustizia.it.

- Martin S.F. (2016), *New models of International Agreement for refugee protection* in *Journal on migration and human security*, vol.2, n.3/2016, New York.
- Miazzi L. (2012), *Modelli educativi genitoriali in contesti interculturali: la prospettiva giuridica* in *Minorigiustizia*, n.2/2012.
- Migliorino L. (1997), *Le obiezioni alle riserve nei trattati internazionali*, Milano.
- Minnella C., *Riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile* in www.dirittoegiustizia.it.
- Moghadam V. M., Senftova L. (2005), *Measuring women's empowerment: participation and rights in civil, political, sociale, economic and cultural domains* in *International Social Science Journal*, vol. 57, n.2, Wiley-Blackwell, U.S.
- Moioli C., *Le nuove misure "europee" di protezione delle vittime di reato in materia penale e civile* in www.eurojus.it.
- Monaco R.- Curti Gialdino C. (2009), *Manuale di diritto internazionale pubblico*, Torino.
- Montanari M., *L'attuazione italiana della direttiva 2011/36/UE: una nuova miniriforma dei delitti di riduzione in schiavitù e di tratta delle persone* in www.penalecontemporaneo.it.
- Montagnese V. (2014), *Nuovi strumenti a tutela delle donne migranti vittime di violenza. Le modifiche introdotte al d.lgs. n.286/1998 sulla base delle indicazioni contenute nella Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa. Analisi comparativa con il modello statunitense* in *Diritto Immigrazione e cittadinanza*, Milano, Franco Angeli, n.3/2014.
- Morondo Taramundi D. (2004), *Il dilemma della differenza nella teoria femminista del diritto*, Fano, Aras edizioni.
- Morozzo Della Rocca P. (2009), *La protezione delle persone prive di autonomia nella violenza familiare: uno sguardo multiculturale al problema* in *Minorigiustizia* n.3/2009.
- Morrone F. (2013), *La violenza contro le donne migranti tra strumenti normativi di cooperazione e prassi internazionale* in *Diritti umani e Diritto internazionale*, vol. 7/ 2013.
- Negri S. (2016), *Violenze, maltrattamenti ed abusi commessi dalle forze dell'ordine* in Di Stasi A. (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano*, Milano.

- Nicodemi F. (2015), *La tutela delle vittime della tratta di persone in Italia oggi. Riflessioni sulla capacità di risposta del sistema italiano alle vittime del trafficking rispetto alle evoluzioni del fenomeno* in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2015, Milano, Franco Angeli.
- Nicodemi F. (2008), *Soggetti beneficiari e modalità di protezione, ai sensi dell'art.18 del testo unico in Immigrazione e cittadinanza* (a cura di Morozzo Della Rocca P.), Utet giuridica editore, Torino.
- Obokata T. (2003), *EU Council framework decision on combating trafficking in human beings: a critical appraisal* in *CML Rev.*
- O'Connell (1970), *International Law*, London.
- Ongaro Basaglia F. (1980), *Un processo per stupro, dal programma della rete della televisione italiana*, Torino.
- Onida T. (2016), *Le mutilazioni genitali femminili in quanto reati culturalmente orientati e le prese di posizione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. "Intensificare gli sforzi globali per l'eliminazione delle mutilazioni genitali femminili* in *Minori Giustizia* n.2/2016, Milano, Franco Angeli.
- Oosterveld V. (2005), *The Definition of "Gender" in the Rome Statute of the International Criminal Court: a Step Forward or Back for International Criminal Justice?* in *Harvard Human Rights Journal*, vol.18/2005; pp.55-84.
- O'Rourke (2017), *Feminist strategy in International Law: understanding its legal, normative and political dimension* in *European Journal of International Law*, vol. 28, fasc.4/2017, pp. 1019-1045.
- Palladino R. (2016), *Migranti irregolari e richiedenti protezione internazionale* in Di Stasi A. (a cura di), *CEDU ed ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, Milano, Wolters Kluwer.
- Palombino F.M. (2008), *La procedura di sentenza pilota nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo* in *Riv. Dir. Int. priv. Proc.*, n.1/2008.
- Panebianco M. (2011), *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Parodi C., *La Corte di Strasburgo alle prese con la repressione penale della violenza sulle donne* in www.penalecontemporaneo.it
- Parolari P. (2014), *La violenza contro le donne come questione (trans)culturale. Osservazioni sulla Convenzione di Istanbul* in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 14/2014, p.859 e ss.

- Pascale G., *L'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica* in www.aic.it.
- Pati R. (2011), *States' Positive Obligations with Respect to Human Trafficking: the European Court of Human Rights breaks new ground in Rantsev v. Cyprus and Russia* in *Boston University International Law Journal*, Boston, vol. 29, n.1/2011.
- Piazza F. (2010), *L'Italia ratifica la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani* in www.federalismi.it n.15/2010.
- Pisillo Mazzeschi R. (1989), *Due diligence e responsabilità internazionale degli Stati*, Milano.
- Pisillo Mazzeschi R. (2008), *Responsabilité de l'Etat pour violation des obligations positives relative aux droits de l'homme*, in *Recueil des cours de l'Academie de la Haye de droit International*.
- Pecorella C. (2021), *Donne e violenza*, Torino.
- Peers S., *The new directive on trafficking in persons* in www.stewatch.org.
- Pennetta P. (2007), *Le relazioni dell'Unione Europea con le organizzazioni regionali in L'azione esterna dell'Unione Europea* (a cura di C. Risi), Napoli, Editoriale scientifica.
- Peroni Lourdes, *Talpis v. Italy: elements to show an article 14 violation in domestic violence cases* in <https://strasbourgobservers.com>.
- Pezzini A. (2015), *Il diritto e il genere della violenza (dal Codice Rocco alla Convenzione di Istanbul)* in *Interventi di contrasto alla discriminazione e alla violenza sulle donne nella vita pubblica e privata. Un'analisi multidisciplinare* (a cura di Pitino A.), Torino, Giappichelli.
- Piazza F. (2010), *L'Italia ratifica la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani* in www.federalismi.it, n.15/2010.
- Pitch T. (2010), *Sesso e genere del e nel diritto: il femminismo giuridico* in Santoro E., *Diritto come questione sociale*, Giappichelli, Torino.
- Pocar F. (2007), *Human trafficking: a crime against humanity* in Savona E.U., Stefanizzi S., *Measuring Human Trafficking: complexities and pitfalls*, New York, pp.51-76.

- Poggi A. (2017), *Violenza di genere e Convenzione di Istanbul: un'analisi concettuale* in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol.11, n. 1/2017, Bologna, Il Mulino.
- Polegri B. (2018), *La Corte dell'ECOWAS si pronuncia sulla pratica statale del rapimento e dell'abuso delle donne in Nigeria* in www.federalismi.it – *Focus Africa*, n. 1/2018.
- Poli L. (2009), *La tutela dei diritti delle donne e la violenza sessuale come crimine internazionale. Evoluzione normativa e giurisprudenziale* in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 3, n.2/2009.
- Rebasti E. (2011), *Corte europea dei diritti umani e sistema comune europeo in materia di asilo* in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 5, n.2/2011.
- Raino' V., *Rape and rape as a weapon of war* in www.giurisprudenzapenale.it.
- Razavi, Shahra, Miller C. (1995), *Gender mainstreaming. A study of efforts by the UNDP, the World Bank and the ILO to institutionalise Gender issues*, New York, United Nations Research Institute for Social Development.
- Recchione S., *La vittima cambia il volto del processo penale: le tre parti eventuali, la testimonianza dell'offeso vulnerabile, la mutazione del principio di oralità* in www.penalecontemporaneo.it.
- Recchione S., *Le vittime di reato e l'attuazione della direttiva 2012/29/UE: le avanguardie, i problemi, le prospettive* in www.penalecontemporaneo.it.
- Rigo E. (2006), *Politiche di asilo e governo dei confini dell'Unione Europea* in *Studi Emigrazione* (a cura di Sigona N.) n. 162/2006.
- Roia F. (2017), *Crimini contro le donne. Politiche, leggi, buone pratiche*, Milano, Franco Angeli.
- Rosi E. (2017), *Risposte giudiziarie alla violenza contro le donne* in www.giudicedonna.it, nn.2-3/2017.
- Roma G., *Francia, mutilazioni genitali femminili e rilevanza per lo status di rifugiato* in www.questionegiustizia.it.
- Ruggeri F. (2015), *Ordine di protezione europeo e legislazione italiana di attuazione: un'analisi e qualche perplessità* in *Proc. Pen.giust.*, n.5/2015.
- Ruggiu I. (2014), *La risoluzione ONU del 2012 per l'eliminazione delle mutilazioni genitali femminili. Una lettura problematica* in *Studium Iuris*, 7-8/2014.

- Salerno F. (2008), *Diritto internazionale (principi e norme)*, Padova, Cedam.
- Salerno F. (2004), *Evoluzione e determinatezza del divieto di tratta nel diritto penale internazionale ed italiano* in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz, III*, Napoli.
- Salamone C. (2011), *Le riserve ai trattati sui diritti umani nelle linee guida in tema di riserve della Commissione di diritto internazionale in Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 5 n.1/2011.
- Samnoy A. (1999), *The origin of the Universal Declaration of Human Rights* in *The Universal Declaration of Human Rights: a common standard of achievement* (a cura di G.Alfredsson and A.Eide), L'Aia.
- Scalabrino M. (1998), *Le istanze internazionali di giustizia a cinquant'anni dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, estratto da *La Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo verso il duemila* (atti del Simposio di Lecce del 13-15 novembre 1998), Napoli, Edizioni scientifiche italiane.
- Scalabrino M. (2007), *Per non dimenticare, violazioni dei diritti umani e leggi di amnistia in America Latina*, Milano, Vita & Pensiero.
- Scarpa S. (2005), *La tutela dei diritti delle vittime di tratta degli esseri umani ed il sistema premiale previsto dalla direttiva comunitaria 2004/81/Ce* in *Dir. Imm.*, n.2/2005.
- Sechi P. (2017), *Vittime di reato e processo penale: il contesto sovranazionale* in *Cassazione penale*, Milano, Giuffrè, n.2/2017.
- Senigaglia R. (2015), *La Convenzione di Istanbul contro la violenza nei confronti delle donne e domestica tra ordini di protezione e responsabilità civile endofamiliare* in *Riv. di diritto privato*, Bari, Cacucci editore, n. 1/2015.
- Silvestri C. (2015), *La circolazione delle decisioni nel regolamento UE 1215/2015 in Derecho, Justicia, Universidad* (a cura di I. Diez-P. Gimenez Jaime Vegas Torres), Madrid, Editorial Universitaria Ramon Areces, 2015.
- Spinelli A. (2011), *Femminicidio. Dalla denuncia sociale al riconoscimento giuridico internazionale*, Milano, Franco Angeli.
- Spinelli A., Zorzella N., *Il permesso di soggiorno alle vittime straniere di violenza domestica: uno strumento inadeguato ed inefficace* in www.asgi.it.

- Staiano F. (2020), *L'impatto della pandemia da Covid-19 sulle donne: considerazioni sul policy brief del Segretario Generale dell'ONU del 9.04.2020* in sidiblog.org.
- Staiano F. (2016), *The human rights of migrant women in International and European law*, Torino.
- Staiano F. (2015), *The Italian implementation of the Council of Europe Convention on violence against women and victims' rights to reparation in It.YB.Int. Law*, p.269 e ss.
- Stoyanova V. (2016), *L.E. v. Greece: human trafficking and the scope of States' positive obligations under the ECHR in European human rights Law review*, n.3/2016, UK.
- Stoyanova V. (2018), *A stark choice: domestic violence or deportation in European Journal of Migration and Law*, vol.20, n.1/2018.
- Sollund R. (2012), *Transnational migration, gender and right*, Bingley.
- Sotis C. (2007), *Il caso Pupino: profili sostanziali in AA.VV., L'interpretazione conforme al diritto comunitario in materia penale* (a cura di Sgubbi F., Manes V.), Bononia University Press.
- Marchegiani M. (2006), *L'obbligo di interpretazione conforme alle decisioni quadro: considerazioni a margine alla sentenza Pupino in Diritto dell'Unione Europea*, Torino.
- Tevere V. (2020), *Per la Corte Europea dei diritti dell'uomo l'accesso, senza consenso, all'account personale del partner è violenza domestica: analisi del caso Buturuga c. Romania in I diritti dell'uomo*, n.1/2020, Napoli, pp.229-238.
- Tigano S. (2016), *La violenza familiare tra differenze di genere e politiche repressive in L'indice penale*, Dike giuridica editore, fasc. n.1/2016.
- Trapella F., *Fattispecie di femminicidio penale. A tre anni dalla legge sulla violenza di genere* in www.penalecontemporaneo.it.
- Unifem (1995), *Report of the Expert Group Meeting on the development of guidelines for the integration of gender perspectives into United Nations Human Rights activities and programmes*, New York, United Nations Development fund for women.
- Van Der Aa, Niemi, Sosa, Ferreira, Baldry, *Mapping the legislation and assessing the impact of Protection Orders in the European Member States* in <http://poems-project.com>.

- Van Der Troost A.- Regina Martini Vial S., *La violenza sulle donne immigrate* in <http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/athenea-Digital/article/view/541>.
- Van Der Aa S., Ouwerkerk J. (2011), *The European protection order: no time to waste or a waste of time?* In *E.Journ.Crime*, Cr.L. and Cr. J.
- Vannuccini S. (2016), *Lineamenti essenziali sull'efficacia delle sentenze della Corte Europea dei diritti dell'uomo e sulle modalità di espletamento dell'attività in ordine alla c.d. "post-judgment phase"* in www.federalismi.it.
- Venturini G. (2012), *Diritto internazionale umanitario e diritti umani: una prospettiva di genere* in *La tutela dei diritti umani e il diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, p.93.
- Villani U. (2016), *Dalla Dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Bari, Cacucci editore.
- Viseur Sellers P., *The Prosecution of Sexual Violence in conflict: the importance of Human Rights as means of interpretation* in http://www2.ohchr.org/english/issues/women/docs/Paper_Prosecution_of_Sexual_Violence.pdf, pp.153-194.
- Viseur Sellers P. (2004), *Individual (s) liability for collective sexual violence*, in K. Knop, *Gender and Human Rights*, Oxford, Oxford University press.
- Viviani A. (2009), *Violenza domestica, discriminazione e obblighi degli Stati per la tutela delle vittime: il caso Ozpuk dinanzi alla Corte europea dei diritti umani* in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 3, n. 3/2009.
- Viviani A. (2008), *Ancora sul principio di non discriminazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani* in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol.2, n.3/2008.
- Viviani A. (2010), *La tutela della donna di fronte alla Corte europea dei diritti umani: il discorso di genere arriva a Strasburgo?* in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol.4, n.1/2010.
- Viviani A. (2010), *La violenza contro le donne nell'interpretazione della Corte di Strasburgo* in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol.4, n.2/2010.
- Wealby S. (1997), *Gender transformations*, London, Routledge.
- Zagrebelsky V., De Sena P., Bartole S. (2012), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, CEDAM.

La tutela internazionale dei diritti delle donne vittime di violenza

Riflessioni giuridiche in una prospettiva di genere

Il diritto ha un debito verso le donne. Storicamente la disciplina giuridica, per lungo tempo, è stata, infatti, estranea alle problematiche del genere ed ha tradotto positivamente gli stereotipi culturali di una relazione fondata sul dominio maschile. Già a partire dal diritto romano, la donna era considerata incapace e sottoposta al potere del “pater familias”. Nell’ordinamento italiano contemporaneo, sebbene la Costituzione repubblicana avesse già introdotto nell’art. 3 il principio di uguaglianza, solo con la riforma del diritto di famiglia del 1975, è stato applicato in concreto nella relazione tra i coniugi. Se si considera l’accesso delle donne alle carriere pubbliche in Italia, solo nel 1963, sono state ammesse alla magistratura e alle carriere diplomatiche e solo dal 1999 si possono arruolare nelle Forze Armate. Se il diritto nazionale ha avuto delle responsabilità verso il genere femminile ed è stato discriminatorio in passato, anche il tradizionale diritto internazionale poco considerava gli individui ed ancor più le donne in quanto era un diritto solo “internationes”. Solo il diritto internazionale contemporaneo ha posto attenzione alla tutela dei diritti umani.

Il percorso storico verso il riconoscimento dei diritti umani delle donne è partito solo negli anni settanta con l’entrata in vigore della Convenzione ONU per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne - CEDAW. In tal modo, si riconosce a livello universale prima e nei sistemi regionali di tutela poi, la violenza sulle donne come violazione dei diritti umani, nonché come una gravissima forma di discriminazione delle donne da parte degli uomini.

Oggi si può, quindi, asserire che si sta formando un “diritto internazionale di genere” che potrebbe influenzare le “gender policies” degli Stati.

Le Corti internazionali e regionali, unitamente alle Corti nazionali, stanno assumendo, ad eccezione di alcuni arretramenti, interpretazioni “gender sensitive” innovative.

Tuttavia, anche se emerge a livello internazionale un quadro normativo soddisfacente “di genere”, ciò non basta. A tal riguardo, bisogna verificare se c’è un’effettiva applicazione del complesso degli atti, di fonte sia internazionale che nazionale e se gli Stati attuino in concreto gli obblighi di protezione delle vittime di violenza di genere. L’autrice si pone questo interrogativo: esiste una tutela effettiva dei diritti umani delle donne?

Valeria Tevere, attualmente è funzionario pubblico. Professore a contratto presso l’Università degli studi di Salerno e dottore di ricerca in diritto internazionale. Già avvocatessa e consulente legale in un centro antiviolenza. È autrice di articoli su riviste, note a sentenza e contributi in opere collettanee. Membro del gruppo giuriste di REAMA network di Fondazione Pangea onlus.