



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto

Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

A.A. 2023/2024

IL SISTEMA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE DELLA DONNA

Relatore: Chiar.mo Prof. MATTEO SARZO

Laureanda: ANNA BOESSO

Matricola: 1198528

A mamma e papà: all'amore più autentico che conosca

INDICE

<i>INTRODUZIONE</i>	7
<i>CAPITOLO 1: ORIGINI E DEFINIZIONE DI VIOLENZA CONTRO LE DONNE</i>	11
1.1 Origini della violenza contro le donne	11
1.2 Definizione di violenza di genere	16
<i>CAPITOLO 2: IL QUADRO GIURIDICO UNIVERSALE PER LA PROTEZIONE DELLE DONNE</i>	21
2.1 Il diritto all'uguaglianza di genere nelle Convenzioni internazionali, universali e regionali	21
2.2 La violenza di genere come crimine internazionale.....	25
2.3 Evoluzione del sistema giuridico internazionale per la protezione delle donne	28
2.3.1 Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (1979).....	32
2.3.1.1 Comitato sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne	36
2.3.1.2 Le Raccomandazioni Generali del Comitato EDAW	37
2.3.1.3. Le petizioni individuali rivolte al Comitato EDAW.....	41
<i>CAPITOLO 3: EVOLUZIONE DEL SISTEMA GIURIDICO EUROPEO PER LA PROTEZIONE DELLE DONNE</i>	45
3.1 La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo	45
3.1.1 La Giurisprudenza della Corte EDU nell'ambito della violenza domestica	46
3.1.2 La Giurisprudenza della Corte EDU nell'ambito della violenza sessuale	52
3.2 La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, nota anche come Convenzione di Istanbul (2011).....	56
3.3 L'Unione Europea e la Convenzione di Istanbul	59
3.3.1 Iter di adozione della Convenzione	60
3.3.2 Le riserve alla Convenzione di Istanbul.....	60
3.3.3 Il tema della violenza di genere attraverso i dati	62
3.4. Questioni emergenti e prospettive future per il miglioramento del sistema internazionale.....	67
<i>CAPITOLO 4: SISTEMA DI PROTEZIONE DELLE DONNE IN ITALIA</i>	71
4.1 Evoluzione della legislazione in Italia riguardo ai diritti delle donne	71
4.2 Leggi contro la violenza di genere in Italia.....	73
4.2.1 Principali leggi e politiche nazionali per la protezione delle donne	73

4.2.2. Ruolo delle istituzioni governative italiane nella promozione e nell'applicazione delle leggi.....	74
4.2.3 Ruolo del sistema giudiziario.....	75
4.3 Ratifica e adozione delle convenzioni internazionali	76
4.3.1 Controllo esterno sul rispetto delle Convenzioni internazionali in Italia.....	77
4.4 Monitoraggio e rendiconto dell'attuazione delle leggi.....	81
4.5 Sfide nell'implementazione del sistema di protezione delle donne in Italia	85
<i>CONCLUSIONE</i>	91
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	95

INTRODUZIONE

La violenza contro le donne si pone come uno dei temi più attuali e complessi della nostra epoca. Nel corso dell'elaborato si è cercato di analizzarne le origini, le cause, gli strumenti giuridici di tutela, sul piano internazionale ed europeo per cercare di comprendere meglio quali siano gli effetti e le problematiche da affrontare in futuro.

Il primo capitolo tratta il tema della violenza di genere sotto due aspetti. Il primo riguarda le sue origini, le sue radici risalenti nel tempo, collocabili in epoche remote e lontane rispetto ai giorni nostri; il secondo, invece, attiene alla definizione di violenza di genere e ai suoi connotati storico-filosofici. Il fenomeno della violenza di genere ha radici profonde e lontane temporalmente rispetto ai nostri giorni le sue conseguenze continuano a presentarsi ancora durante il XXI secolo. Ad oggi, la sensibilizzazione verso le questioni di genere e il raggiungimento della parità rappresentano una delle sfide più rilevanti degli ultimi anni.

Nel secondo capitolo ci si propone di analizzare come il diritto internazionale affronta la tutela delle donne e la violenza di genere, esaminando le Convenzioni internazionali e regionali sul diritto all'uguaglianza di genere e il quadro giuridico universale. Gli Stati si sono mossi nella direzione di una sempre maggiore tutela e garanzia dei diritti umani fondamentali, sia tramite l'attività delle organizzazioni internazionali e/o conferenze intergovernative e l'istituzione di fondi e meccanismi, sia tramite la predisposizione di convenzioni internazionali e regionali a tutela dei diritti umani o di atti di *soft-law*. E' necessario, in questa sede dedicare un'attenzione particolare alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (CEDAW), la quale si staglia sul panorama internazionale come la prima capace di concentrarsi esclusivamente sul tema della violenza contro le donne; parallelamente è fondamentale approfondire il ruolo svolto dal Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, il quale è stato istituito per monitorare l'attuazione della Convenzione, tramite l'elaborazione di Raccomandazioni generali, interventi e commenti, in base all'esame dei rapporti nazionali e delle informazioni ricevute dagli Stati parte.

Nel terzo capitolo si esaminerà l'ambito regionale, in particolar modo europeo, all'interno del quale le due direttrici principali sono da ritrovarsi, in primo luogo, nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Infatti, molto spesso, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto modo di confrontarsi con casi riguardanti violenze contro le donne di qualsiasi tipo (in ambito domestico o di tipo sessuale), ed ha ricondotto tali abusi nell'ambito di applicazione degli artt. 2 e 3 CEDU. La seconda direttrice è da ritrovarsi nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta

alla violenza contro le donne e la violenza domestica, nota come Convenzione di Istanbul, la quale, fin dalla sua adozione, il 7 aprile 2011, ha segnato un punto di svolta nell'ambito della tutela delle donne, in quanto ha rappresentato il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante di carattere regionale. Il principio alla base di questa Convenzione è riconoscimento della violenza contro le donne come violazione dei diritti umani e come 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.

Infine, nel quarto e ultimo capitolo, ci si concentrerà sullo Stato italiano, il quale, soprattutto negli ultimi decenni, si è dovuto adattare agli strumenti pattizi sopra menzionati adottando specifiche misure interne. I maggiori interventi si sono avuti a partire dalla fine del secolo scorso, tramite l'adozione di leggi, come la legge sul femminicidio¹ o il Codice Rosso², e politiche istituzionali, volte a contrastare tale fenomeno, in armonia con la normativa europea e internazionale e in risposta al dilagare del fenomeno dei femminicidi e dei maltrattamenti domestici. Nonostante tali misure, però, lo Stato italiano è talvolta sanzionato a livello sovranazionale da parte della Corte EDU, a causa del mancato rispetto degli articoli 2 e 3 della CEDU. Il rapporto del GREVIO del 13 gennaio 2020 valuta l'attuazione in Italia della Convenzione di Istanbul sulla violenza contro le donne. Pur lodando i progressi legislativi italiani, il rapporto raccomanda miglioramenti nella definizione del reato di violenza sessuale e nell'introduzione di una legge specifica contro le molestie sessuali. Esprime preoccupazioni per pratiche che vittimizzano ulteriormente le donne e per l'uso limitato delle misure di protezione civile. Sottolinea la necessità di una maggiore formazione sulla violenza di genere e una migliore cooperazione tra le autorità e le organizzazioni che supportano le vittime.

¹ Legge n.119/2013

² Legge n. 69/2019

CAPITOLO 1: ORIGINI E DEFINIZIONE DI VIOLENZA CONTRO LE DONNE

1.1 Origini della violenza contro le donne

Mary Wollstonecraft (1759-1797), filosofa e scrittrice britannica, dichiarava che è tempo di compiere una rivoluzione nei modi di esistere delle donne, è tempo di restituire loro la dignità perduta, e fare in modo che esse, come parte della specie umana, si adoperino, riformando se stesse, per riformare il mondo.³ Questo pensiero, pur risalendo al XVIII secolo, rappresenta un'ottima immagine riguardante il percorso di valorizzazione dei diritti delle donne, verso la protezione e tutela di questi, ma soprattutto rappresenta una delle prime analisi ad avanzare l'ipotesi di un'origine sociale e non naturale della disparità tra uomo e donna. Un percorso lento e progressivo, che non stenta a fermarsi, caratterizzato da mutamenti, alcuni dei quali oggi sono una conquista sostanzialmente acquisita, come ad esempio l'accesso all'istruzione⁴, che costituiva la rivendicazione prioritaria di Wollstonecraft, ad oggi è ormai quasi paritario per uomini e donne, in base al rapporto stilato dal *World Economic Forum*⁵.

Purtroppo, però, questo percorso è stato, e continua ad essere, costellato anche da numerosi ostacoli e pericoli che, puntualmente, continuano a presentarsi e rallentano la lotta contro la discriminazione e la disparità di genere all'interno della società odierna, caratterizzata da convivenze multiethniche e multiculturali. La parità sul lavoro e le posizioni di potere, in quasi ogni professione, sono due esempi di come ancora le donne faticino a ottenere una tutela adeguata e delle posizioni di potere, che spettano ancora per la maggioranza agli uomini. Queste discrepanze si evidenziano anche all'interno del mondo accademico, anche in paesi come l'Italia dove, da almeno vent'anni a questa parte, le donne si laureano più degli uomini, e dove occorre riscontrare che le donne, nei ruoli accademici apicali, sono ancora poche. Solo il 25% dei professori ordinari è donna⁶ e solo 4 (su 84 atenei) sono le rettrici (meno del 5%: 4,76% per l'esattezza). Anche se sul piano teorico, nessuno, o

³ M. Wollstonecraft, *A Vindication of the Rights of Woman* (1792), Eileen Hunt Botting (a cura di), Yale University Press, 2014, p.71.

⁴ Vari studi recenti, tra cui le analisi del Premio Nobel per l'Economia del 1998, Amartya Sen, indicano come l'istruzione femminile e l'assunzione di un ruolo attivo delle donne all'interno della società producano effetti positivi di cruciale importanza a tutti i livelli sociali. La stessa Sen sostiene che "il ruolo attivo delle donne ha una portata vastissima, eppure è uno dei settori degli studi sullo sviluppo più trascurati e in cui una correzione è più urgente. Oggi, verosimilmente, nell'economia politica nulla ha un'importanza pari a quella di un riconoscimento adeguato della partecipazione e della funzione direttiva, politica, economica e sociale delle donne": A. Sen, *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano, 2000.

⁵ L'istruzione rappresenta uno dei criteri di maggiore miglioramento nelle performance di contrasto del *gender gap* nel mondo, si veda il *Gender Gap Report 2020*: World Economic Forum, *The World Gender Gap Report, 2020*, ISBN-13: 978-2-940631-03-2, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf; il *Gender Gap Report 2021*, ISBN-13: 978-2-940631-07-0 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf

⁶Dati rapporto CUN, *Analisi e proposte sulla questione di genere nel mondo universitario*, 2020, [https://www.cun.it/uploads/7393/DossierGenere%20\[allegato1\].pdf?v=](https://www.cun.it/uploads/7393/DossierGenere%20[allegato1].pdf?v=)

quasi, mette più in discussione la parità tra i sessi; la causa di queste disuguaglianze è spesso indicata, tanto da chi discrimina quanto da chi è discriminato, nella difficoltà di conciliare il ruolo della donna nella famiglia con lo stile di vita imposto da una carriera di successo. Non a caso, un recente rapporto dell'Unione Europea sulla presenza femminile nelle carriere accademiche indica la necessità di una complessiva ridefinizione dei ruoli sociali e della divisione del lavoro all'interno della famiglia, come presupposto necessario per la parità tra uomo e donna nelle professioni intellettuali⁷.

Per comprendere meglio le origini di tale disparità, è necessario partire da un breve accenno storico in quanto esso ci mette di fronte a due elementi importanti: innanzitutto esiste una comune consapevolezza per cui interrogare la dimensione storica della violenza maschile è fondamentale al fine di individuare i tratti costitutivi e far emergere le dinamiche sociali e culturali attraverso cui si realizza, d'altro canto, come la violenza contro le donne non conosce confini geografici, né barriere culturali, di classe o religione, ed è riscontrabile in tutte le epoche storiche, adattandosi al tempo e alle varie aree geografiche di riferimento.

Fin dall'antichità i pregiudizi di genere si sono dimostrati come barriere sulla strada verso una completa liberazione della donna dai ruoli di cura che la famiglia tradizionale le riserva. Una tradizione che ha origini risalenti nel tempo e affonda le proprie radici già nell'antica Grecia e nell'antica Roma, luoghi nei quali il modello femminile socialmente preferibile era caratterizzato da qualità-simbolo: come la riservatezza, la modestia e la mediocrità di pensiero. Questo modello era considerato utile all'interno di una società patriarcale basata sull'autorità del *pater familias*. In questo contesto, ha svolto una funzione determinante anche il diritto romano, il quale ha definito il ruolo e i compiti delle donne, ossia un ruolo legato alla generazione della prole e al servizio della famiglia e della casa. Non è un caso che uno degli episodi principali degli albori della civiltà romana sia il ratto delle Sabine, presentato e studiato come un'operazione politica astuta, ma che sottende il principio, per cui la violenza contro le donne non solo fosse consueta, ma anche opportuna politicamente e socialmente: si pensi ai matrimoni combinati o riparatori, di cui la storia è impregnata⁸.

A questo modello di donna, però, con il tempo, venne associato anche l'ambito materno, per sottolineare sia la necessità di sfruttare al massimo le capacità procreative delle donne, sia la necessità

⁷ Commissione Europea (2002), *European Report on Science and Technology Indicators*, OPOCE, Lussemburgo.

⁸ In questi contesti più antichi, attraverso l'educazione vi era la volontà di costruire una vera e propria morale, che potesse tradursi in un'etica funzionale a consolidare e trasmettere modelli esistenti di virtù, a cui le generazioni future avrebbero dovuto ispirarsi: un *exemplum* fra tutti, tratto dalla storia della Roma antica, si ritrova nella figura di Cornelia (189 a.C. – 110 a.C.), la madre dei Gracchi, passata alla storia come l'incarnazione del modello di donna e madre perfetto: modesta, riservata, mediocre nel pensiero. Divenne così nota, da essere celebrata da Plutarco, Quintiliano e Cicerone.

di controllare il loro potere riproduttivo, di circoscrivere la loro libertà e gli ambiti di azione della donna, per motivi prettamente ereditari. Questi miti, basati prevalentemente sull'aspetto materno, apparentemente celebrativi delle donne e dei loro ruoli naturali, spesso sono stati utilizzati per indurle a conformarsi a modelli "utili" all'organizzazione sociale patriarcale, rivelandosi, in verità, strumenti volti a contrastare il riconoscimento del loro valore umano e delle loro capacità di autodeterminazione. Questi aspetti sono più che evidenti anche ai giorni nostri, basti pensare alla frequenza con cui si dibatte riguardo alla gestione dei corpi e dei ventri materni (es. diritto all'aborto)⁹.

Questa *longa manus* del *pater familias* si esplica nell'età medievale e moderna in quello che viene definito come *ius corrigendi*, ossia un diritto di correzione nei confronti della moglie, dei figli, dei domestici e di ogni altra figura subordinata a lui. Questo diritto del capofamiglia è emblematico del sistema patriarcale, è riconosciuto ovunque in Europa, e si ripropone anche nei domini coloniali, a testimonianza di come la violenza di genere superi confini, contesti politici, sociali e culturali. Lo *ius corrigendi* rappresenta la necessità del capo famiglia di conservare la propria autorità all'interno dell'ambito domestico ed è catalogato come uno degli strumenti leciti di correzione a disposizione del *pater familias*, che se ne può avvalere anche per assicurarsi la fedeltà e l'obbedienza della moglie, per educarla, imporle i comportamenti ritenuti socialmente utili e per somministrargli castighi e punizioni. Durante quest'epoca, è universalmente riconosciuto alle donne il diritto a ricorrere a istituzioni e magistrature, per denunciare gli abusi e le minacce alla vita, subiti dal coniuge. L'accesso alle corti, civili, penali o ecclesiastiche era ostacolato dalla complessità delle procedure e, soprattutto, dai costi. Generalmente, le autorità pubbliche puntavano sulla conservazione dell'unità coniugale, sostenendo come una famiglia unita fosse il perno per una società coesa e infliggendo al coniuge violento solo lievi punizioni o semplici ammonimenti. Le numerose denunce o istanze miravano a intimorire la controparte e a ottenere una immediata interruzione della violenza, in quanto il venire meno di un capofamiglia avrebbe potuto avere degli esiti disastrosi per una donna non economicamente autonoma o assistita. D'altro canto, la necessità di vedersi riconosciuto il diritto agli alimenti o la restituzione della dote, induceva la moglie ad avanzare istanza di separazione.

Nei secoli, la narrazione delle violenze subite dalle donne presentano una notevole uniformità: ci raccontano una storia di violenza che si protrae nel tempo, progressiva e di sempre maggiore gravità. Oltre a ciò, nell'Europa moderna, le donne sperimentavano spesso limiti alla loro capacità di agire, in

⁹ Un ulteriore *exemplum*, sempre ripreso dalla storiografia romana antica, è quello di Marzia (I secolo a.C.), moglie di Catone Uticense (95 a.C. – 46 a.C.), la quale fu oggetto di cessione per scopi procreativi: azione che rientrava nei doveri civici dei cittadini romani, al fine di riprodurre il corpo cittadino, ma anche di consolidare eventuali accordi.

quanto, generalmente, subordinate al consenso maritale. In questo contesto, l'avidità dei mariti e il desiderio di controllo dei patrimoni familiari erano alla base di intimidazioni, aggressioni e forme di segregazione. Non solo nel loro ruolo di mogli, ma anche come figlie e sorelle, erano costrette alla monacazione forzata o a matrimoni combinati, dovendo reprimere le loro inclinazioni naturali e le loro aspirazioni.

Un altro esempio è da ritrovarsi nella Grecia Antica e nello sviluppo di quello che è denominato come *logos*, ossia il principio regolatore e dialettico che, per gli antichi greci, presiedeva alla capacità di argomentare e dibattere tesi e antitesi: questa era una facoltà che, secondo gli antichi, spettava solamente al soggetto maschio, il quale era il solo ritenuto idoneo al governo della vita sociale e politica della *polis*, mentre alla donna spettava la cura della casa e della famiglia. Secondo alcuni studiosi, non solo questo rappresenterebbe il fondamento primo della legittimazione della violenza di genere, ma anche, troverebbe fondamento la tutela politica e giuridica maschile nei confronti delle donne, incapaci di badare a sé stesse dal punto di vista politico e istituzionale.

Ancora oggi, è possibile osservare i riflessi di queste concezioni antiche all'interno della nostra società, dove il sistema patriarcale è ancora radicato e la struttura civile continua a essere permeata da una visione maschilistica a tutti i livelli: da quello politico, istituzionale a quello sociale e culturale.

Se, anche nei Paesi democratici e attenti alla tutela dei diritti fondamentali delle donne, il percorso per un riconoscimento sempre maggiore è osteggiato da vari fattori, la strada si fa ancora più accidentata in Paesi, dove l'influenza della religione e delle culture tradizionali è particolarmente forte; si pensi alla diffusione della mutilazione genitale femminile, diffusa in numerosi Paesi africani e asiatici: secondo l'OMS¹⁰, più di 200 milioni di donne attualmente hanno subito mutilazioni genitali femminili e ogni anno più di 3 milioni di ragazze sono a rischio di esservi sottoposte particolarmente in Africa, Medio Oriente e Asia¹¹.

¹⁰<https://www.salute.gov.it/portale/donna/dettaglioContenutiDonna.jsp?lingua=italiano&id=4499&area=Salute%20donna&menu=societa#:~:text=L'OMS%20stima%20che%20sono,quali%20prima%20dei%2015%20anni.>

¹¹ Nel giugno del 2003, una conferenza afro-araba tenutasi al Cairo ha riunito 28 paesi in cui questa pratica era ancora diffusa, nel tentativo di unire gli sforzi per contrastarla. I lavori hanno evidenziato le difficoltà e i limiti di un approccio puramente legale e "punitivo" e si sono conclusi con l'obiettivo prioritario di lavorare allo sradicamento della convinzione, diffusa tra gli uomini, ma anche in una parte consistente della popolazione femminile, che l'infibulazione sia un indispensabile strumento di controllo della sessualità femminile, altrimenti destinata a minacciare l'onorabilità e la rispettabilità della famiglia¹¹. Questo è solo uno degli svariati esempi che si possono fare per evidenziare come la condizione femminile, nel corso dei secoli, sia stato terreno di scontro, negoziazioni e scambio tra poteri sociali, economici e politici e abbia subito diversi rovesci storici.

Il rovesciamento progressivo della condizione femminile, che ha visto l'immagine della donna slegarsi dal ruolo esclusivo di "angelo del focolare", come definita da Virginia Woolf nel saggio *"Professioni per le donne"*, iniziò gradualmente durante la Rivoluzione Francese, quando le donne ottennero per la prima volta: parte al dibattito politico, la legge sul divorzio, l'ammissione a testimoniare ai processi civili e l'abolizione del diritto di maggiorascato, ossia il privilegio riservato ai figli maschi nella successione ereditaria. Questo percorso si interruppe bruscamente durante la dittatura militare napoleonica e, pertanto, si è dovuto attendere il Novecento per ottenere una vera e propria emancipazione femminile.

Il Novecento è stato il secolo della svolta, in quanto le donne hanno vissuto una profonda trasformazione della loro condizione. Il secolo fu inaugurato dalle battaglie delle suffragette, che culmineranno con il diritto di voto, concesso alle donne in molti stati Occidentali, primo fra tutti il Regno Unito. Si possono citare anche le donne abitanti dell'URSS, le quali entrarono nelle fabbriche e sperimentarono le Comuni degli anni '20.

La seconda metà del Novecento vedrà le donne ottenere le prime leggi sul divorzio, il diritto all'aborto, l'accesso alle professioni che erano appannaggio degli uomini e la parità salariale. Queste conquiste sono state frutto anche dei movimenti delle donne degli anni Settanta, i quali avevano individuato come uno dei principali fronti della battaglia per l'autodeterminazione delle donne proprio la sessualità, riconoscendo come il controllo dei corpi e della capacità riproduttiva femminile fosse il movente del patriarcato, e attribuendo, di conseguenza, allo stupro il valore di esemplificare la punta più alta dell'oppressione maschile.

Gli abusi di tipo sessuale hanno guadagnato notevole rilevanza nella sfera pubblica nel corso dell'età contemporanea e, in Italia, un compimento ideale di questo processo può essere individuato proprio nella concettualizzazione della "violenza sessuale", sia come categoria politica, sia come fattispecie giuridica, la quale venne inclusa nel Codice penale solo nel 1996¹², essendo riconosciuta come delitto contro la persona e non più contro la morale. Da questo momento in poi, nel dibattito pubblico si iniziò a preferire l'espressione "violenza maschile contro le donne", attirando l'attenzione non solo sulle vittime, ma anche sugli autori di tali violenze. Si iniziò a utilizzare anche il termine "femminicidio", volendo sottolineare come l'elemento costitutivo della violenza non fosse solo

¹² Legge n. 66 del 15 febbraio 1996, *"Norme contro la violenza sessuale"*.

l'offesa sessuale, ma anche l'intenzione di preservare la supremazia maschile e mantenere intatti i ruoli di genere tradizionali (patriarcali).

La strada verso la completa e definitiva emancipazione è ancora lunga e ardua, basti pensare che, in Italia, il matrimonio riparatore e il delitto d'onore¹³ sono stati aboliti solo 40 anni fa. Questo per sottolineare, ancora una volta, come la condizione femminile si innesti, da sempre, nel tessuto sociale, economico, politico e culturale.

La rivoluzione di cui parla la scrittrice britannica Wollstonecraft inizia, quindi, quando è possibile eradicare la violenza dai rapporti sociali: violenza generata dal desiderio di possedere, che si tramuta in brama di dominare. Questa ossessione conduce gli esseri umani alla violenza, fino a degradare in tutti quegli atteggiamenti crudeli e tragici, che culminano anche con la morte.

1.2: Definizione di violenza di genere

La violenza permea la società tanto a livello internazionale, esprimendosi nel rapporto fra Stati, quanto a livello privato, nelle relazioni interpersonali del quotidiano. Hannah Arendt sosteneva che la violenza fosse la più evidente manifestazione del potere, una costruzione sociale e non un attributo naturale dell'essere umano: “Né la violenza né il potere sono fenomeni naturali, cioè manifestazioni di un processo vitale; appartengono alla sfera politica delle cose umane, la cui qualità essenzialmente umana è garantita dalla volontà dell'individuo di agire, dalla capacità di dare inizio a qualcosa di nuovo.”¹⁴ La violenza non è dunque “naturale”, ma è strumento di perpetuazione di relazioni di potere che si sono radicate e si riproducono nella società. Così è, ad esempio, la violenza “strutturale” e sistemica contro le donne iraniane, oggetto di una forma di violenza “di Stato”, i cui i diritti civili sono costantemente calpestati per il solo fatto di “essere donna”¹⁵. La violenza si produce, inoltre, anche quando lo Stato “tollera” le sue manifestazioni nei rapporti privati, ad esempio quando le autorità non

¹³ Legge n. 442 del 5 agosto 1981, “*Abrogazione della rilevanza penale della causa d'onore*”.

¹⁴ H. Arendt, *Sulla violenza*, Parma, 2008, p.90.

¹⁵ Mahsa (Jina) Amini, 22 anni, è morta il 16 settembre 2022 a Teheran, dopo essere stata arrestata dalla polizia perché non portava il velo in modo corretto. L'episodio ha scatenato la rivolta in tutto il Paese, nonché una dura repressione da parte del regime. A livello internazionale, la società civile di molti paesi è scesa in piazza al fianco delle donne iraniane. Numerose sono state altresì le dichiarazioni di leader politici e organizzazioni internazionali contro la repressione. L'essere donna in Iran è condizione di persecuzione – che combina più di una delle ragioni indicate dalla Convenzione del 1951, sia l'appartenenza ad un gruppo sociale, ma anche la condizione politica – che può dare vita ad una richiesta e successivo accoglimento di una richiesta di protezione internazionale. Si veda: UN Women, *Statement on women's rights in Iran*, 27 settembre 2022, <https://www.unwomen.org/en/news-stories/statement/2022/09/un-women-statement-on-womens-rights-in-iran>; UN News, *UN condemns violent crackdown against hijab protests*, 27 settembre 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/09/1128111>

rispondono in modo immediato alle denunce delle vittime o quando non svolgono una adeguata valutazione del rischio in azione di prevenzione dell'*escalation* di comportamenti violenti.

Concentrandosi, però, sull'ambito della violenza tra soggetti privati, e, più nello specifico, sulla violenza di genere questa può essere definita come la violenza che prende di mira individui o gruppi di individui sulla base del loro sesso e/o genere. La violenza contro le donne è definita come una delle violazioni dei diritti umani più diffuse nel mondo. La definizione specifica è da ritrovarsi all'interno della Convenzione di Istanbul (2011), nella quale, con l'espressione "violenza nei confronti delle donne", si intende designare una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata.¹⁶

La violenza domestica sulle donne ci racconta come, ancora oggi, nel XXI secolo, l'ambito domestico, a volte, sia da considerarsi come un luogo di segregazione femminile, all'interno del quale prevale una logica patriarcale e maschilista, dove l'uomo detiene il potere, non solo a livello economico, ma anche fisico. La relazione amorosa, affettivamente densa, può farsi perturbante e rivelarsi un territorio ostile e, in quanto tale, può divenire matrice di violenza. In queste circostanze, la possibilità di accedere ad un dialogo intimo e profondo con l'Altro appare complesso. La relazione diviene, quindi, territorio di disconoscimento di quella che è un'alterità negata, luogo in cui l'Altro non può esserci pienamente, nella misura in cui io stesso non mi riconosco attraverso l'Altro. Da ciò, si evince la profonda difficoltà della coppia di accedere alla dimensione intersoggettiva dell'esperienza, un processo che chiama in causa lo sguardo riflessivo dell'io e che si mette in moto

¹⁶ Art. 3, lett. a, Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

La violenza di genere si esplica in tutti i contesti della società civile, partendo da quello minimo, ossia l'ambito familiare e domestico, all'interno del quale si registrano dei dati veramente allarmanti: il 31,5% delle 16-70enni (6 milioni 788 mila) ha subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale: il 20,2% (4 milioni 353 mila) ha subito violenza fisica, il 21% (4 milioni 520 mila) violenza sessuale, il 5,4% (1 milione 157 mila) le forme più gravi della violenza sessuale come lo stupro (652 mila) e il tentato stupro (746 mila). Ha subito violenze fisiche o sessuali da partner o ex partner il 13,6% delle donne (2 milioni 800 mila), in particolare il 5,2% (855 mila) da partner attuale e il 18,9% (2 milioni 44 mila) dall'ex partner.

La maggior parte delle donne che avevano un partner violento in passato lo hanno lasciato proprio a causa della violenza subita (68,6%). In particolare, per il 41,7% è stata la causa principale per interrompere la relazione, per il 26,8% è stato un elemento importante della decisione. Il 24,7% delle donne ha subito almeno una violenza fisica o sessuale da parte di uomini non partner: il 13,2% da estranei e il 13% da persone conosciute. In particolare, il 6,3% da conoscenti, il 3% da amici, il 2,6% da parenti e il 2,5% da colleghi di lavoro. Inoltre, nonostante gli omicidi in Italia siano diminuiti nel corso degli ultimi vent'anni, la percentuale di donne uccise da partner o ex sul totale degli omicidi è sempre più alta.

solo nel dialogo con l'alterità, nella dialettica tra somiglianza e divergenza. È proprio attraverso questa dialogicità che il soggetto fa esperienza di una maggiore reciprocità e di due soggettività che si confrontano.

La violenza si esplica, non solo, tramite la sopraffazione fisica, che diventa l'esempio più evidente di un dominio e di una volontà di annullamento dell'Altro, ma anche, tramite la violenza psicologica e lo stalking, che vanno a interessare molti livelli della personalità della persona: dalla psiche, alla sfera emotiva ed affettiva, sociale e lavorativa. A volte si manifesta come una forma di violenza invisibile, che si esprime attraverso l'imposizione di una visione del mondo, ovvero di strutture mentali arbitrarie e storicamente costituite.

Il sistema patriarcale, ovvero la presunzione di un primato ontologico di un sesso su un altro: quello del maschio sulla femmina, si ripercuote sia nell'ambito domestico, sia nella società, in quanto priva la donna della libertà di decisione e di autodeterminazione, di diritti fondamentali, naturali, innati e non posti dal sistema legislativo, ma di cui ogni persona, nel momento in cui nasce, ne diviene titolare, ne può godere e non potrà mai esserne privata, tantomeno tramite la violenza e la sopraffazione fisica e psicologia proveniente da un'altra persona. Da ciò, è possibile comprendere come un fenomeno che, per lo più, si manifesta all'interno delle mura domestiche ha forti conseguenze anche a livello politico, inteso non solo in senso legislativo, ma anche nel suo senso originario greco di *polis*, quindi all'interno della comunità di appartenenza del soggetto vittima di violenza.

La dinamica della violenza si instaura in un rapporto intersoggettivo di alterità determinato da rapporti di potere, che risalgono a epoche passate, i cui risvolti sono tangibili anche nell'età contemporanea: la donna era vista come sesso subordinato all'uomo, come sua alterità, la quale si è tramutata non in confronto tra identità differenti, ma bensì in conflitto, che si pone in una dialettica di affermazione-negazione dell'Altro e può giungere agli esiti più nefasti. La violenza che si sviluppa all'interno del contesto familiare è espressione di rapporti di prevaricazione e controllo non solo sulla persona, ma anche sulla donna, vista come un'identità-altro da sé, che si tende a considerare non come soggetto di diritto, ma bensì come oggetto di possesso e predominio, ma anche sulle idee, sui progetti e sulla volontà della persona.

Decenni di mobilitazione e sensibilizzazione della società e delle istituzioni, anche grazie alla continua azione dei movimenti femminili, hanno contribuito a far diventare il tema della violenza di genere una delle tematiche prioritarie delle agende nazionali ed internazionali, ed un crescente numero di Paesi ha adottato, nel corso degli ultimi anni, leggi e provvedimenti *ad hoc* al fine di combattere la

violenza domestica, la violenza sessuale e le altre varie forme di violenza sulle donne, oltre a farsi promotori di una serie di iniziative a livello internazionale. Tuttavia, nonostante la presenza di numerosi strumenti giuridici a livello globale, europeo e nazionale, la criticità rimane quella di garantire l'implementazione di tale *corpus* normativo, ancora oggi pregiudicata da un limitato accesso ai meccanismi della giustizia da parte delle donne, che impedisce in molti casi l'effettiva punizione dei reati commessi nei loro confronti.

È necessario ricordare che non vi è integrazione possibile, e dunque giustizia sociale, senza riconoscere l'Altro come soggetto e risorsa indispensabile per la costruzione di una cittadinanza politica paritaria e inclusiva. La violenza, ogni forma di violenza, interrompe e recide la relazione umana e la mediazione istituzionale e culturale, per lasciare spazio alla mera forza di controllo e di coercizione. Il punto è tutelare i più deboli, dare voce ai senza parola, e quindi ai senza diritti, temperare la forza della legge e dello Stato con misure politiche preventive concrete e di supporto sociale; soprattutto quando a condizioni di sfruttamento o vulnerabilità connesse al divario di genere si aggiungono anche situazioni di criticità legate all'essere donna migrante extracomunitaria, richiedente asilo o rifugiata, o anche vittima di tratta. La condizione della donna, nell'odierna società multietnica e nelle nostre democrazie multiculturali, è strettamente connessa con il fenomeno dei flussi migratori e con i processi di integrazione sociale e di tutela dei soggetti vulnerabili esposti allo sfruttamento, al maltrattamento e alla discriminazione. Le democrazie occidentali devono, e dovranno sempre più, confrontarsi con le nuove dimensioni della cittadinanza politica e con le nuove istanze di legittimazione e riconoscimento della differenza, per considerare il divario uomo-donna, le politiche di inclusione e di integrazione come obiettivi prioritari nell'agenda politica, poiché le nostre democrazie, nonostante le conquiste di tutela legislativa e normativa dei diritti delle donne molto avanzate, presentano ancora fenomeni di assimilazione e, dunque, di incorporazione di genere del differente all'uguale, cioè al modello culturale dominante, che per molti secoli è stato un soggetto maschile, e continua ad esserlo.

Questa prima panoramica evidenzia come il fenomeno della violenza contro le donne sia un fenomeno di dimensioni importanti e globali che, pur avendo origini risalenti nel tempo, oggi, più che mai, interroga le nostre coscienze collettive a livello sociale e politico, oltre che psicologico, facendo emergere l'esigenza di un confronto tra diversi saperi e competenze, nonché la necessità di risposte concrete, che devono essere attuate dallo Stato e dalle sue istituzioni, sul piano della prevenzione, della tutela delle donne e dell'intervento rivolto agli uomini maltrattanti.

CAPITOLO 2: IL QUADRO GIURIDICO INTERNAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELLE DONNE

Ad oggi, la sensibilizzazione verso le questioni di genere e il raggiungimento della parità di genere rappresentano una delle sfide più rilevanti degli ultimi anni, sia dal punto di vista nazionale sia dal punto di vista internazionale. In questo capitolo si delinea come il diritto internazionale affronta la tematica della tutela delle donne e della violenza di genere. Inizialmente si approfondirà come le Convenzioni internazionali e regionali abbiano affrontato nel corso dei decenni il tema del diritto all'uguaglianza di genere. Successivamente verrà analizzato nello specifico il quadro giuridico universale, il quale si compone di due direttrici principali: da un lato, la previsione di determinati crimini internazionali, di cui si parlerà brevemente, specificati all'interno dello Statuto della Corte Penale Internazionale, e, dall'altro, la spinta verso una maggiore tutela si deve soprattutto all'attività delle organizzazioni internazionali e/o conferenze intergovernative, tramite sia l'istituzione di fondi e meccanismi, sia la predisposizione di convenzioni internazionali e regionali a tutela dei diritti umani o di atti di *soft-law*, che rappresentano delle vere e proprie dichiarazioni di principi.

2.1 Il diritto all'uguaglianza di genere nelle Convenzioni internazionali, universali e regionali

Negli anni più recenti, il diritto internazionale ha posto l'attenzione su questa tematica, a partire dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo¹⁷, che nel suo preambolo prevede la parità di diritti tra uomini e donne e promuove il progresso sociale e migliori standard di vita, nel contesto di una maggiore libertà. Successivamente, il Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali¹⁸ promuove l'uguaglianza di genere e fornisce dei rimedi nei confronti delle vittime di violazione dei diritti umani (artt. 3-4-5); stabilisce, inoltre, “salari equi e parità di retribuzione per un lavoro di pari valore, senza distinzione di alcun tipo, in particolare alle donne sono garantite condizioni di lavoro non inferiori a quelle di cui godono gli uomini, con uguale retribuzione per lo stesso lavoro” (art. 7). In sinergia con il Patto appena citato, anche il Patto internazionale sui diritti civili e politici¹⁹ contiene importanti garanzie per la protezione delle libertà civili e politiche. Vi sono menzionati, tra le altre, il divieto di discriminazione sulla base della razza, colore della pelle, del sesso, della lingua etc (art. 2), la parità giuridica nel godimento di tutti i diritti civili e politici (art. 3), il divieto di schiavitù e del lavoro forzato (art. 8). La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà

¹⁷ Adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella sua terza sessione, il 10 dicembre 1948 a Parigi con la risoluzione 219077A.

¹⁸ Redatto dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, adottato nel 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976.

¹⁹ Adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo 1976.

fondamentali²⁰ ribadisce come sia vietata qualsiasi forma di discriminazione (art. 14). Anche la Carta sociale europea²¹ prevede un'equa retribuzione o una retribuzione uguale per un lavoro di pari valore e stabilisce alcuni diritti a protezione della maternità (Parte I, n. 4-8).

Oltre agli strumenti già menzionati, sono da ricordare una serie di disposizioni normative a protezione del lavoro femminile, come la regolazione del lavoro notturno, i limiti posti all'occupazione femminile nelle mansioni pericolose ed insalubri, e le misure a protezione della maternità predisposte dall'OIL a partire dal 1919.

Oltre ai Patti e alle Convenzioni citati in precedenza, è rilevante ricordare come molti siano i principi generali riguardo l'uguaglianza di genere presenti anche in altri documenti internazionali. Alcuni, tra i più rilevanti sono: la Carta delle Nazioni Unite²² e la Convenzione sui Diritti del Fanciullo²³, la Convenzione contro la Discriminazione nell'Educazione dell'Unesco²⁴, la Carta Africana sui Diritti dell'Uomo e dei Popoli²⁵ e la Convenzione per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale²⁶.

Nel 1953 venne alla luce uno dei primi documenti, di importanza fondamentale, per il riconoscimento dei diritti della donna, e più precisamente per i diritti a carattere politico: la Convenzione sui Diritti Politici delle Donne²⁷, firmata a New York da quarantasette Stati membri delle Nazioni Unite e comprendente ora centoventidue Stati.

Dopo aver esaminato le Convenzioni generali in merito all'uguaglianza di genere, è necessario, ora, focalizzare l'attenzione sulle Convenzioni settoriali, più specifiche, che trattano questo ambito.

Un atto estremamente rilevante è la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna, più comunemente nota come CEDAW²⁸, entrata in vigore nel 1981,

²⁰ Firmata nel 1950 dal Consiglio d'Europa.

²¹ La Carta sociale europea è un trattato del Consiglio d'Europa, adottato a Torino nel 1961 e rivisto a Strasburgo nel 1996. La Carta riveduta è entrata in vigore nel 1999 e sta gradualmente sostituendo il trattato iniziale, entrato in vigore nel 1965.

²² Accordo Istitutivo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, San Francisco 26 giugno 1945.

²³ Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia, Nazioni Unite, New York, 20 novembre 1989.

²⁴ Convenzione adottata dalla Conferenza Generale dell'Unesco, Nazioni Unite, 14 dicembre 1960.

²⁵ Adottata dalla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo dell'Organizzazione dell'Unità Africana, Nairobi, 28 giugno 1981.

²⁶ CERD, Convention On Elimination of Racial Discrimination, GA, United Nations, 21 dicembre 1965.

²⁷ Convention on Political Rights of Women, New York, 31 marzo 1953.

²⁸ 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.

tramite la quale si riconosce la violenza contro le donne come violazione dei diritti umani, e come forma di discriminazione nei confronti delle donne.

All'interno della CEDAW è possibile ritrovare una serie di principi cardine che guideranno il percorso futuro verso sempre una maggiore tutela nei confronti delle donne. Innanzitutto, viene sottolineato come i diritti umani delle donne e delle bambine siano parte integrante e inalienabile dei diritti umani universali. La modernità del testo si manifesta nella ricerca di una sostanziale uguaglianza tra i sessi nel godimento dei diritti fondamentali. Il testo ripercorre una vasta gamma di diritti fondamentali, quali: il diritto di partecipare alla vita pubblica e alla politica nazionale e internazionale²⁹, il diritto alla nazionalità³⁰, il diritto all'istruzione³¹, i diritti legati al lavoro e alla sicurezza sociale³², il diritto alla salute³³, il diritto ai prestiti, il diritto di partecipare alle attività sportive e culturali³⁴, il diritto all'uguaglianza giuridica³⁵ e i diritti familiari³⁶, tra cui è ricompreso anche l'accesso alla contraccezione, riconosciuta come una parte imprescindibile del diritto ai servizi di pianificazione familiare. Inoltre, viene sottolineata l'importanza di garantire l'accesso all'assistenza sanitaria riproduttiva, in quanto la carenza di questi servizi grava in modo sproporzionato per le donne. Oltre a ciò, si afferma anche il diritto delle donne ad acquisire, cambiare o mantenere la loro nazionalità e la nazionalità dei loro figli. A questi diritti, la Convenzione associa l'obbligo per lo Stato di rispettare, realizzare e proteggere tutti i diritti, siano essi politici, civili, economici, sociali o culturali. Inoltre, la Convenzione evidenzia come siano da ritenere paritari i diritti di uomini e donne in materia familiare, al punto da proclamare la nullità degli accordi privati, che limitano la capacità giuridica della donna³⁷. La Convenzione affronta, poi, le tematiche dell'abbandono scolastico³⁸, la precarietà rurale³⁹ e la prostituzione⁴⁰, ponendosi alla ricerca di una rigorosa uguaglianza giuridica.

Le disposizioni più innovative tutt'ora vengono richiamate dalle Corti nazionali e regionali per arricchire il panorama della tutela nei confronti delle donne: un esempio fra tutti è da ritrovarsi in una

²⁹ CEDAW, artt. 7 e 8.

³⁰ CEDAW, art. 9.

³¹ CEDAW, art. 10.

³² CEDAW, art. 11.

³³ CEDAW, art. 12.

³⁴ CEDAW, art. 13.

³⁵ CEDAW, art. 15.

³⁶ CEDAW, art. 16.

³⁷ CEDAW, art. 13, par. 3.

³⁸ CEDAW, art. 10.

³⁹ CEDAW, art. 14, par. 1.

⁴⁰ CEDAW, art. 6.

sentenza della Corte africana dei diritti umani e dei popoli⁴¹, che recentemente, si è basata sull'art. 5 e 16 della CEDAW per contestare un codice della famiglia che non rispettava né il libero consenso al matrimonio, né l'età minima del matrimonio, né l'uguaglianza nella successione.

In occasione della quarta Conferenza mondiale sulla donna, tenutasi a Pechino nel 1995, “ascoltando la voce delle donne di tutto il mondo e riconoscendo la loro diversità, i loro ruoli e le loro condizioni di vita”⁴² sono stati sanciti i principi che saranno posti a fondamento dei due documenti adottati alla fine della Conferenza: la Dichiarazione e il Programma d'Azione. Per la prima volta, i diritti delle donne vengono definiti diritti umani ed universali (come era stato peraltro anticipato durante la Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani, tenutasi a Vienna dal 14 al 25 giugno 1993), con la conseguenza che nessuna ragione di carattere religioso o culturale può giustificare la violazione. Se la CEDAW costituisce il principale testo “giuridico” a tutela delle donne, la Piattaforma d'Azione approvata a Pechino rappresenta il testo “politico” di maggior rilievo.

Se, dal punto di vista generale, la CEDAW pretende di regolare tutti gli aspetti riguardanti la condizione femminile, da un punto di vista regionale, invece, la Convenzione di Istanbul del 2011 introduce una definizione di portata più ampia rispetto a quella individuata dalla CEDAW. La Convenzione afferma, per la prima volta, che la discriminazione di genere è essa stessa, non solo una forma di violenza, così come lo è quella che provochi alla donna sofferenze o danni di natura economica, oltre che fisica, sessuale o psicologica, ma anche una violazione dei diritti umani.

Il riconoscimento della violenza nei confronti delle donne – in particolare quella domestica – come violazione dei diritti umani, porta necessariamente ad interrogarsi sul rapporto fra pubblico e privato: cioè in che termini e fino a che punto lo Stato può intervenire per prevenire (oltre che per reprimere) la violenza perpetrata fra le mura domestiche. Questa domanda assume delle connotazioni particolarmente complesse anche nelle società occidentali, caratterizzate dalla presenza di cittadini di origine e cultura diverse. Nell'evoluzione più moderna del diritto internazionale dei diritti umani, i doveri che assumono gli Stati, con l'adesione ad un trattato internazionale, sono definiti in senso sempre più ampio, nelle tre categorie di: rispettare, dunque, non violare direttamente i diritti umani; tutelare, dunque, impedire che essi vengano violati; realizzare, dunque, operare attivamente perché l'esercizio dei diritti divenga realtà.

⁴¹Corte Africana dei diritti umani e dei popoli, *Association pour le progrès et la défense des droits des femmes maliennes (APDF) et Institute For Human Rights and Development in Africa (IHRDA) c. Mali*, 11 mai 2018.

⁴² Dichiarazione di Pechino, punto 4.

La predisposizione in seno al diritto internazionale dei diritti umani di una *machinery* sempre più orientata a garantire per via giuridica l'effettività dei diritti, si inserisce armoniosamente in questo processo di rafforzamento complessivo degli strumenti di carattere internazionale predisposti per la tutela dei diritti umani delle donne. Questo non sta, però, a significare un'automatica cancellazione dell'esistenza degli abusi, quanto la responsabilità statale sotto il profilo dell'inottemperanza degli obblighi assunti a livello internazionale.

2.2 La violenza di genere come crimine internazionale

Dai primi anni '90 del secolo scorso, iniziò a farsi strada il tema della violenza di genere quale violazione dei diritti umani, ciò dovuto a due eventi estremamente significati avvenuti in quegli anni: le guerre in Jugoslavia (1991-2001) e il genocidio in Rwanda (1994), in seguito ai quali la comunità internazionale ha iniziato a sviluppare precisi standard legali per rendere chiaro che tali pratiche possano costituire crimini di guerra, crimini contro l'umanità, e componenti del crimine di genocidio, come pure la tortura o altri trattamenti crudeli, disumani e degradanti e la riduzione in schiavitù.

I crimini commessi durante questi due momenti storici cruciali sul finire del Novecento hanno contribuito a una nuova considerazione degli abusi e delle violenze subite dalle donne e a ricondurre sostanzialmente tali crimini nell'ambito del diritto umanitario e del diritto penale internazionale. Un importante contributo è stato apportato dalla "Commissione 780" delle Nazioni Unite⁴³, che ha introdotto la nozione di "stupro etnico", favorendo l'inquadramento della violenza contro le donne all'interno delle fattispecie specifiche del crimine di guerra, del crimine contro l'umanità e del crimine di genocidio. Questi due eventi hanno fatto sì che si iniziasse a considerare la violenza di genere come comportamento dotato di rilevanza penale autonoma nella cornice del diritto internazionale⁴⁴.

⁴³ P. Spinelli (2003), *La Corte Penale Internazionale e i rapporti con l'organizzazione delle Nazioni Unite*, p. 26: "Il 13 luglio 1992, con la risoluzione 764, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU stabilisce che le violenze perpetrate nella ex Jugoslavia costituiscono crimini internazionali, la cui commissione genera la responsabilità penale individuale. Il 6 ottobre, con risoluzione 780, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU istituisce la cd. Commissione 780 con il compito di indagare sulle violazioni del diritto umanitario. Il 10 febbraio 1993 la Commissione consegna al Consiglio di sicurezza il suo primo rapporto, contenente una serie di dati sui crimini commessi dalle varie parti in lotta nel territorio dell'ex Jugoslavia. Spinto dalle incalzanti richieste degli Stati e dalla escalation di atrocità, di cui i mass-media cominciano a dare notizia, il Consiglio di sicurezza il 22 febbraio 1993 adotta la risoluzione n. 808, nel quadro del capitolo VII della Carta, con cui incarica il Segretario Generale Boutros Ghali di presentare, entro sessanta giorni, un rapporto sull'istituzione di un tribunale penale internazionale che giudichi i crimini perpetrati nella ex Jugoslavia".

⁴⁴ Anche la Corte Speciale per la Sierra Leone ha condannato forme di violenza sessuale commesse contro donne e civili come atti di genocidio, crimini di guerra o crimini contro l'umanità.

La questione, che fa riferimento alle donne all'interno di conflitti armati, è stata analizzata e discussa all'interno della Piattaforma d'Azione⁴⁵, durante la Conferenza di Pechino del 1995, nella quale si approfondì la questione delle donne, come soggetti più vulnerabili all'interno di un conflitto armato, cosicché da dar vita a una tutela maggiore nei confronti delle donne da tutte le forme di violenza di genere, commesse anche in tempo di pace. In questo contesto, proprio il tema della pace viene ritenuto centrale, per favorire una proliferazione maggiore di situazioni di tutela e sviluppo delle donne. La Piattaforma contiene anche un esplicito impegno, sottoscritto dai governi, a cooperare oltre che con il Relatore speciale della Commissione diritti umani sulla violenza contro le donne, nello svolgimento del suo mandato, fornendo tutte le informazioni richieste, ma anche, con il Relatore sulla tortura e con quello sulle esecuzioni sommarie extragiudiziali e arbitrarie.

È necessario, quindi, iniziare con una breve disamina riguardo la violenza di genere come crimine internazionale, di cui si tratterà brevemente: si parlerà di violazioni generalmente sistematiche, previste dallo Statuto della Corte Penale Internazionale (CPI), che possono avvenire sia in tempo di pace sia durante i conflitti armati. Lo Statuto della CPI delinea la violenza di genere, in ogni sua forma, come crimine contro l'umanità, crimine di guerra e come una delle componenti del crimine di genocidio.

Lo Statuto del Tribunale internazionale per la ex Jugoslavia menziona lo stupro fra i crimini contro l'umanità e quello del Tribunale di Arusha per il Rwanda elenca fra gli atti che il tribunale ha competenza di giudicare "stupro, prostituzione forzata e ogni forma di aggressione sessuale". I processi celebrati da questi due tribunali hanno riconosciuto lo stupro come atto di tortura, grave violazione delle Convenzioni di Ginevra e crimine di guerra, nonché come strumento di genocidio, ed entrambi i tribunali si sono dotati di un consulente sulle questioni di genere, ed hanno adottato un punto di vista di genere anche nel modo di affrontare questioni come l'ammissibilità delle prove e il trattamento dei/delle testimoni.

Nello Statuto del Tribunale per la ex Jugoslavia, non era precisato se potessero essere perseguiti come violazioni del diritto internazionale umanitario queglii abusi sessuali commessi in tempo di guerra che non presentassero le caratteristiche di crimini contro l'umanità, o che avessero avuto luogo in un conflitto interno. Questo limite è stato superato nello Statuto di Roma che istituisce la Corte Penale Internazionale, la cui competenza riguarda i crimini di genocidio, contro l'umanità e di guerra

⁴⁵ Dichiarazione di Pechino adottata dalla Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne: Azione per l'Uguaglianza, lo Sviluppo e la Pace, Pechino, 1995.

e di aggressione. Lo Statuto considera la violenza contro le donne, all'art. 7, in termini più analitici rispetto agli Statuti dei due Tribunali *ad hoc*. L'art. 7 include tra i crimini contro l'umanità la persecuzione anche per motivi collegati al "genere" (par. 3), categoria espressamente riferibile ai due sessi. Lo Statuto include i crimini di genere quali lo stupro, la prostituzione forzata, la schiavitù sessuale, la gravidanza forzata⁴⁶ e qualsiasi altra forma di violenza sessuale di gravità analoga, all'art. 7 tra i crimini contro l'umanità.

Inoltre, è necessario sottolineare come all'interno dello Statuto della Corte Penale Internazionale, vengono ritenuti crimini contro l'umanità, all'interno dell'art. 7, par. 1, lett. g) e h): stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza forzata, sterilizzazione forzata o altre forme di violenza sessuale di analoga gravità; e la persecuzione contro un gruppo o una collettività dotati di propria identità, ispirata da ragioni di ordine politico, razziale, nazionale, etnico, culturale, religioso o di genere sessuale ai sensi del paragrafo 3, o da altre ragioni universalmente riconosciute come non permissibili ai sensi del diritto internazionale, collegate ad atti previsti dalle disposizioni del presente paragrafo o a crimini di competenza della Corte.

Tali crimini sono qualificati anche come crimini internazionali, sia che siano compiuti durante i conflitti armati internazionali, sia durante i conflitti non internazionali. Tale statuizione è da ritenersi valida anche per quanto concerne i crimini di guerra⁴⁷, quali stuprare, ridurre in schiavitù sessuale, costringere alla prostituzione o alla gravidanza⁴⁸, imporre la sterilizzazione e commettere qualsiasi altra forma di violenza sessuale costituente violazione grave delle Convenzioni di Ginevra⁴⁹.

Anche il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con le Risoluzioni adottate sulla situazione delle donne nei conflitti⁵⁰, ha contribuito ad ampliare il concetto di violenza di genere, sottolineando come sia fondamentale scardinare le cause strutturali e profonde della violenza e combattere gli effetti immediati della violenza di genere durante i conflitti e, infine, adottare un approccio che preveda la partecipazione femminile ai processi di ricostruzione, garantendo il loro inserimento a più livelli: sociale, politico, culturale, istituzionale ed economico. Nello specifico le risoluzioni analizzano le seguenti tematiche:

⁴⁶ "S'intende la detenzione illegale di una donna resa gravida con la forza, nell'intento di modificare la composizione etnica di una popolazione o di commettere altre gravi violazioni del diritto internazionale."

⁴⁷ Art. 8 Statuto CPI.

⁴⁸ Art. 7, par. 2, lett. f), Statuto CPI.

⁴⁹ Statuto della Corte Penale Internazionale, art. 8, par. 2, lett. b) (xxii) e art. 8, par. 2, lett. e) (vi).

⁵⁰ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 1325/2000; Ris. 1888/2009; Ris. 2106/2013; Ris. 2122/2013

Risoluzione 1325 (2000): è stata la prima risoluzione ad affrontare l'impatto sproporzionato ed eccezionale dei conflitti armati sulle donne ed a mettere in relazione le esperienze delle donne nei conflitti con il mantenimento della pace e della sicurezza a livello internazionale, affrontando un tema tornato drammaticamente d'attualità nel decennio con il problema dei cosiddetti Stati "fragili" e il perdurare di guerre civili interne e conflitti internazionali;

Risoluzione 1820 (2008) contro lo stupro di guerra e la violenza sessuale contro i civili: getta le basi per migliorare la risposta delle Nazioni Unite agli alti livelli di violenza sessuale nelle aree colpite da conflitto. Il testo approvato dal Consiglio di sicurezza mette in rilievo la necessità di una piena ed eguale partecipazione delle donne nella prevenzione dei conflitti, nella loro risoluzione e nella costruzione della pace nella fase di post-conflitto;

Risoluzione 1888 (2009): sulla violenza sessuale contro le donne ed i bambini in situazioni di conflitto armato, nella quale si sottolinea che è responsabilità di tutti gli Stati porre fine all'impunità e perseguire i responsabili di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra, compresi quelli legati alla violenza sessuale e di altro tipo contro donne e ragazze;

Risoluzione 2106 (2013): fornisce maggiori dettagli operativi alle precedenti risoluzioni sul tema e richiama tutti gli attori - pertanto non solo il Consiglio di Sicurezza e le parti in conflitto ma tutti gli Stati membri e le Entità delle Nazioni Unite - ad attuare, con carattere imperativo, i propri mandati e a porre fine all'impunità per questi crimini. Inoltre, significativamente, per la prima volta una risoluzione del Consiglio di Sicurezza richiama in modo esplicito le Entità delle Nazioni Unite ed i paesi donatori a fornire "servizi per la salute non discriminatori, compresa la salute sessuale e riproduttiva".

Risoluzione 2122 (2013): il Consiglio di Sicurezza ha adottato all'unanimità una risoluzione che stabilisce misure più forti che permettano alle donne di partecipare alla risoluzione dei conflitti ed alla ripresa, demandando al Consiglio di Sicurezza, alle Nazioni Unite, alle Organizzazioni Regionali ed agli Stati membri la responsabilità di eliminare le barriere e di coinvolgere le donne. La Risoluzione rende l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* femminile fondamentali per la pace e la sicurezza internazionale, sottolineando che l'*empowerment* economico delle donne contribuisce in misura importante alla stabilizzazione delle società che escono da situazioni di conflitto armato.

2.3 Evoluzione del sistema giuridico internazionale per la protezione delle donne

La spinta maggiore verso una sempre più rilevante e ampia tutela nei confronti delle donne vittime di violenza si deve all'attività delle organizzazioni internazionali e delle conferenze intergovernative, dal finire della Seconda Guerra Mondiale fino ad arrivare ai giorni nostri. Questi apparati sovranazionali hanno agito, nel corso dei decenni, prevalentemente su due fronti, complementari tra loro: la realizzazione di Dichiarazioni e Piani d'azione, a seguito di Conferenze mondiali o internazionali, per far fronte alle problematiche di genere e la predisposizione di Convenzioni internazionali e regionali a tutela dei diritti umani.

Tra le principali convenzioni internazionali possiamo annoverare:

- La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo: conclusa la Seconda guerra mondiale, i leader mondiali decisero di completare la Carta delle Nazioni Unite con una serie di principi che garantissero i diritti di ogni individuo, ovunque nel mondo. La questione fu affrontata nella prima sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1946 e affidata alla Commissione per i diritti umani, predecessore del Consiglio per i diritti umani con sede a Ginevra. La Commissione per i diritti umani si riunì per la prima volta nel gennaio 1947 a New York e istituì un comitato per la redazione della Dichiarazione, presieduto da Eleanor Roosevelt, vedova del presidente degli Stati Uniti Franklin D. Roosevelt. Tutti i membri del comitato svolsero ruoli chiave, ma Eleanor Roosevelt fu riconosciuta come la forza trainante per l'adozione della Dichiarazione: descrisse la Dichiarazione come una "*Magna Charta*" per i diritti umani.
- La Convenzione contro l'eliminazione di ogni forma di discriminazione delle donne (CEDAW): il 18 dicembre 1979, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro la donna, più comunemente nota come CEDAW⁵¹, la quale entrò in vigore il 3 settembre 1981.
- La più recente Convenzione di Istanbul (2011): si tratta della Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica⁵². La Convenzione ha un pregio speciale: che è quello di aver fornito contenuti sostanziali, ossia strumenti concreti messi a disposizione della persona offesa dal reato e della donna in particolare nell'ambito del procedimento penale.

⁵¹ Vd. par. 2.3.1

⁵² Vd. Capitolo 3, par. 3.3

Parallelamente, sono stati emanati numerosi atti di *soft law*, che contengono un insieme di impegni politici definiti, privi di efficacia vincolante diretta, presentandosi sotto forma di Dichiarazioni o Piani d'azione. Tra i principali atti di *soft law* è possibile annoverare:

- La Dichiarazione di Città del Messico sull'eguaglianza di uomini e donne del 1975: si svolse a Città del Messico, la I Conferenza Mondiale sulla condizione della donna, in occasione dell'Anno Internazionale delle Donne nonché del Decennio delle Nazioni Unite per le Donne (1975-1985). Unitamente alla Dichiarazione di Città del Messico sull'eguaglianza di uomini e donne e il loro contributo allo sviluppo e alla pace e ad un numero cospicuo di Risoluzioni su temi diversi come l'educazione, la salute e i diritti dei popoli (in particolare quello palestinese), la Conferenza adottò un Piano d'Azione mondiale per la realizzazione degli obiettivi dell'Anno Internazionale della donna e, nel contempo, propose la proclamazione del decennio delle Nazioni Unite per la donna (1975-1985). La Dichiarazione, non solo, offre la definizione completa del significato di eguaglianza tra uomini e donne, ma anche, riconosce lo Stato come l'attore fondamentale nella promozione attiva dell'integrazione della donna nella società.
- La Dichiarazione di Vienna e il Programma d'Azione del 1993: venne approvata una Dichiarazione e un Programma d'Azione per la promozione e la tutela dei diritti umani nel mondo, evidenziando “l'importanza di lavorare per l'eliminazione della violenza contro le donne nella vita pubblica e privata, per l'eliminazione di tutte le forme di molestie sessuali, sfruttamento e tratta delle donne, per l'eliminazione di pregiudizi di genere nell'amministrazione della giustizia e per lo sradicamento di ogni conflitto, che possa insorgere tra i diritti delle donne e gli effetti dannosi di certe pratiche tradizionali o abituali, di pregiudizi culturali ed estremismi religiosi”⁵³.
- La Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne del 1993: venne adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite⁵⁴. Generalmente, viene ritenuta un rafforzamento e completamento della CEDAW. All'interno della Dichiarazione è possibile ritrovare la definizione specifica di violenza contro le donne e dei concetti rientranti nell'idea di violenza, come il danno fisico, sessuale e psicologico.
- Protocollo di Palermo del 2000⁵⁵: noto anche come Protocollo delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne

⁵³ Sul sito <https://www.ohchr.org>, “*Status eguale e diritti umani delle donne*”, par. 38

⁵⁴ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 48/104 del 20 dicembre 1993.

⁵⁵ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. 55/25 del 15 novembre 2000.

e bambini, il quale pone l'attenzione sulle donne, come soggetti più a rischio di subire violenza, non solo durante i conflitti armati, ma anche in contesti di pace.

- Le Linee Guida sulle Persecuzioni di Genere del 2002 dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite sui Rifugiati: viene chiarito che, sebbene il genere non sia ricompreso espressamente tra le ragioni elencate dall'art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra, le persecuzioni fondate su di esso rientrano nel suo ambito di applicazione (es. violenza domestica, violenza sessuale, mutilazioni genitali femminili, punizione per trasgressione di norme sociali, ecc.) purché, ovviamente, siano soddisfatti tutti gli altri requisiti previsti dalla norma⁵⁶.
- La campagna *UNiTE to End Violence Against Women*⁵⁷ lanciata nel 2008 dal Segretario Generale delle Nazioni Unite: ha lo scopo di accrescere la consapevolezza, e conseguentemente gli sforzi e le risorse destinate alla prevenzione e alla lotta contro tutte le forme della violenza sulle donne e le ragazze, stimolando in primo luogo l'adozione o il miglioramento da parte degli Stati del *corpus* normativo sul tema, allo scopo di allinearli agli standard internazionali dei diritti umani, e di favorire l'adozione di azioni multisettoriali che rendano più efficace la prevenzione del fenomeno.
- La piattaforma *Say NO – UNiTE to End Violence Against Women*⁵⁸ del novembre 2009 di *UN Women*⁵⁹: è la piattaforma di mobilitazione sociale per la lotta contro la violenza di genere. È impegnata in azioni di *advocacy* e sensibilizzazione sul tema.
- L'iniziativa COMMIT lanciata da *UN Women* nel novembre 2012: un'iniziativa a carattere globale mirata a sollecitare i leader politici a mantenere gli impegni presi nella lotta alla violenza contro donne.
- Il *Generation Equality Forum*⁶⁰ si è svolto a Città del Messico a marzo e a Parigi dal 30 giugno al 2 luglio 2021. Il Forum ha lanciato un percorso d'azione quinquennale per raggiungere progressi irreversibili verso l'uguaglianza di genere, fondato su una serie di azioni concrete, ambiziose e trasformative, compresi 40 miliardi di dollari in impegni finanziari. Convocata da

⁵⁶ Articolo 1: "Definizione del termine di rifugiato" "A. Ai fini della presente Convenzione, il termine di "rifugiato" è applicabile: "...2) a chiunque, per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato....".

⁵⁷ <http://endviolence.un.org/>

⁵⁸ <http://saynotoviolence.org/>

⁵⁹ Nuovo organismo delle Nazioni Unite con lo scopo di favorire uguaglianza di genere ed *empowerment* femminile, istituito proprio per fare fronte alle numerose sfide da affrontare a livello globale, regionale e locale. *UN Women* ha, anzitutto, l'obiettivo di sostenere gli organismi intergovernativi nell'elaborazione di politiche, standard e norme internazionali. Affianca, inoltre, gli Stati membri nell'applicazione di tali misure, garantendo dove necessario il supporto tecnico e finanziario richiesto.

⁶⁰ <https://forum.generationequality.org/>

UN Women, l'iniziativa mira a garantire che le audaci ambizioni della Piattaforma d'Azione di Pechino del 1995 sui diritti delle donne siano, finalmente, attuate e che gli obiettivi di sviluppo sostenibile siano raggiunti⁶¹.

Queste iniziative, sia vincolanti che non vincolanti, hanno garantito una sempre maggiore tutela alle donne vittime di violenza, sia durante i conflitti armati sia in contesti di pace, ponendo le basi per un codice internazionale dei diritti delle donne che impone agli Stati l'adozione di una serie di misure a garanzia e prevenzione della vita e della libertà delle donne.

2.3.1 Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (1979)

Nell'ambito internazionale, è necessario focalizzare l'attenzione su una Convenzione in particolare: la CEDAW, la prima Convenzione internazionale ad affrontare il tema dei diritti delle donne. Questa Convenzione rappresenta uno strumento unico per la protezione e promozione dei diritti delle donne e affronta, in modo comprensivo e coerente, il tema della discriminazione contro le donne in tutti gli aspetti della società.

Nel 1979, un anno prima della II Conferenza Mondiale tenutasi a Copenaghen, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione delle donne, più comunemente nota come CEDAW. Ad oggi, le ratifiche sono state accompagnate da un rilevante numero di riserve da parte dei vari Stati firmatari. Al 2020, sono 189 gli Stati che ne fanno parte.

La CEDAW, che costituisce ancora oggi l'accordo internazionale fondamentale in materia di diritti delle donne è, a livello giuridico, il primo strumento di diritto internazionale ad occuparsi esclusivamente dei diritti delle donne. La Convenzione, però, mira all'eliminazione delle discriminazioni⁶² fondate sul genere, come si evince dal titolo, e non si occupa della violenza contro le donne, caratterizzandosi per un impianto concettuale di tipo emancipatorio, volto ad affermare e

⁶¹ *Generation Equality* mira anche ad espandere il sostegno pubblico all'uguaglianza di genere, con particolare attenzione a catalizzare l'energia, l'attivismo e le idee dei giovani. Il Forum ha inoltre lanciato sei Coalizioni d'Azione e un Patto Globale su Donne, Pace, Sicurezza e Azione umanitaria ognuna delle quali sta guidando una parte fondamentale dell'agenda *Generation Equality*. Al Forum ospitato a Parigi, diverse parti interessate all'avanguardia hanno assunto oltre mille impegni politici, programmatici e finanziari.

⁶² Essa definisce "discriminazione contro le donne" come "ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato matrimoniale e in condizioni di uguaglianza fra uomini e donne, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile, o in qualsiasi altro campo".

promuovere la parità tra uomini e donne, permettendo a queste ultime di accedere a diritti ed opportunità fino a quel momento appannaggio esclusivo dei primi.

Questa Convenzione nasce dall'idea di eliminare ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne e aspira a realizzare un'effettiva uguaglianza delle donne rispetto agli uomini. L'aspetto maggiormente innovativo è da ritrovarsi nel fatto per cui la Convenzione richiede che gli Stati parte adottino "*appropriate legislative and other measures, including sanctions where appropriate, prohibiting all discrimination against women*⁶³", introducendo il tema degli obblighi positivi da parte dello Stato. Prima di questo momento, i primi trattati sui diritti umani, come il Patto internazionale sui diritti civili e politici, prevedevano soltanto obblighi negativi, di non fare, mentre, solo successivamente, si è iniziato a prevedere obblighi positivi di fare, implicanti azioni concrete, anche di natura legislativa, da parte degli Stati.

Pur essendo la CEDAW una Convenzione di portata universale e riconosciuta globalmente come uno strumento cardine nell'ambito dell'implementazione della tutela delle donne, ad oggi è rilevante sottolineare anche come Paesi come gli Stati Uniti, Iran, Somalia e Sudan non abbiano ancora ratificato la Convenzione, nonostante ciò, l'attuale presidente degli Stati Uniti, Joseph Biden, ha chiarito come la CEDAW sia il veicolo internazionale più importante per promuovere l'uguaglianza di genere e ha sostenuto come sia semplicemente imbarazzante che gli Stati Uniti non abbiano ancora ratificato la Convenzione e che sarà suo compito spingere il Senato a ratificare questo importante trattato per far progredire meglio i diritti delle donne e delle ragazze sia negli Stati Uniti sia nel mondo.

L'importanza di questa Convenzione, ed il fatto che essa è estesa a tutti i Paesi membri delle Nazioni Unite, mette, però, in evidenza il problema delle riserve, ed in particolare delle riserve sostanziali⁶⁴. Al pari della velocità con cui è entrata in vigore tale Convenzione, il peso delle riserve⁶⁵, che vi sono state apposte, fa di questa il documento più riservato, con più di novanta riserve. L'articolo 28 della CEDAW autorizza in maniera esplicita la possibilità di apporre riserve che "non siano incompatibili con l'oggetto e con lo scopo" della Convenzione. Allo stesso tempo, il fatto che sia presente un grande numero di riserve contrasta con l'essere stesso della Convenzione, che prevede,

⁶³CEDAW, art. 2, lett. b).

⁶⁴ Riserve apposte all'art. 29 comma 1 della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne.

⁶⁵ Secondo la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, articolo 2, si definisce riserva: "una dichiarazione unilaterale, quale che sia la sua articolazione 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."

infatti, "l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione" e, pertanto, proibisce qualsiasi forma di disparità di trattamento tra uomo e donna.

La Commissione della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, durante la tredicesima sessione annuale del 1994, ha esaminato il problema delle riserve⁶⁶. Si è giunti ad affermare che è necessario per ogni Stato parte indicare le motivazioni, più che valide, riguardanti l'ammissibilità delle riserve proposte; e che, nel caso specifico delle obiezioni, queste siano da ritenersi uno strumento per il dialogo bilaterale tra Stati nella ricerca di soluzioni appropriate.

In termini di distribuzione geografica le riserve apposte alla CEDAW provengono in maniera uguale sia da Paesi sviluppati che in via di sviluppo, e in alcuni casi le riserve sono molto precise e lasciano gran parte del testo della Convenzione intatto. Quaranta Stati hanno apposto riserve sostanziali. Quattordici degli Stati membri della CEDAW, tra cui Bangladesh⁶⁷, Egitto⁶⁸ e Canada, hanno apposto riserve all'Articolo 2⁶⁹, a carattere più che generale: molto rilevanti sono da ritenersi le riserve a carattere generale e quelle che derivano dalla preferenza della propria legge costituzionale o Islamica rispetto la Convenzione, e più di venti Stati hanno usufruito di questo tipo di riserve.

Interessante è il caso del Bangladesh: la Repubblica Popolare del Bangladesh ha chiaramente dichiarato, dopo aver ratificato il documento nel novembre del 1984, che non si sarebbe considerata limitata dalle disposizioni dell'articolo 2, in quanto vi sarebbe stato un contrasto con le leggi interne della Sharia, basate sul Sacro Corano. La riserva bengalese, in realtà, è ben più profonda e ha suscitato dei dubbi, poiché nella formulazione di questa vi sarebbe una sorta di inversione di intenti rispetto alla *Women's Convention*. Nella realtà, il Bangladesh dichiarava di negare il principale requisito della

⁶⁶ Una forma di esclusione minore, e quindi di riserva, si può trovare nella CEDAW, formulata da parte di Stati che sono guidati da monarchie costituzionali o che sono la sede di casate reali. Questo è il caso di Paesi quali Belgio, Lussemburgo e Spagna, i quali hanno apposto delle riserve riguardanti le regole di successione al trono, favorendo il sesso maschile. Nel caso della Spagna, per esempio, troviamo: "La ratifica della Convenzione da parte della Spagna non entra in contrasto con le clausole costituzionali riguardanti la successione alla corona Spagnola".⁶⁶ Altri Stati quali la Svezia, la Thailandia e la stessa Casa Reale Britannica, includendo Australia, Canada, Mauritius e Nuova Zelanda, non hanno ritenuto necessario apporre riserve specifiche al diritto di successione delle rispettive monarchie, e si sono limitati a dichiarazioni interpretative.

⁶⁸ Lo Stato egiziano ha dichiarato, invece, che si atterrà alle disposizioni di tale articolo solamente fino al punto in cui il rispetto di questo porti alla non osservanza delle leggi interne, anche in questo caso, di matrice Islamica. Altri Paesi, ancora, come Libia e Tunisia hanno apposto a questa disposizione riserve a carattere generico. Più precisamente, la Libia si tutela dall'applicazione delle norme della Convenzione in contrasto con la Sharia; mentre la Tunisia ha depositato una dichiarazione generale sulla prevalenza della Costituzione Tunisina nei confronti della CEDAW.

⁶⁹ L'Articolo 2 della *Women's Convention* presenta gli obblighi generali derivanti dalla firma e dalla ratifica del trattato stesso. Nel testo si dice: "Gli Stati parti condannano la discriminazione nei confronti della donna in ogni sua forma, convengono di perseguire con ogni mezzo appropriato e senza indugio, una politica tendente ad eliminare la discriminazione nei confronti della donna..."

Convenzione, secondo cui gli Stati parti sarebbero disposti a modificare i propri ordinamenti interni, a livello legale, religioso e culturale, per favorire l'applicazione della legge Internazionale, poiché, nel caso del Bangladesh, nessun cambiamento delle leggi interne esistenti sarebbe mai stato auspicato.

Da segnalare anche la dichiarazione espressa dallo Stato egiziano, il quale ha dichiarato, invece, che si atterrà alle disposizioni di tale articolo solamente fino al punto in cui il rispetto di questo porti alla non osservanza delle leggi interne, anche in questo caso, di matrice Islamica.

Ancora, Libia e Tunisia hanno apposto a questo articolo riserve di carattere generico, più precisamente: la Libia si tutela dall'applicazione delle norme della Convenzione in contrasto con la Sharia; mentre la Tunisia ha depositato una dichiarazione generale sulla prevalenza della Costituzione tunisina nei confronti della CEDAW. Le esenzioni libiche e tunisine, sono contestate dal punto di vista della efficacia giuridica, perché vengono considerate come non appropriate, in quanto esse non forniscono una base legale adeguata alla non osservanza di regole e norme fondamentali e particolarmente congrue allo scopo e all'oggetto della Convenzione della Donne.

Anche altri Stati, non aventi come religione ufficiale l'Islam, hanno stabilito dei limiti nell'accettazione dell'articolo 2. La Nuova Zelanda, per esempio, in nome delle Isole Cook, ha dichiarato di non voler applicare al proprio ordinamento interno le limitazioni imposte dall'articolo 2 e dall'articolo 5, il quale esprime la volontà di eliminare modelli di comportamento socioculturali stereotipati e di pregiudizi nei confronti della donna, con tutte le misure appropriate. Insieme alle Isole Cook, anche il Malawi ha usufruito del proprio diritto di limitare l'efficacia della Convenzione, in base ad alcune regole tradizionali e pratiche tipiche, fondamentali nella cultura di tale Paese.

È necessario sottolineare come l'articolo 2 non spiega solamente il senso della Convenzione e quelle che sono le linee fondamentali generali a cui gli Stati dovrebbero attenersi, ma precisa anche, nei paragrafi successivi, i compiti propri degli Stati membri per attuare in maniera efficace la parità di trattamento tra uomo e donna e lo sviluppo della posizione di quest'ultima, e quindi rendere valida la CEDAW. Gli Stati vengono invitati ad iscrivere nei propri registri costituzionali il principio di parità dei sessi, e a garantirne l'applicazione effettiva tramite legge. Apporre una riserva all'articolo 2 della Convenzione è una pratica che è stata adottata da molti Paesi membri, anche se rimane comunque un modo per limitare in generale l'applicazione di una Convenzione Internazionale, evitando, quindi, di riconoscere certi diritti e di farli rispettare, privando in questo modo tale documento della sua essenza, ovvero, della possibilità di far riconoscere in capo al sesso femminile, in tutto il mondo, una giurisprudenza sempre più vasta.

Ben cinque Stati, Fiji, Francia, India, Malesia e Isole Cook, si sono avvalsi della facoltà di riservare l'Articolo 5, e altri otto, tra cui Israele e Kuwait, hanno limitato l'efficacia dell'articolo 7 nei rispettivi territori. L'articolo 9 è stato oggetto di riserva da parte di quindici Stati, mentre l'Articolo 10 fu riservato solamente dalla Thailandia. Quasi tutti i territori del Commonwealth hanno posto la riserva all'articolo 11, e altri quattro membri all'articolo 13. La Francia è stata l'unico Paese a riservare l'articolo 14, mentre la riserva all'articolo 15 è stata proposta da undici Stati.

Brasile, Canada, Francia, Irlanda, Liechtenstein, Nuova Zelanda, Repubblica di Corea e Thailandia, hanno successivamente ritirato parte delle loro riserve. Circa trentasette Stati hanno formulato solamente riserve specifiche all'articolo 29, che riguarda la giurisdizione in caso di dispute tra Stati firmatari, e successivamente alcune di queste determinate riserve sono state ritirate ai sensi dell'articolo 28 comma 3.

2.3.1.1 Comitato sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne

Di fondamentale importanza per l'attuazione e il funzionamento della Convenzione è il Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna, istituito all'articolo 17. Il Comitato è composto da 23 esperti eletti dagli Stati parte in virtù della loro "alta autorità morale" e della loro "eminente competenza nel campo nel quale si applica la presente Convenzione". La scelta dei membri⁷⁰ del Comitato deve garantire la rappresentanza delle diverse regioni e sistemi giuridici del mondo, così da favorire una copertura ed una competenza quanto più ampia e completa possibile.

L'attuazione della Convenzione viene monitorata dal Comitato sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne. Ricordiamo che quest'ultimo, ai sensi dell'art. 21 della Convenzione, riceve rapporti periodici dagli Stati e, dopo averli esaminati, formula *Concluding observations*, che contengono *concerns and recommendations* non vincolanti per gli Stati destinatari e *General Recommendations* (GR), interpretative della Convenzione.

L'esame dei rapporti rappresenta uno dei principali strumenti per favorire l'applicazione ed assicurare il monitoraggio delle disposizioni della Convenzione all'interno degli ordinamenti statali. Il Comitato, come gli altri organi istituiti dai trattati sui diritti umani, promuove l'instaurazione di

⁷⁰ Al fine di evitare la politicizzazione del Comitato, i suoi membri non sono scelti in rappresentanza dei rispettivi governi, ma agiscono a titolo personale e vengono eletti per un mandato di quattro anni, rinnovabile.

un dialogo costruttivo con gli Stati in esame, al fine di evidenziare eventuali ostacoli o mancanze e proponendo linee guida per migliorare l'applicazione della Convenzione.

Allo stesso tempo, però, dalle Raccomandazioni Generali e dalla giurisprudenza del Comitato EDAW si possono ricavare tre principali obiettivi che la CEDAW si propone di conseguire, cui corrispondono altrettante declinazioni del principio di eguaglianza: eliminare le discriminazioni giuridiche nei confronti delle donne e assicurarsi che esse ricevano una tutela adeguata contro le discriminazioni nella sfera pubblica e privata (eguaglianza davanti alla legge o eguaglianza formale); migliorare di fatto la condizione delle donne con programmi specifici e azioni positive (eguaglianza sostanziale); ridefinire i rapporti tra le componenti femminile e maschile della società ed eliminare gli stereotipi di genere (eguaglianza trasformativa).

Il Comitato, insieme al Gruppo di lavoro sulla discriminazione contro le donne⁷¹, al Relatore speciale sulla violenza contro le donne⁷², alla Commissione sulla condizione delle donne, *UN Women*⁷³ e, più recentemente, al Rappresentante speciale del Segretario generale per la violenza sessuale nei conflitti⁷⁴, costituisce l'architettura di genere delle Nazioni Unite: un ombrello internazionale di entità focalizzate sul progresso dei diritti umani delle donne nella sfera internazionale.

2.3.1.2 Le Raccomandazioni Generali del Comitato EDAW

Le funzioni principali del Comitato sono specificate agli articoli 18 e 21, che istituiscono rispettivamente l'analisi dei rapporti da parte dei Paesi sullo stato di attuazione della Convenzione e la formulazione di suggerimenti e raccomandazioni generali in merito a questioni riguardanti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzioni. Le raccomandazioni, sul finire del secolo scorso, sono divenute sempre più approfondite e precise, offrendo agli Stati orientamenti chiari e dettagliati sull'applicazione della Convenzione.

L'assenza di un riferimento esplicito alla violenza può essere ricondotta al dibattito internazionale sulle questioni di genere, che negli anni Settanta affrontava la questione principalmente in termini di prevenzione e punizione del crimine, tralasciando le sue cause e conseguenze sociali in senso più ampio.

⁷¹ Stabilito dalla risoluzione 15/23 del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, 8 ottobre 2010.

⁷² Incaricato dalla risoluzione 1994/45 della Commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani, 4 marzo 1994.

⁷³ L'Entità delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne è stata istituita ai sensi della risoluzione 64/289 dell'Assemblea Generale, 2 luglio 2010, par. 49.

⁷⁴ Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 30 settembre 2009 sulle donne, la pace e la sicurezza, par. 4. Ha chiesto al Segretario Generale di nominare un rappresentante speciale per affrontare la violenza sessuale nei conflitti armati.

Per ovviare a tale mancanza, nel 1989 il Comitato della CEDAW adottò, tramite la procedura prevista all'articolo 21 della Convenzione, la Raccomandazione Generale n. 12, specificamente dedicata al tema della violenza contro le donne. Richiamando gli articoli 2, 5, 11, 12 e 16 della Convenzione, il Comitato chiedeva agli Stati membri di mettere in atto misure appropriate al fine di proteggere le donne contro qualsiasi forma di violenza, nella sfera privata come in quella pubblica, e ad includere nei loro rapporti periodici informazioni circa le misure legislative, o di altra natura, per combattere la violenza contro le donne, nonché eventuali servizi di supporto alle vittime di violenza ed, infine, dati statistici sull'entità del fenomeno. Seppur breve e di natura prettamente tecnica, la Raccomandazione rappresentò il primo passo per la lotta alla violenza contro le donne a livello internazionale.

L'art. 2, come interpretato dal Comitato nella *General Recommendation* n. 28 è da considerarsi come la vera essenza della Convenzione, in quanto delinea gli obblighi giuridici internazionali gravanti sugli Stati parte, i quali si impegnano a perseguire, con ogni mezzo appropriato e senza indugio, una politica volta ad eliminare la discriminazione contro le donne. La Convenzione, invero, è stata definita un "*innovative human rights treaty*", dal momento che gli Stati parte si propongono, non solo, di riconoscere il diritto delle donne a godere di un trattamento equivalente rispetto agli uomini, già stabilito, peraltro, dagli altri trattati in materia di diritti umani, ma anche, di impegnarsi ad adottare in ogni campo, ed in particolare in ambito politico, sociale, economico e culturale, ogni misura adeguata a garantire il pieno sviluppo ed il progresso delle donne. Nel dettaglio, gli Stati devono introdurre il principio di uguaglianza tra uomini e donne nelle loro costituzioni nazionali e adottare misure legislative appropriate.

In primo luogo, l'obbligo di rispettare implica che lo Stato non intraprenda azioni discriminatorie contro le donne, ossia non adotti leggi e regolamenti e non persegua politiche e programmi che, direttamente o indirettamente, impediscano loro il pari godimento dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali. In secondo luogo, l'obbligo di proteggere richiede che gli Stati adottino misure volte a eliminare le discriminazioni di carattere interindividuale, ossia perpetrate dai privati, in virtù del principio generale della *due diligence*, la quale riguarda le "*preventive measures expected of a State in its sphere of exclusive control when international law was breached by private persons, not by the State as a legal entity*".

Infine, l'obbligo di promuovere comporta l'adozione di misure che garantiscano l'uguaglianza effettiva, non solo giuridico-formale, attraverso la modifica e l'eliminazione di pratiche discriminatorie, come, ad esempio, il matrimonio forzato o la mutilazione genitale femminile.

Il Comitato ha adottato per la prima volta una Raccomandazione Generale sulla violenza contro le donne con la Raccomandazione Generale n.19 del 1992 (GR 19): la quale affrontava la questione in modo più approfondito e discorsivo. La violenza di genere veniva definita come “una forma di discriminazione che inibisce gravemente la capacità delle donne di godere dei diritti e delle libertà su una base di parità con gli uomini” (par. 1), “diretta contro le donne in quanto donne, o che colpisce le donne in modo sproporzionato” (par. 6). La violenza di genere si concretizza in “azioni che procurano sofferenze o danni fisici, mentali o sessuali, nonché la minaccia di tali azioni, la coercizione e la privazione della libertà” (par. 6). La responsabilità dello Stato sussiste non solo rispetto ad atti di violenza perpetrati da parte o in nome dei governi, ma anche qualora lo Stato “non agisca con la dovuta diligenza per impedire violazioni dei diritti o indagare su atti di violenza e punirli” da parte di qualsivoglia persona, organizzazione o impresa, anche nella sfera privata (par. 9). La Raccomandazione prende poi in considerazione le forme che la violenza di genere può assumere in diversi ambiti, e le misure concrete che gli Stati sono incoraggiati a intraprendere per contrastare questo fenomeno. Il paragrafo finale, in particolare, contiene indicazioni molto specifiche rispetto questioni quali la conduzione di indagini e la raccolta di dati statistici, la promozione di programmi di formazione adeguati per i membri dell’apparato giudiziario e di polizia, la promozione di campagne di sensibilizzazione, l’istituzione di procedure di reclamo adeguate ed efficienti, programmi di riabilitazione per gli autori di violenza, programmi di informazione ed educazione, la rimozione dei delitti d’onore dai codici nazionali e servizi di supporto alle famiglie delle vittime di violenza (par. 24).

Nel 2017, a forte del progressivo aumento di casi di violenza nei confronti delle donne, questa raccomandazione è stata aggiornata con la Raccomandazione Generale n. 35⁷⁵ (GR 35), che fornisce una guida degli standard legali per quanto riguarda la prevenzione della violenza di genere, la protezione contro tale violenza tramite ordini restrittivi e processi penali nei confronti dei trasgressori e una previsione di servizi da attuare (consulenza medica o psicologica, istruzione assistenza all’infanzia, formazione e opportunità lavorative). Gli Stati hanno l’obbligo di garantire alle donne vittime di violenza un’esistenza libera e garantire che il diritto alla vita venga tutelato concretamente, con misure efficaci, e non meramente teoriche.

Tuttavia, la realtà, purtroppo, è ancora ben lontana dal realizzare questa tutela in modo attuale e concreto, in quanto si ritiene che la legislazione adottata nel merito sia ancora “insufficiente ed

⁷⁵ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation No. 35 on Gender-Based Violence against Women, Updating General Recommendation No. 19, CEDAW/C/GC/35, 2017 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/35&Lang=en.

inefficace a garantire un'effettiva tutela"⁷⁶, tanto che la violenza nei confronti delle donne rimane un meccanismo ancora fortemente radicato all'interno della società sia a livello nazionale che internazionale, basti pensare che in Italia le donne uccise nel periodo compreso tra gennaio a novembre 2023 sono state 107.

L'aggiornamento della GR 19 sta a significare come il Comitato abbia affrontato anche le forme contemporanee di violenza di genere, come quelle che riguardano l'utilizzo di internet e l'accesso a piattaforme digitali. Questa Raccomandazione Generale spiega nello specifico quali siano gli obblighi di *due diligence* che devono adottare gli Stati:

- Dal punto di vista legislativo: adottare una legislazione che vieti tutte le forme di violenza di genere, mettendo in atto "leggi, istituzioni e un sistema per affrontare tale violenza e garantire una concreta efficacia"⁷⁷. Ciò richiede anche l'armonizzazione del diritto interno con la Convenzione e l'abrogazione di tutte le leggi che tollerano la violenza nei confronti delle donne;
- Da punto di vista esecutivo: adottare misure istituzionali adeguate, e progettare politiche mirate per lo sviluppo e l'attuazione dei meccanismi di monitoraggio e l'istituzione e/o il finanziamento di tribunali nazionali competenti;
- Dal punto di vista giudiziario: l'astensione da qualsiasi forma di discriminazione o violenza di genere, applicazione del diritto penale per punire ogni forma di violenza e garantire delle procedure legali eque e imparziali, non influenzate da stereotipi di genere, i quali, secondo la giurisprudenza dalla CEDAW, influenzano sia i legislatori quando approvano le leggi, sia i giudici e le altre autorità pubbliche statali quando interpretano e applicano il diritto vigente nei rispettivi Stati in modo non adeguato a garantire i diritti delle donne oppure violando apertamente gli stessi.

La GR 35 dovrebbe essere analizzata in combinato con le Raccomandazioni n. 30, riguardante le donne presenti nelle aree di conflitti, e n. 33, sull'accesso alle donne alla giustizia. Queste tre Raccomandazioni stabiliscono gli obblighi degli Stati per quanto riguarda la lotta alla violenza di genere, sia in contesti di pace, sia di conflitti armati, in cui si evidenzia una mancanza di ricorso efficace alla giustizia da parte delle donne.

Inoltre, questa Raccomandazione pone l'accento sulla globalizzazione, sulle catene di approvvigionamento ambientale, sulla militarizzazione, sulla distruzione ambientale e sul degrado

⁷⁶ CEDAW Committee, GR 35 par. 7.

⁷⁷ CEDAW, Committee, GR 35, par. 24/b.

delle risorse naturali come fattori maggiormente impattanti, che influenzano il diritto delle donne a vivere un'esistenza libera da ogni forma di violenza. Queste riflessioni, poi, vengono sottolineate anche dalla GR 37, sulle dimensioni di genere della riduzione del rischio di catastrofi nel contesto dei cambiamenti climatici. Si evidenzia come, nelle situazioni precarie, che seguono ai disastri climatici, le donne affrontino un aumento del rischio della violenza. Pertanto, è necessario dar vita a un *risk planning* delle situazioni di emergenze e delle catastrofi, che deve includere una formazione attenta al genere e delle risposte adeguate.

Si può concludere, quindi, evidenziando come la GR 35 e seguenti forniscano un ottimo progetto giuridico e politico agli Stati da seguire nella ricerca dell'eradicazione della violenza nei confronti delle donne in tutte le circostanze. Le più recenti Raccomandazioni si concentrano sulle donne migranti⁷⁸, vittime di tratta e sulle donne e bambine indigene e sulla loro tutela⁷⁹.

Per quanto concerne le donne vittime di tratta, il Comitato, facendo riferimento all'articolo 6 della CEDAW, sottolinea l'estrema vulnerabilità delle donne e delle bambine vittime di tratte illegali e di come le condizioni realizzate da alcuni regimi spingano queste donne a intraprendere tratte irregolari. Il Comitato evidenzia come sia obbligo dello Stato impedire alle donne di essere vittime di tratta e, per questo motivo, ha stabilito degli orientamenti pratici sull'attuazione di interventi anti-tratta, con l'obiettivo di tutelare i diritti delle donne vittime di tratta, come quelli di identificare, assistere e proteggere i sopravvissuti alla tratta, prevenire la loro ri-vittimizzazione, garantire l'accesso alla giustizia e la punizione per gli autori.

Per quanto riguarda l'ultima Raccomandazione, datata 2022, sulle donne e bambine indigene, invece, il Comitato, riflettendo sugli articoli 1 e 2 della CEDAW, sottolinea il loro diritto all'autodeterminazione e al mantenimento delle terre, delle risorse, della cultura e dell'ambiente dove risiedono, sostenendo come sia imprescindibile e vitale il legame tra le popolazioni indigene e il loro territorio, e come siano messe in pericolo dal cambiamento climatico e dalla deforestazione. Il Comitato evidenzia come sia compito degli Stati dialogare con i popoli indigeni, affinché vengano monitorati e collaborino con associazioni e istituzioni, con l'obiettivo di salvaguardare e proteggere non solo le popolazioni, ma anche il loro ambiente.

2.3.1.3 Le petizioni individuali rivolte al Comitato EDAW

Il Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne può ricevere ed esaminare comunicazioni individuali, note anche come denunce, da o per conto di una persona o di un gruppo di

⁷⁸ CEDAW, Committee, GR 38, 2020.

⁷⁹ CEDAW, Committee, GR 39, 2022.

persone, che dichiarino di essere vittime di una violazione della Convenzione da parte di uno Stato parte. Affinché il Comitato possa ricevere ricorsi individuali, lo Stato parte interessato deve aver riconosciuto la competenza del Comitato ratificando il Protocollo Opzionale⁸⁰.

Chiunque può proporre reclamo al Comitato contro uno Stato, che è parte del trattato in questione (attraverso la ratifica o l'adesione) che prevede i diritti che sarebbero stati violati: è sufficiente che lo Stato abbia accettato la competenza del Comitato di esaminare i singoli reclami, sia attraverso la ratifica o l'adesione a un Protocollo Opzionale (nel caso di ICCPR, CEDAW, CRPD, ICESCR e CRC) sia facendo una dichiarazione in tal senso ai sensi di uno specifico articolo della Convenzione (nel caso di CERD, CAT, CED e CMW).

I reclami possono essere presentati anche da terzi per conto di privati, purché questi abbiano espresso il loro consenso scritto (senza obbligo di forma specifica). In alcuni casi, un terzo può avviare un caso senza tale consenso, ad esempio, quando una persona si trova in carcere senza accesso al mondo esterno o è vittima di una sparizione forzata.

È possibile citare alcuni tra i casi più noti arrivati al Comitato CEDAW: a questo proposito si può richiamare la decisione *L.C. v. Perù* del 2009, nella quale il Comitato EDAW ha esaminato il caso di una ragazza di tredici anni che, rimasta incinta in seguito a plurimi episodi di violenza sessuale, aveva tentato il suicidio, gettandosi dalla finestra senza però riuscire nell'intento di togliersi la vita. In ospedale, una volta accertata la gravidanza, i medici respinsero la richiesta di aborto terapeutico avanzata dalla ragazza e, per non danneggiare il feto, decisero di rinviare l'operazione, che si era resa necessaria in conseguenza al tentato suicidio. Tale rinvio causò alla paziente una paralisi permanente al collo in giù. Il Comitato EDAW ha dichiarato che il divieto posto da uno Stato di accedere ai servizi inerenti ai diritti riproduttivi delle donne viola la CEDAW, secondo quanto previsto in particolare dalla Raccomandazione Generale n. 24 sulla salute delle donne. In Perù, anche se la legge non vieta l'interruzione terapeutica della gravidanza, le norme attuative non assicurano alle donne la possibilità di accedervi in modo effettivo, non sono garantiti né la potestà decisionale delle donne, né il diritto di ricorso in caso di diniego di aborto, violando così il diritto alla salute delle donne. In questo parere, il Comitato EDAW ha richiamato espressamente anche l'art. 5(a) CEDAW sugli stereotipi di genere, dichiarando che la decisione del personale sanitario di rifiutare l'aborto era stata fortemente influenzata dallo stereotipo presente in Perù, che considera la gravidanza e la maternità come le più importanti funzioni femminili, facendo così prevalere i diritti del feto su quelli della madre, anche in presenza di

⁸⁰ Risoluzione A/RES/54/4 alla 54° Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 6 ottobre 1999.

rischi per la sua salute. In altri casi concernenti la violenza di genere e la violenza domestica⁸¹, il Comitato EDAW sottolinea ugualmente come gli stereotipi di genere, oltre ad essere la causa delle violenze nella sfera privata, svolgono un ruolo determinante nell'orientare le decisioni e gli interventi delle autorità pubbliche in un modo risultato discriminatorio o, comunque, insufficiente e inadeguato a garantire i diritti delle donne.

In altri casi di violenza domestica⁸², di licenziamento e perdita del posto di lavoro⁸³, di violenza sessuale e di molestie sul luogo di lavoro⁸⁴, il Comitato EDAW ha sottolineato come gli Stati, che hanno ratificato la CEDAW, siano tenuti sia a eliminare le discriminazioni dirette e indirette causate dalle leggi nazionali e a intervenire con azioni positive per migliorare la condizione femminile, sia a mettere in atto ogni misura appropriata per modificare gli stereotipi di genere, che sono contemporaneamente “la principale causa e la conseguenza delle discriminazioni nei confronti delle donne”.

Le comunicazioni più recenti risalgono al 2022, e riguardano il mancato accesso alla giustizia⁸⁵, le mancate indagini in un caso di femminicidio⁸⁶, le donne che hanno subito violenza sessuale da parte di un ufficiale di polizia in Croazia⁸⁷ oppure l'accesso alle cure mediche da parte di una donna imputata in Messico, durante un processo⁸⁸.

⁸¹ Comitato EDAW, *X e Y v. Georgia*, Comunicazione n. 24/2009 del 24 giugno 2009, Comitato EDAW, *Anna Belousova v. Kazakhstan*, Comunicazione n. 45/2012 del 13 luglio 2015, Comitato EDAW, *González Carreño v. Spagna*, Comunicazione n. 47/2012 del 16 luglio 2014.

⁸² Comitato EDAW, *S.L. v. Bulgaria*, comunicazione n. 99/2016 del 19 luglio 2019, *V.K. v. Bulgaria*, comunicazione n. 20/2008 del 25 luglio 2011.

⁸³ Comitato EDAW, *R.K.B. v. Turchia*, comunicazione n. 28/2010 del 14 luglio 2009.

⁸⁴ Comitato EDAW, *Anna Belousova v. Kazakhstan*, comunicazione n. 45/2012 del 13 luglio 2015, Comitato EDAW *Karen Tayag Vertido v. Filippine*, comunicazione n. 18/2008 del 29 novembre 2007.

⁸⁵ CEDAW, Committee, Comunicazione n. 194/2022.

⁸⁶ CEDAW, Committee, Comunicazione n. 191/2022

⁸⁷ CEDAW, Committee, Comunicazione n. 183/2022 e n. 182/2022.

⁸⁸ CEDAW, Committee, Comunicazione n. 189/2022.

CAPITOLO 3: EVOLUZIONE DEL SISTEMA GIURIDICO EUROPEO PER LA PROTEZIONE DELLE DONNE

Nell'ambito europeo le due direttrici principali, che segnano la via maestra in merito alla tutela delle donne contro ogni forma di violenza, sono da ritrovarsi, in primo luogo, nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, meglio nota come CEDU, la quale, insieme alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo rappresenta un fondamentale punto di partenza, sia dal punto di vista sostanziale sia dal punto di vista giurisprudenziale, nel campo della violenza di genere, e non solo. Le sentenze della Corte EDU condannano fermamente ogni forma di violenza contro le donne, sia in ambito domestico sia di tipo sessuale, riconducendo tali abusi alla violazione degli artt. 2 e 3 CEDU, riguardanti rispettivamente il diritto alla vita e il divieto di trattamenti inumani e degradanti; in secondo luogo, nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, nota come Convenzione di Istanbul, la quale, fin dalla sua approvazione, il 7 aprile 2011, ha segnato un punto di svolta nell'ambito della tutela delle donne, in quanto, non solo, rappresenta il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante che crea un quadro giuridico completo per proteggere le donne contro qualsiasi forma di violenza, si concentra sulla prevenzione della violenza domestica, sulla protezione le vittime e sulla condanna dei trasgressori, ma anche, in quanto connota la violenza contro le donne come una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione⁸⁹.

3.1 La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo

Firmata nel 1950 dal Consiglio d'Europa, la Convenzione è un trattato internazionale volto a tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali in Europa. Tutti i 47 paesi, che formano il Consiglio d'Europa, sono parte della Convenzione, 27 dei quali sono membri dell'Unione Europea.

La Convenzione⁹⁰ ha istituito la Corte europea dei diritti dell'uomo, volta a tutelare gli individui dalle violazioni dei diritti umani, perpetrate dagli Stati. Ogni persona, i cui diritti sono stati violati nel

⁸⁹Art. 3, lett. a), Convenzione di Istanbul.

⁹⁰ La Convenzione è completata da diversi protocolli, che modificano il suo quadro:

- Il Protocollo n. 11, entrato in vigore il 1° novembre 1998, il quale ha istituito un tribunale a tempo pieno, al quale tutti i singoli richiedenti hanno il diritto di deferire direttamente i loro casi;
- Il Protocollo n.14, entrato in vigore il 1° giugno 2010, il quale ottimizza l'elaborazione e l'applicazione del criterio di ammissibilità (esistenza di uno "svantaggio significativo") e introduce un mandato non rinnovabile di nove anni per i giudici;
- Il Protocollo n. 15, non ancora in vigore, il quale introduce un riferimento al principio di sussidiarietà. Riduce, inoltre, da sei a quattro mesi il termine entro il quale una domanda può essere presentata alla Corte, dopo la data della sentenza nazionale definitiva. Questo protocollo entrerà in vigore non appena tutti gli Stati parti della Convenzione lo avranno firmato e ratificato;

quadro della Convenzione da uno Stato parte, può adire alla Corte. Le sentenze, che hanno riscontrato violazioni, sono vincolanti per i Paesi interessati. L'organo deputato a vigilare sull'esecuzione delle sentenze è il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

All'attenzione della Corte Europea dei diritti dell'uomo sopraggiungono tematiche che spaziano all'interno dei diritti umani, ma per quanto concerne l'ambito della discriminazione di genere, è solo dal 2007 che si è iniziato a ritenerla una questione di estrema rilevanza sostanziale. Da quel momento, i casi riguardanti la violenza domestica, in particolar modo, sono stati valutati alla luce degli articoli 2, 3 e 8 della CEDU: questa giurisprudenza è stata significativa nel chiarire il contenuto dei doveri statali. Prima di questo momento, la mancata introduzione da parte della Corte della disegualianza e della discriminazione di genere nel suo ragionamento, nei casi riguardanti la violenza domestica, si poneva in contrasto con il modo in cui i casi simili erano stati affrontati nell'ambito di altri strumenti internazionali di tutela, in particolare dalla CEDAW.

3.1.1 La Giurisprudenza della Corte EDU nell'ambito della violenza domestica

La Corte di Strasburgo, nota anche come Corte europea dei diritti dell'uomo, è stata istituita dalla CEDU per assicurarne il rispetto. È rilevante sottolineare come questa Corte abbia anticipato il testo della Convenzione di Istanbul del 2011, facendosi portavoce di una nuova prospettiva di genere emersa dapprima a livello giurisprudenziale e, solo successivamente, trasposta nel diritto positivo. Si deve alla Corte europea l'approfondimento e l'analisi del tema della violenza domestica, come *species* della violenza legata al genere e per aver evidenziato una correlazione tra il rispetto degli obblighi di *due diligence*, il quale rappresenta un parametro di legittimità delle condotte statali, che consente di verificare il livello di conformità degli Stati agli obblighi di prevenzione e di repressione degli atti di violenza, e la violenza sulle donne.

Nella sentenza *Opuz c. Turchia*⁹¹, la Corte ha enucleato, per la prima volta, la responsabilità indiretta degli Stati, per non aver rispettato gli obblighi generali positivi di protezione delle vittime, nel caso si verificano atti violenti commessi all'interno delle mura domestiche da attori non statali. La sentenza in questione rappresenta un punto focale per quanto riguarda la tutela dei diritti delle donne, in quanto per la prima volta viene ricondotta la violenza domestica alla violazione dell'art. 2 CEDU⁹²,

-
- Il Protocollo n. 16, non ancora in vigore, consentirà alle più alte corti e tribunali dei paesi membri di chiedere alla Corte di fornire pareri consultivi su questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà, definiti nella Convenzione e nei suoi protocolli.

⁹¹ Corte europea dei diritti umani, caso *Opuz c. Turchia*, ricorso n.33401/02, sentenza del 9 giugno 2009.

⁹² *Articolo 2 – Diritto alla vita*

all'art. 3 CEDU⁹³ e all'art. 14 CEDU⁹⁴. In alcune sentenze precedenti a questa, invece, la violenza domestica veniva ricondotta alla sola violazione dell'art. 8 CEDU⁹⁵: un esempio è da ritrovarsi nel caso *Bevacqua c. Bulgaria*⁹⁶. Il caso, appena citato, riguardava una donna vittima del comportamento violento del marito, da cui stava divorziando. La domanda di misure cautelari per ottenere la custodia del figlio era stata disattesa e non era stata adottata alcuna misura di prevenzione nei confronti del marito violento. I giudici della Corte rilevarono la violazione dell'art. 8 CEDU, con riferimento all'assenza di misure di protezione nei confronti della ricorrente, sottolineando anche come la normativa nazionale non prevedesse misure amministrative e di polizia specifiche, in casi come questi. Inoltre, la Corte sottolineò l'incompatibilità della posizione della difesa, secondo cui nessuna assistenza fosse dovuta in quanto la controversia verteva su una "questione privata". Questo si poneva in contrasto con quanto previsto dalla normativa internazionale, secondo cui lo Stato doveva garantire un obbligo positivo a garanzia del godimento dei diritti della ricorrente.

Successivamente, la Corte cambiò rotta e la prima testimonianza di ciò si ha proprio nel caso *Opuz c. Turchia*, nella quale la Corte ha fornito una nuova definizione di violenza domestica come "catena di eventi dannosi" che colpiscono la vittima fino a rappresentare trattamenti inumani e degradanti, violando il diritto alla vita ed impedendo alla donna il godimento dei suoi diritti fondamentali, riconducendola a una grave violazione di diritti umani. La ricorrente lamentava la violazione degli artt. 2, 3 e 14 CEDU. Per quanto concerne la violazione dell'art. 2 CEDU, la Corte ha evidenziato come le autorità nazionali debbano garantire la sicurezza degli individui, all'interno della

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

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

(a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale

(b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta;

(c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione.

⁹³ Art. 3 – *Proibizione della tortura*

Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

⁹⁴ Art. 14 – *Divieto di discriminazione*

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

⁹⁵ Art. 8 – *Diritto al rispetto della vita privata e familiare*

1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

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

⁹⁶ Corte europea dei diritti umani, caso *Bevacqua c. Bulgaria*, ricordo n. 71127/01, sentenza del 12 giugno 2008.

propria giurisdizione⁹⁷. Per quanto concerne la violazione dell'art. 3 CEDU, la Corte si pone sullo stesso piano della motivazione precedente, sottolineando il fallimento statale nell'adottare misure preventive idonee⁹⁸. Sulla violazione dell'art. 14 CEDU, i giudici della Corte hanno, ancora una volta, evidenziato come l'inerzia statale non abbia impedito alla ricorrente di subire una discriminazione indiretta, in quanto la Turchia non aveva adottato adeguate misure, o meglio obblighi positivi di protezione della vittima; la Corte, inoltre, ha sottolineato come sia da ravvisarsi una violazione dell'art. 14 CEDU ogniqualvolta uno Stato membro non adotti una legislazione interna volta a prevenire un trattamento discriminatorio basato sul sesso. È necessario tener presente come l'art. 14 CEDU sia uno dei capisaldi della legislazione internazionale ed europea e sia da interpretare in combinato disposto con altri articoli della CEDU, in quanto rappresenta una modalità di esercizio di tutti i diritti fondamentali della Convenzione. Nella conclusione della sentenza è possibile ravvisare un principio cardine nella giurisprudenza internazionale, in quanto viene evidenziato come la violenza contro le donne sia ricondotta dalla Corte ad una grave forma di discriminazione indiretta legata al genere⁹⁹.

Nel caso *Hajudová c. Slovacchia*¹⁰⁰, la Corte EDU ha riscontrato una violazione del diritto alla tutela della vita privata e familiare della ricorrente a causa dell'inerzia delle autorità statali. Tuttavia, la ricorrente non aveva lamentato di aver subito violenza fisica, bensì minacce da parte del suo ex marito, il quale era affetto da disturbi psichiatrici e aveva dei precedenti penali per episodi di violenza contro la ricorrente. La Corte ha considerato questo *background* sufficiente per ritenere che le autorità nazionali fossero coscienti del fatto che vi era un rischio concreto di subire nuove minacce e violenze

⁹⁷ Par. 130, Corte EDU, *caso Opuz c. Turchia*: "In the opinion of the Court, where there is an allegation that the authorities have violated their positive obligation to protect the right to life in the context of their above-mentioned duty to prevent and suppress offences against the person, it must be established to its satisfaction that the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual or individuals from the criminal acts of a third party and that they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk. Furthermore, having regard to the nature of the right protected by Article 2, a right fundamental in the scheme of the Convention, it is sufficient for an applicant to show that the authorities did not do all that could be reasonably expected of them to avoid a real and immediate risk to life of which they have or ought to have knowledge. This is a question which can only be answered in the light of all the circumstances of any particular case."

⁹⁸ Par. 136, Corte EDU, *caso Opuz c. Turchia*: "Having regard to the foregoing, the Court finds that the local authorities could have foreseen a lethal attack by H.O. While the Court cannot conclude with certainty that matters would have turned out differently and that the killing would not have occurred if the authorities had acted otherwise, it reiterates that a failure to take reasonable measures which could have had a real prospect of altering the outcome or mitigating the harm is sufficient to engage the responsibility of the State (see *E. and Others v. the United Kingdom*, no. 33218/96, § 99, 26 November 2002). Therefore, the Court will next examine to what extent the authorities took measures to prevent the killing of the applicant's mother."

⁹⁹ Par. 198, Corte EDU, *caso Opuz c. Turchia*: "In the light of the foregoing, the Court considers that the applicant has been able to show, supported by unchallenged statistical information, the existence of a prima facie indication that the domestic violence affected mainly women and that the general and discriminatory judicial passivity in Turkey created a climate that was conducive to domestic violence."

¹⁰⁰ Corte EDU, *caso Hajudová c. Slovacchia*, ric. n. 2660/03, del 3 novembre 2010.

da parte della ricorrente e che fosse, quindi, necessario che lo Stato adottasse adeguate misure di protezione nei confronti della donna.

Un altro caso che venne preso in esame dalla Corte in merito alla violenza domestica è il caso *Valiuliene c. Lituania*¹⁰¹. Nel caso di specie, la ricorrente era stata vittima di gravi maltrattamenti perpetrati dal compagno e lo Stato aveva violato l'obbligo positivo di proteggere in concreto la vittima, sebbene in astratto vi fosse una normativa a tutela delle vittime di violenza. La Corte ha ravvisato la violazione dell'art. 3 CEDU, a motivo dell'inadeguatezza delle misure previste dall'ordinamento nazionale, ritenute inadatte a proteggere la ricorrente e dell'inerzia delle autorità nazionali nell'avviare le indagini¹⁰².

La Corte EDU, si è espressa anche nei confronti dell'Italia, nello specifico nel caso *Rumor c. Italia*¹⁰³, nel quale veniva esaminato il caso di violenza domestica subita da una donna italiana, la quale lamentava di aver subito violenze perpetrate dall'ex compagno e di non essere stata adeguatamente protetta dal sistema italiano, che si sarebbe dimostrato inerme, adducendo la violazione dell'art. 3 CEDU. Oltre a ciò, la donna adduceva anche la violazione dei suoi diritti all'informazione, in quanto riteneva di non essere stata informata correttamente dallo Stato dei procedimenti penali e degli arresti domiciliari, intentati contro l'ex compagno. Nonostante le autorità italiane si difendessero, sostenendo di aver posto in essere tutte le misure adeguate e adatte alla protezione della vittima, quali un quadro giuridico finalizzato a prevenire e punire il maltrattamento da parte dei privati e, quando vi è consapevolezza di un imminente rischio di maltrattamento, l'applicazione nella pratica di leggi pertinenti, offrendo protezione alle vittime e punendo i responsabili¹⁰⁴.

¹⁰¹ Corte EDU, sez II, 26 marzo 2013

¹⁰² Con riferimento al caso in questione, degna di nota è la *concurring opinion* del giudice Pinto de Albuquerque, che avrebbe auspicato un approccio più marcatamente *gender-based* da parte della Corte. Il giudice portoghese ritiene che l'esistenza di fonti internazionali renda possibile considerare la violenza domestica come un'autonoma violazione di diritti umani, consistente nella commissione (o nella minaccia) di violenza fisica, sessuale o psicologica, da parte del partner o dell'ex partner, ovvero da un membro o un ex membro della famiglia. Dal momento che, nella realtà, tali atti di violenza colpiscono prevalentemente le donne, è necessario che gli Stati le proteggano in modo rafforzato, e che si adotti, pertanto, un'interpretazione della Convenzione europea *gender-sensitive*, che tenga conto delle disuguaglianze di fatto tra i due sessi. (*Concurring opinion* del Giudice Pinto de Albuquerque, nel caso *Valiuliene c. Lituania*, che ha osservato: “*the full effect utile of the European Convention on Human Rights can only be achieved with a gender-sensitive interpretation and application of its provisions which takes in account the factual inequalities between women and men and the way they impact on women’s lives. In that light, it is self-evident that the very act of domestic violence has an inherent humiliating and debasing character for the victim ... It is precisely this intrinsic element of humiliation that attracts the applicability of Article 3 of the Convention. The imputation of an Article 8 violation would fall short of the real and full meaning of violence in the domestic context, and would thus fail to qualify as a “gendered understanding of violence*”).

¹⁰³ Corte EDU, caso *Rumor c. Italia*, ricorso n. 72964/10, del 27 maggio 2014.

¹⁰⁴ Corte EDU, caso *Rumor c. Italia*, par. 63.

Nel caso di specie, la Corte EDU, alla questione se le autorità statali avessero adempiuto al loro obbligo di protezione ai sensi dell'art.3 CEDU, osserva che le autorità, vale a dire i Carabinieri, i pubblici ministeri e i tribunali interni non sono rimasti passivi dopo l'episodio, segnalato dalla ricorrente: l'ex compagno della ricorrente era stato immediatamente arrestato e posto in custodia cautelare per tentato omicidio, sequestro di persona, violenza aggravata e minacce e, inoltre, l'intero procedimento penale si era svolto con la dovuta rapidità fino alla sentenza di condanna. Per quanto si possa comprendere l'apprensione e l'angoscia della vittima nel sapere che l'ex compagno aveva ottenuto gli arresti domiciliari a pochi chilometri dalla propria abitazione, la Corte rileva che tale sistemazione era stata attentamente valutata e decisa dalla Corte d'appello, previo sopralluogo dei Carabinieri.

Per quanto concerne, invece, la mancata informazione alla ricorrente in ordine alla concessione degli arresti domiciliari o alla liberazione dell'imputato, la Corte osserva che nessun principio della Convenzione impone agli Stati membri l'obbligo di rendere edotta la vittima di maltrattamenti dell'evoluzione dei procedimenti penali nei confronti dell'autore del reato, né dell'eventuale liberazione condizionale o del trasferimento agli arresti domiciliari. Tali informazioni, osserva ancora la Corte, in base alla legge italiana devono essere fornite alla vittima di reato, costituitasi parte civile nel procedimento, scelta che la ricorrente non aveva fatto.

Infine, sempre con riferimento al caso *Rumor c. Italia*, conclude dunque la Corte che “le autorità avevano posto in essere un quadro giuridico che consentiva loro di adottare delle misure nei confronti delle persone accusate di violenza domestica e che tale quadro era stato effettivo nel punire l'autore del reato di cui la ricorrente era stata vittima e nell'impedire il ripetersi di violenti attentati alla sua integrità fisica”: non vi era stata violazione né dell'articolo 3¹⁰⁵ né dell'articolo 14 della Convenzione.

Un'ulteriore importante sentenza che riguarda una condanna dello Stato italiano, si ha nel caso *Talpis c. Italia*¹⁰⁶, nel quale la Corte ha riscontrato la violazione degli artt. 2, 3 e 14 CEDU, in quanto si è ravvisato come lo Stato italiano non abbia agito con sufficiente rapidità per proteggere una donna e il figlio dagli atti di violenza domestici, continui e ripetitivi, perpetrati dal marito, che sono sfociati nell'assassinio del figlio e nel tentato omicidio della moglie. La Corte ribadisce che, per quanto

¹⁰⁵ “Il maltrattamento deve raggiungere un livello minimo di gravità per rientrare nel campo di applicazione dell'art. 3 CEDU” e 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 - Par. 57 sentenza *Rumor c. Italia* che richiama il par. 158 della sentenza *Opuz c. Turchia*.

¹⁰⁶ Corte EDU, sez. I, ricorso n. 41237/14, sentenza 2 marzo 2017.

concerne l'ambito dell'art. 2 CEDU, l'obbligo positivo dello Stato per non incorrere nella violazione della disposizione normativa consiste nel dovere di proteggere la vita dei soggetti sottoposti alla propria giurisdizione. Per garantire ciò, lo Stato deve assicurare, innanzitutto, il diritto alla vita tramite l'adozione di una legislazione penale adeguata e concreta¹⁰⁷ che dissuada dal commettere reati contro la persona e che sia basata su un meccanismo di applicazione della stessa concepito sia per prevenire sia per reprimere e sanzionare le eventuali violazioni. La Corte, come già in precedenza, riconosce alla vittima una posizione di estrema vulnerabilità e le riconosce un diritto alla protezione sotto forma di una prevenzione efficace. Per quanto concerne la violazione dell'art. 3 CEDU, la Corte riconduce la violenza domestica a una forma di maltrattamenti, di lesioni gravi e di trattamenti disumani e degradanti, sottolineando come le norme previste agli artt. 2 e 3 della CEDU sono principi cardine di qualsiasi società democratica e questi principi sono formulati in termini assoluti, senza alcuna previsione di eccezione e limitazioni da parte degli Stati.

Ed ecco che, sotto l'angolo di applicazione dell'art.2 CEDU, la Corte perviene a stigmatizzare due snodi del procedimento penale che si era svolto a carico di Talpis Andrei e si era concluso con la parziale archiviazione per il reato di maltrattamenti in famiglia: a) la lentezza degli inquirenti nel portare a termine l'inchiesta avviata a seguito della denuncia-querela sporta dalla persona offesa; b) la mancata adozione di misure appropriate per scongiurare l'epilogo tragico degli eventi. Sul primo punto, la Corte osserva che è proprio nel contesto delle violenze domestiche che le misure di protezione sono destinate a fronteggiare al più presto una situazione di pericolo; mentre nella fattispecie, malgrado l'esplicita richiesta della persona offesa, nessuna misura fu adottata per pervenire e arginare le violenze. Riguardo al secondo punto, per la Corte, incombeva sulle istanze nazionali di tener conto della situazione di precarietà e di vulnerabilità - morale, fisica e materiale - in cui versava la persona offesa e di apprestarle adeguato sostegno. Esse, invece, non valutarono i rischi che la stessa correva e, non agendo rapidamente dopo la denuncia, svuotarono questa di qualsiasi efficacia, creando un "contesto di impunità" favorevole alla reiterazione degli atti di violenza: la Corte evidenzia che la mancata messa in atto di misure ragionevoli e opportune, che avrebbero potuto cambiare il corso degli eventi o quantomeno attenuare il pregiudizio causato, è sufficiente a delineare la responsabilità dello Stato, il quale non ha dato prova della diligenza richiesta, avendo disatteso l'obbligo positivo di proteggere la vita della ricorrente e del figlio¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Corte EDU, caso *Talpis c. Italia*, par. 103, in cui la corte sottolinea come "i diritti devono essere effettivi e concreti e non illusori e astratti".

¹⁰⁸ Corte EDU, caso *Talpis c. Italia*, par. 129

A differenza della precedente sentenza nel caso *Rumor c. Turchia*, nel caso *Talpis c. Italia*, la Corte EDU prende atto della vigenza di una Convenzione vincolante per gli Stati, che fanno parte del Consiglio d'Europa, che deve orientarli nell'adottare "tutte le misure, legislative o di altra tipologia, 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, sia di natura sostanziale.

Sempre con riferimento al caso *Talpis c. Italia*, riguardo la violazione dell'art. 14 CEDU, addotta dalla ricorrente, in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 CEDU, la Corte sostiene che vi è stata una discriminazione indiretta legata al genere da parte delle autorità italiane. A rafforzamento di questa tesi, la Corte richiama il rapporto del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla violenza del 2012 sull'Italia, il quale ha chiesto espressamente all'Italia di eliminare atteggiamenti stereotipati e discriminatori nei confronti delle donne, che si riverberano nei contesti familiari, di lavoro e sociali. Inoltre, la Corte cita, a sostegno del suo ragionamento, alcuni rapporti resi dal Comitato CEDAW, il Rapporto sull'Italia (26 luglio 2011), e l'Istat, dai quali è emerso il continuo verificarsi di condotte di femminecidi e di violenze domestiche in danno alle donne, unite ad un clima sociale di persistente tolleranza nei riguardi di tali fenomeni.

Infine, un ulteriore caso, recentemente analizzato dalla Corte EDU, è il caso *Buturuga c. Romania*¹⁰⁹, in cui la Corte ha precisato come tra le forme di violenza domestica rientrano anche i casi di cyber-violenza, come l'accesso ai dati sensibili e l'utilizzo abusivo dell'account del coniuge. Nel caso di specie, la Corte ha qualificato la fattispecie di accesso abusivo all'account personale del partner come violenza domestica, sussumendolo negli artt. 3 e 8 CEDU, sostenendo come da questi due principi discenda l'obbligo positivo per lo Stato di adottare tutte le misure necessarie (preventive e sanzionatorie), atte a evitare che la donna subisca indebite intrusioni nel proprio computer e nei suoi profili social.

3.1.2 La Giurisprudenza della Corte EDU nell'ambito della violenza sessuale

La Corte EDU si è espressa non solo in ambito di violenza domestica, ma anche in tema di violenza sessuale, riconducendo il fenomeno, in alcuni casi, ad una forma di tortura e, quindi, alla violazione dell'art. 3 CEDU, mentre in altri casi alla violazione dell'art. 8 CEDU.

¹⁰⁹ Corte EDU, sez. IV, ricorso n. 56867/15, del 11 febbraio 2020.

Tra le sentenze più rilevanti vi è *Aydin c. Turchia*¹¹⁰. Si tratta del caso di una giovane donna curda che presentò ricorso alla Corte di Strasburgo, a seguito di episodi di violenza sessuale subiti durante un periodo di detenzione all'interno della gendarmeria del distretto di Derik, situato all'interno della provincia di Mardin, nella Turchia Sud-Orientale. La Corte ha accolto l'impostazione che la Commissione dava del concetto di tortura, secondo cui lo stupro, atto di per sé particolarmente crudele, che colpisce l'integrità fisica e morale della vittima, risulta in quelle circostanze aggravato perché commesso da una persona dotata di autorità a danno di una persona maggiormente vulnerabile, in quanto la vittima al tempo dei fatti era anche minorenn¹¹¹. L'analisi prosegue con la valutazione del caso concreto, individuando nello stupro di una ragazza detenuta un trattamento disumano qualificato dalla particolare violenza e gravità, di seguito le parole della Corte: *“While being held in detention the applicant was raped by a person whose identity has still to be determined. Rape of a detainee by an official of the State must be considered to be an especially grave and abhorrent form of ill-treatment given the ease with which the offender can exploit the vulnerability and weakened resistance of his victim. Furthermore, rape leaves deep psychological scars on the victim which do not respond to the passage of time as quickly as other forms of physical and mental violence. The applicant also experienced the acute physical pain of forced penetration, which must have left her feeling debased and violated both physically and emotionally”*¹¹².

Si riconosce, dunque, nella violenza sessuale una pratica di particolare crudeltà ed efferatezza poiché viola contemporaneamente il corpo e la psiche della vittima, lasciando un senso di vulnerabilità e svilimento, paragonabile per gravità solo al dolore fisico dell'aggressione. Oltre a questa esperienza, già di per sé gravissima, la vittima è stata sottoposta anche a ulteriori trattamenti particolarmente terrificanti e umilianti, quali ad esempio l'esser costretta a sfilare nuda; per questi motivi i giudici accolgono l'impostazione della Commissione e riconoscono l'esistenza di un cumulo di atti di violenza fisica e mentale e in particolare la crudeltà dello stupro cui è stata sottoposta la vittima, qualificando queste condotte come tortura e quindi una violazione dell'art. 3 CEDU¹¹³. E' interessante notare come i giudici abbiano notato un'aggravante, al già di per sé gravissimo atto di tortura, nel fatto che gli aggressori fossero rappresentati dello Stato turco (rilevanza del principio di contestualizzazione dei comportamenti): *“The applicant and her family must have been taken from their village and brought to Derik gendarmerie headquarters for a purpose, which can only be explained on account of the security situation in the region and the need of the security forces to elicit information. The*

¹¹⁰ Ricorsi n.57/1996/676/866 alla Corte EDU, sentenza del 25 settembre 1997.

¹¹¹ Par. 214-215, Commissione, caso *Aydin c. Turchia*, parere, 17.04.1997.

¹¹² Par. 83, Corte, sentenza *Aydin c. Turchia*.

¹¹³ Par. 86, Corte EDU, sentenza *Aydin c. Turchia*.

*suffering inflicted on the applicant during the period of her detention must also be seen as calculated to serve the same or related purposes*¹¹⁴.

Questo aspetto è molto rilevante nell'individuare il criterio giurisprudenziale adottato dalla Corte per definire la condotta come tortura: rilevando, quindi, non solo il grado di sofferenza inflitta, ma anche la natura dell'atto e il suo scopo. Infine, è interessante notare come i giudici abbiano qualificato il soggetto detenuto come una figura connotata da particolare vulnerabilità e, per questo motivo, protetta dall'eventuale abuso dell'ufficiale statale, operante all'interno della gendarmeria.

Tuttavia, non sempre i giudici europei hanno qualificato la violenza sessuale come una tortura o un trattamento inumano e degradante. Infatti, nel caso *MC c. Bulgaria*¹¹⁵, di poco successivo al caso *Aydin c. Turchia*, i giudici europei hanno qualificato lo stupro ai danni di una giovane donna, da parte di due coetanei, come violazione dell'articolo 8 CEDU, in quanto, nel caso di specie, la vittima non si trovava detenuta, all'interno di strutture nazionali, e quindi in mano alle autorità statali, ma bensì riguardava una violenza commessa tra privati. In questo caso, la Corte ha sottolineato come, in conformità agli standard internazionali, gli obblighi positivi di uno Stato, ai sensi degli artt. 3 e 8 CEDU, impongono la penalizzazione e l'effettiva repressione di qualsiasi atto sessuale non consensuale, anche in assenza di resistenza fisica da parte della vittima. Nel caso di specie, la Corte sottolinea come le autorità nazionali non avessero fatto uso di tutte le possibilità di cui disponevano per accertare i fatti e non fossero riuscite a effettuare una valutazione che tenesse conto del contesto e della credibilità delle affermazioni contrastanti.

In tema di violenza sessuale, generalmente, la Corte EDU 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.

Nelle sentenze analizzate è possibile ritrovare una linea comune seguita dalla Corte nel contrassegnare la grande vulnerabilità delle donne vittime di violenza, laddove, alle loro denunce, non faccia seguito un'efficace azione da parte delle forze dell'ordine locali, le quali dovrebbero agire, prevenendo il reiterarsi di condotte violente e aggressive. Non agendo con tempestività, le autorità locali nazionali privano la denuncia della sua efficacia, creando delle circostanze di impunità favorevole al perpetrarsi di ulteriori violenze, minacce e aggressioni ai danni delle donne.

¹¹⁴ Par. 85, Corte EDU, sentenza *Aydin c. Turchia*.

¹¹⁵ Ricorso n.39272/98 alla Corte EDU, sentenza del 4 dicembre 2003.

Un ulteriore caso concernente la violazione dell'art. 8 CEDU, è il caso *J.L. c. Italia*¹¹⁶, nel quale una donna, all'epoca dei fatti studentessa, aveva denunciato di essere stata vittima di violenza sessuale di gruppo il 5 giugno 2008, nel parco della Fortezza militare Da Basso a Firenze. La ricorrente lamentava, quindi, la violazione degli artt. 8 e 14 CEDU. I giudici di Strasburgo ritennero evidente la violazione dell'art. 8 CEDU, in quanto lo Stato italiano non era stato in grado di proteggere l'integrità fisica e morale della vittima, esponendola a un processo di vittimizzazione secondaria¹¹⁷, formulando commenti che inducono colpevolezza e moralizzanti suscettibili di danneggiare la fiducia delle vittime, durante il procedimento penale, svoltosi in Italia, avendo subito un calvario processuale, in violazione dei principi a tutela delle vittime di reato, tutelati sia a livello internazionale (Convenzione di Istanbul), sia dalle fonti di diritto europeo (direttiva vittime di reato n. 2012/29/UE). Nello specifico, la Corte ha rilevato che nel procedimento penale non siano stati adeguatamente tutelati i diritti della presunta vittima di violenza, esposta a vittimizzazione secondaria dalla stessa Corte d'appello di Firenze che, nel pronunciare sentenza di assoluzione, ha formulato osservazioni¹¹⁸ sulla bisessualità della presunta vittima e ricordato i rapporti sessuali affettivi e occasionali del ricorrente, prima dei fatti. La Corte di Strasburgo ritiene che il linguaggio e gli argomenti utilizzati dalla Corte italiana configurino pregiudizi sul ruolo delle donne che esistono nella società italiana e che rischiano di ostacolare la protezione efficace dei diritti delle vittime della violenza di genere, nonostante un quadro legislativo soddisfacente. La Corte EDU ritiene essenziale che le autorità giudiziarie evitino di riprodurre stereotipi sessisti nelle decisioni giudiziarie e di esporre le donne alla vittimizzazione secondaria, utilizzando un linguaggio tale da scoraggiare la fiducia delle vittime nel sistema giudiziario.

Nel caso in questione, i giudici sottolineavano, ancora una volta, come l'art. 3 e 8 CEDU, non solo richiedono agli Stati l'adozione di obblighi negativi di astensione, ma anche e, soprattutto, l'adozione di obblighi positivi di adozione di tutte le misure necessarie per proteggere le vittime di violenza di genere. A sostegno della motivazione, la Corte, oltre a citare un precedente

¹¹⁶ Corte EDU, caso *J.L. c. Italia*, ricorso n. 5671/16, del 27 maggio 2021.

¹¹⁷ La vittimizzazione secondaria, 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.

¹¹⁸ La Corte ha sottolineato come i ripetuti interventi del Presidente del Collegio – che ha vietato l'ingresso ai giornalisti ed è più volte intervenuto durante il controinterrogatorio della ricorrente, interrompendo domande ridondanti o di natura personale o su argomenti non pertinenti, e disponendo brevi pause per consentirle “di riprendersi dalle sue emozioni” – non abbiano consentito di ricondurre in termini ritenuti accettabili quella “prova particolarmente penosa” cui la ricorrente è stata sottoposta, dovendo “ripetere la sua testimonianza in numerose occasioni, per di più per un periodo di più di due anni, per rispondere alle successive domande degli investigatori, dell'accusa e degli otto avvocati della difesa”. Rispetto a questi ultimi, tuttavia, si sottolinea un comportamento “chiaramente contrario non solo ai principi del diritto internazionale sulla protezione dei diritti delle vittime di violenza sessuale, ma anche al diritto penale italiano”. Essi infatti “non hanno esitato, al fine di minare la credibilità della ricorrente, a interrogarla su questioni personali riguardanti la sua vita familiare, il suo orientamento sessuale e le sue scelte intime, talvolta estranee ai fatti” (par. 132).

giurisprudenziale, nello specifico il caso *MN. c. Bulgaria*¹¹⁹, per la prima volta si avvale del rapporto del GREVIO sull'Italia del 2020, in cui si evidenzia come nella società italiana siano ancora persistenti stereotipi di genere. Infine, con riferimento al caso *J.L. c. Italia*, la Corte ritiene presente anche la violazione dell'art. 14 CEDU, in quanto l'assoluzione e la metodologia con cui si è svolto il processo sono il risultato di un radicato pregiudizio di genere.

Si può concludere, quindi, che nonostante la Corte EDU si dimostri estremamente sensibile e attenta alla tutela delle donne vittime di violenza sessuale, e anche domestica, come visto in precedenza, facendo riferimento anche alla Convenzione di Istanbul e alla direttiva europea sulle vittime di reato, dando vita a una prospettiva integrata e multilivello, tuttavia, sembra ancora oscillare nella tutela delle vittime tra un filone giurisprudenziale consolidato e uno scollamento, registrato nel caso *Penati c. Italia*¹²⁰.

3.2 La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, nota anche come Convenzione di Istanbul (2011)

Nell'ambito europeo la seconda direttrice, che segna la via maestra in merito alla tutela delle donne contro ogni forma di violenza, è da ritrovarsi nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, nota come Convenzione di Istanbul, la quale, fin dalla sua approvazione, il 7 aprile 2011, ha segnato un punto di svolta nell'ambito della tutela delle donne, in quanto, non solo, rappresenta il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante che crea un quadro giuridico completo per proteggere le donne contro qualsiasi forma di violenza, si concentra sulla prevenzione della violenza domestica, sulla protezione delle vittime e sulla condanna dei trasgressori, ma anche, in quanto connota la violenza contro le donne come una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione.

La Convenzione è il primo strumento in ambito internazionale giuridicamente vincolante volto a creare un quadro nominativo completo a tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza. Estremamente rilevante è il riconoscimento della violenza contro le donne quale violazione dei diritti umani, oltre che come forma di discriminazione contro le donne.¹²¹

¹¹⁹ Corte EDU, caso *MN. c. Bulgaria*, ricorso n. 3832/06, del 27 novembre 2012.

¹²⁰ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo dell'11 maggio 2021 - Ricorso n. 44166/15.

¹²¹ Art. 3, Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (2011).

La Convenzione di Istanbul esplicita sin dal suo preambolo che la violenza contro le donne “è una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi, che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro piena emancipazione”; e riconoscerà “..la natura strutturale della violenza contro le donne, in quanto basata sul genere, e riconoscendo altresì che la violenza contro le donne è uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini”.

Come è stato chiarito nel preambolo della Convenzione, 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”¹²².

In tali prospettive le ricerche criminologiche hanno sottolineato l’importanza di una visione dinamica ed interdisciplinare, recepita nello strumento convenzionale internazionale della *Istanbul Convention* che armonizza gli aspetti definatori della violenza di genere e della violenza domestica e che viene strutturato nel sistema “4P’s Strategy” (*Prevention, Protection, Prosecution, Integrated Policies*).

La prima parola chiave è prevenire: fare in modo di estirpare alla radice i motivi culturali che portano alla violenza di genere, cambiare gli atteggiamenti, i ruoli di genere e gli stereotipi che rendono accettabile la violenza nei confronti delle donne; sensibilizzare l’opinione pubblica sulle diverse forme di violenza e sul loro impatto traumatico; includere nei programmi di insegnamento a ogni livello di istruzione dei materiali pedagogici sul tema dell’uguaglianza di genere; cooperare con le organizzazioni non governative, i mezzi d’informazione e il settore privato per sensibilizzare il pubblico.

La seconda è proteggere le vittime, e riguarda il lato sociale: garantire che le misure adottate pongano l’accento sui bisogni e sulla sicurezza delle vittime; istituire servizi speciali di protezione, per fornire sostegno medico e psicologico e consulenza giuridica alle vittime e ai loro figli; istituire

¹²² Art. 1, lett. b), Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (2011).

case rifugio e centri di accoglienza in numero sufficiente e apposite linee telefoniche gratuite di assistenza, operative 24 ore su 24.

La terza è perseguire, e investe l'aspetto penale della violenza: garantire che essa sia debitamente punita; accertarsi che la cultura, le tradizioni e i costumi, la religione o il cosiddetto "onore" non possano giustificare nessun atto di violenza; garantire che le vittime abbiano accesso a misure di protezione speciali nel corso delle indagini e dei procedimenti giudiziari; garantire che i servizi delle forze dell'ordine incaricati di fare rispettare la legge diano una risposta immediata alle richieste di assistenza.

Infine, l'ultima è quella delle politiche integrate e concerne la responsabilità delle istituzioni: garantire che l'insieme delle misure sopra elencate rientrino in un pacchetto di politiche coordinate e globali, volta ad offrire una risposta onnicomprensiva alla violenza nei confronti delle donne.

Inoltre, la Convenzione di Istanbul comprende un elenco dettagliato dei reati di genere che i Paesi firmatari si impegnano a contrastare: si tratta di violenza psicologica, atti persecutori e *stalking*, violenza fisica, violenza sessuale, matrimonio forzato, mutilazioni genitali femminili, aborto forzato, sterilizzazione forzata e molestie sessuali. Gli Stati dovranno, pertanto, introdurre nei loro ordinamenti queste nuove fattispecie di reato, che ancora non erano contemplate in alcuni sistemi giuridici nazionali. Un esempio è da ritrovarsi nel contesto italiano, nel quale, a seguito della ratifica della Convenzione, nel 2019 è stato approvato il cosiddetto Codice rosso¹²³, che punisce il *revenge porn* e rafforza la tutela per le vittime di violenza, di atti persecutori e maltrattamenti.

Nel panorama europeo, tra le carte regionali, assume a riguardo un rilievo particolarmente significativo la Convenzione di Istanbul, non solo perché per la prima volta uno strumento internazionale *ad hoc*, giuridicamente vincolante, riunisce il consenso della comunità a livello europeo su una cornice normativa comune in materia di protezione dei diritti delle donne e nella lotta alle discriminazioni di genere, ma perché, recependo gli esiti più maturi della prassi e del dibattito internazionali sul fenomeno della violenza contro le donne e della violenza domestica, si caratterizza per la previsione di strumenti assenti negli altri trattati esistenti in materia, specialmente per quanto riguarda due aree di intervento: prevenzione (con una speciale attenzione alle vittime di violenza di genere, sia in tempo di pace che in situazioni di conflitto armato) e accesso ai servizi da parte di donne che hanno subito violenza.

¹²³ Legge 19 luglio 2019, n. 69.

La Convenzione, inoltre, istituisce anche un Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, più comunemente conosciuto come GREVIO¹²⁴, che ha il compito di vigilare e valutare, attraverso rapporti periodici forniti dagli Stati, le misure adottate dalle parti contraenti ai fini dell'applicazione della Convenzione.

Nel 2011, i firmatari originali della Convenzione erano Austria, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Lussemburgo, Montenegro, Portogallo, Slovacchia, Svezia e Turchia. L'accordo è poi stato firmato da 45 paesi, ma ratificato (e dunque realmente entrato in vigore) solo da 20 di questi, tra cui l'Italia nel 2013. L'ultimo paese a ratificare la Convenzione è stato la Moldavia, nell'ottobre 2021. Il trattato, inoltre, è aperto alla ratifica anche ai Paesi che non fanno parte del Consiglio d'Europa, ma che a vario titolo hanno partecipato alla stesura del testo, come Stati Uniti, Canada, Kazakistan, Giappone, Messico e Santa Sede. Se la Turchia è stato il primo paese a recedere dall'accordo, Repubblica Ceca, Slovacchia, Bulgaria, Moldavia e le tre repubbliche baltiche (Estonia, Lettonia e Lituania) l'hanno firmato, ma mai ratificato in questi dieci anni, e lo stesso vale per il Regno Unito.

L'Unione Europea, invece, ha ratificato la Convenzione il 1° giugno 2023, sei anni dopo la sua firma, e questa è entrata in vigore il 1° ottobre 2023. La Convenzione si applicherà anche in Bulgaria, Repubblica Ceca, Ungheria, Lettonia, Lituania e Slovacchia, nonostante questi Stati non l'abbiano ancora riconosciuta, ai sensi dell'articolo 216 TFUE, il quale prevede che “gli accordi internazionali conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri”.

3.3 L'Unione Europea e la Convenzione di Istanbul

La Convenzione di Istanbul rappresenta un nuovo approccio alla protezione delle vittime di reato, concentrandosi non solo sul danno sociale, ma anche sulla violazione dei diritti individuali. Questo approccio "vittimo-centrico" è condiviso dalla Direttiva 2012/29/UE, che obbliga gli Stati a considerare i diritti delle vittime in tutte le fasi del procedimento penale. La Convenzione, entrata in vigore il 1° ottobre 2023¹²⁵, impone agli Stati membri dell'UE di adottare misure per proteggere le

¹²⁴ Artt. 66-69, Convenzione di Istanbul.

¹²⁵ Vera Jourová, Vicepresidente della Commissione europea per i valori e la trasparenza dal 2019, ha dichiarato: “La violenza sulle donne è una censura delle società democratiche. Una donna su tre al di sopra dei 15 anni ha subito violenze fisiche o sessuali. Molte non lo denunciano. Molti aggressori rimangono impuniti. Dobbiamo agire e la Convenzione di Istanbul è la nostra risposta giuridica per rafforzare i diritti delle donne. Continueremo a incoraggiare gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per prevenire la violenza sulle donne e per garantire protezione e sostegno efficaci a tutte le vittime”.

Helena Dalli, Commissario europeo per l'uguaglianza dal 2019, ha dichiarato: “L'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul costituisce un passo importante per l'Unione Europea, con cui si riconosce che la violenza sulle donne costituisce

donne dalla violenza, perseguire i colpevoli e implementare politiche coordinate per eliminare la violenza domestica.

3.3.1 Iter di adozione della Convenzione

L'UE ha partecipato attivamente ai negoziati della Convenzione di Istanbul. La procedura di adesione, avviata formalmente nel 2016, si è conclusa con la decisione di limitare l'adesione alle disposizioni sulla cooperazione giudiziaria penale e sul diritto di asilo. L'adesione sottolinea l'impegno dell'UE nella lotta contro la violenza sulle donne, già espresso in vari atti normativi e di soft law. Il Parlamento Europeo, nell'agosto 2023, ha sostenuto l'adesione, sollecitando misure per proteggere le donne, in particolare gruppi vulnerabili come migranti e rifugiate, e ha proposto la costituzione di un Osservatorio europeo sulla violenza di genere. La Convenzione costituisce uno strumento interpretativo per le normative UE, richiamando diritti fondamentali come la parità di genere, il diritto alla vita e il divieto di tortura.

3.3.2 Le riserve alla Convenzione di Istanbul

Le riserve sono oggetto di disciplina del diritto consuetudinario internazionale, che venne codificato all'interno della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969. Le riserve sono definite come “dichiarazioni unilaterali, 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 medesimo¹²⁶”. In altre parole, rappresentano una dichiarazione di volontà dello Stato, che si accinge a ratificare o sottoscrivere un determinato trattato, il quale tramite un atto discrezionale¹²⁷ decide di escludere l'obbligatorietà nei suoi confronti di alcune disposizioni o clausole del trattato.

Nell'ambito dei trattati che concernono diritti umani, vi è una sottrazione del modello sinallagmatico generale della disciplina delle riserve, in quanto tramite la ratifica di questi trattati gli Stati si impegnano a tutelare i diritti fondamentali di tutti gli individui soggetti alla loro giurisdizione.

una violazione dei diritti umani. Solo quando le donne e le ragazze non vivranno più nell'insicurezza, nella paura e nella violenza quotidiane, vivremo in un'Unione veramente equa e paritaria. L'entrata in vigore storica di oggi è un buon passo nella direzione giusta.”

¹²⁶ Art.2, par. 1, lett. d) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969.

¹²⁷ L'apposizione di una o più riserve dà vita a una situazione di disegualianza tra lo Stato che la pone e gli altri, la quale è ri-equilibrata tramite il principio di reciprocità, il quale comporta come effetto che anche gli Stati contraenti siano dispensati dall'applicazione della disposizione oggetto di riserva nei confronti dello stato riservante o che lo stesso possa applicare la disposizione nei termini in cui è stata modificata della riserva.

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 trattato¹²⁸.

Nel caso di specie, le linee guida sono da rivedersi negli artt. 78 e 79 della Convenzione di Istanbul, i quali escludono l'ammissibilità delle riserve con una serie di eccezioni relative ad alcune disposizioni della Convenzione. Si ammettono riserve eccezionali¹²⁹ e riserve trasversali¹³⁰. Inoltre, al par. 3 della Convenzione è prevista una riserva modificativa che altera l'effetto giuridico degli artt. 33 e 34¹³¹ della Convenzione riguardo le sanzioni: uno Stato singolo o l'Unione Europea può precisare che si riserva il diritto di prevedere sanzioni non penali, in luogo di quelle penali, per i comportamenti previsti ex artt. 33 e 34 della Convenzione.

Tra le disposizioni oggetto di tutte queste riserve specifiche citate compare l'art. 59, che disciplina il titolo autonomo di permesso di soggiorno. Questa previsione ricade nella competenza dell'UE sulla migrazione, che concorre a giustificare la partecipazione alla Convenzione. 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.

Un ulteriore esempio è da ritrovarsi all'articolo 78, paragrafo 2, secondo il quale gli Stati possono apporre una riserva all'articolo 30, par. 2, che prevede l'obbligo sussidiario per gli Stati di risarcire le vittime di violenza di genere o di violenza domestica e alcuni di loro hanno utilizzato questa possibilità¹³², a dimostrazione del fatto che questa norma, non rientrando tra gli obblighi di *due diligence*, si è spinta oltre ed ha compiuto un passo avanti rispetto a quanto è comunemente

¹²⁸ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *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

¹²⁹ Riserve capaci di escludere l'effetto giuridico di uno o più disposizioni di un trattato nei confronti dello stato riservante.

¹³⁰ Riserve che escludono l'applicazione del trattato solo in particolari circostanze.

¹³¹ *Articolo 33 – Violenza psicologica*

Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per penalizzare un comportamento intenzionale mirante a compromettere seriamente l'integrità psicologica di una persona con la coercizione o le minacce.

Articolo 34 – Atti persecutori (stalking)

Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per penalizzare un comportamento intenzionalmente e ripetutamente minaccioso nei confronti di un'altra persona, portandola a temere per la propria incolumità.

¹³² Gli Stati che hanno apposta una riserva a questo articolo sono: Andorra, Armenia, Cipro, Georgia, Malta, Monaco, Polonia, Romania, Serbia, Slovenia e Macedonia.

riconosciuto nella comunità internazionale in materia di diritti umani ed obblighi statali e che non tutti gli Stati sono disposti ad assumersi un obbligo di questo tipo. Alcuni Stati hanno comunque adottato delle modalità per adempiere questo obbligo: tra gli altri, l'Italia ha ad esempio disposto il Fondo per le vittime di reati intenzionali violenti con la legge 122 del 7 luglio 2016, come modificata dal decreto interministeriale del 22 novembre 2019¹³³. Grazie a questo Fondo, le vittime dei reati omicidio, di violenza sessuale, di lesioni personali gravissime e di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso, nonché i figli della vittima di omicidio commesso dal coniuge possono ricevere un indennizzo di una somma fissa che, in base al reato di cui si è vittima, può variare da 25.000 euro a 60.000 euro. In aggiunta le vittime di questi stessi reati possono ottenere un indennizzo per spese mediche ed assistenziali documentate per un massimo di ulteriori 10.000 euro. Oltre a questo obbligo sussidiario, lo Stato ha infine l'obbligo di risarcire adeguatamente e in via principale le vittime quando esso non abbia adempiuto l'obbligo di adottare le necessarie misure preventive e di protezione.

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 durata¹³⁴.

3.3.3 Il tema della violenza di genere attraverso i dati

L'attenzione delle istituzioni europee nei confronti della violenza di genere e, in particolar modo, nei confronti delle donne vittime di violenza non è, però, sufficiente a garantire una drastica diminuzione del fenomeno della violenza e ciò è testimoniato anche dai dati raccolti, che riferiscono di una diffusione di questo fenomeno in tutto l'ambito europeo, e non solo.

Le disuguaglianze di genere sono più pronunciate nell'ambito delle posizioni di potere (59,1 punti). Dal 2020, il punteggio dell'UE¹³⁵ in questo ambito è aumentato di 1,9 punti. Il sotto-ambito del processo decisionale economico è il secondo più basso tra tutti i sotto-ambiti dell'UE, con un

¹³³ Gazzetta Ufficiale serie generale n. 18 del 23 gennaio 2020.

¹³⁴ 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 sei mesi. Se la parte interessata non notifica prima della scadenza di questo termine, la sua intenzione di mantenere o modificare la propria riserva è considerata sciolta”.

¹³⁵ Il punteggio dell'UE nasconde notevoli variazioni tra gli Stati membri: nonostante i miglioramenti complessivi, in otto paesi si sono verificati regressi nel campo del potere rispetto all'ultimo indice sull'uguaglianza di genere (BG, CY, EE, FI, HR, LV, RO, SK).

punteggio di 54,7 punti. Il punteggio di questo sottodominio è migliorato di 2,6 punti rispetto al 2020.¹³⁶

Nel 2021, l'Eurostat¹³⁷ ha registrato 720 donne vittime di omicidio da parte di un familiare o di un membro della famiglia, solitamente il partner, in 17 Stati membri dell'UE. I dati sulla violenza di genere continuano a essere scarsi e non comparabili all'interno dell'UE. I tempi di crisi aggravano la questione della violenza di genere, con contesti di conflitto che aumentano la vulnerabilità delle donne e l'esposizione alla violenza. Il cambiamento climatico contribuisce all'aumento delle disuguaglianze strutturali esistenti e agisce come un rischio più alto: la crisi climatica aggrava tutti i tipi di violenza di genere, compresa quella fisica, sessuale, psicologica ed economica, specialmente nel contesto della violenza all'interno delle relazioni intime e personali.

Mentre l'11%¹³⁸ delle donne ha avuto esperienze di violenza sessuale nel corso della loro vita nell'UE, le situazioni di conflitto aumentano la vulnerabilità delle donne ed esposizione alla violenza. Secondo il Rappresentante speciale del Segretario generale per la violenza sessuale in conflitto¹³⁹, donne e ragazze in fuga dalla guerra sono a rischio in tutte le fasi del loro viaggio: durante conflitto, prima della fuga, quando si cerca sicurezza, e all'arrivo nel paese di destinazione.

Un esempio eclatante riguardo alla violenza contro le donne nell'ambito dei conflitti armati, si è avuto quando, il 24 febbraio 2022, la Russia ha iniziato una guerra d'aggressione invadendo l'Ucraina. Da allora, le segnalazioni di violazioni dei diritti umani, tra cui le violenze dirette contro i civili sono aumentate drasticamente (OHCHR, 2022)¹⁴⁰. La violenza sessuale legata al conflitto ha effetti devastanti sulle vittime che vanno oltre quelli fisici (lesioni, gravi condizioni mentali o cambiamenti comportamentali)¹⁴¹, con conseguenze negative sulla loro vita sessuale e riproduttiva. Tramite uno studio portato avanti dall'EIGE¹⁴², si è evidenziato come gli Stati membri dell'UE hanno

¹³⁶ <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2023/country>

¹³⁷ EIGE, (2023). *Gender Equality Index 2023. Towards a green transition in transport and energy*, Publications Office of the European Union, pp. 13-14.

¹³⁸ EIGE, (2023). *Gender Equality Index 2023. Towards a green transition in transport and energy*, Publications Office of the European Union, pp. 64-65.

¹³⁹ L'ONU definisce la violenza sessuale legata al conflitto come "stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza forzata, aborto forzato, forzato sterilizzazione, matrimonio forzato e qualsiasi altro forma di violenza sessuale di analoga gravità perpetrati contro donne, uomini, ragazze o ragazzi, che si trovano direttamente o indirettamente connessi al conflitto".

¹⁴⁰ Tra questi ci sono molteplici segnalazioni di soldati russi che hanno molestato sessualmente donne, dimostrando come i militari utilizzano sistematicamente la violenza sessuale come arma di guerra (*Insight Insecurity*, 2022; *UN Women*, 2022).

¹⁴¹ OMS, 2012.

¹⁴² Istituto europeo per l'uguaglianza di genere che ha sede a Vilnius e ha iniziato la sua attività nel 2007. Si propone di promuovere la parità tra i sessi e combattere le discriminazioni di genere.

adottato leggi o politiche specifiche per facilitare l'accesso all'assistenza sanitaria per chi fugge dalla guerra in Ucraina, in particolar modo per le donne e ragazze colpite da violenza sessuale.

Con riferimento alla raccolta dei dati in ambito europeo, è necessario compiere una breve premessa con riferimento alla Convenzione di Istanbul. Nel 2017, l'UE ha firmato la Convenzione di Istanbul e, dopo sei anni di lunghe discussioni, l'UE ha aderito nel giugno 2023 alla Convenzione. L'Adesione è un forte impegno simbolico contro la violenza e apre la strada al miglioramento della situazione giuridica per le vittime di violenza. L'adesione non è da vedersi solo come un mero atto politico, ma dal punto di vista giuridico implica chiari obblighi di attuarne le disposizioni in capo all'UE, ma anche ai suoi Stati membri. Anche con riferimento alla prevenzione, nello sradicamento degli stereotipi di genere, l'azione dell'Unione Europea sarà fondamentale, ad esempio, attraverso campagne di sensibilizzazione di respiro europeo e nell'adozione di protocolli comuni per le autorità che siano sensibili al genere. Come già sottolineato in precedenza, per gli Stati membri dell'UE che non hanno ratificato la Convenzione di Istanbul, quest'ultima "entrerà" nel loro sistema giuridico per il tramite, e nei limiti delle competenze attribuite dai Trattati, del diritto derivato dell'Unione europea. Ciò implica che in materia di criminalizzazione, salvo altri interventi legislativi a livello UE, gli Stati che non sono parte della Convenzione di Istanbul non avranno alcun obbligo giuridico, ma avranno, pur tuttavia, un obbligo di attuare misure di protezione delle vittime dei reati di cui alla Convenzione. Per tutti gli Stati membri dell'UE, a prescindere dalla ratifica della Convenzione di Istanbul, e per l'UE stessa, la Convenzione costituirà strumento interpretativo del diritto europeo già in vigore.

A seguito dell'adesione alla Convenzione di Istanbul, l'UE è stata assoggettata a valutazione da parte del GREVIO, il comitato di esperte ed esperti istituito dalla Convenzione. A questi fini, l'UE si è dotata di un Codice di condotta¹⁴³, che coordina la rappresentanza dell'UE e dei suoi Stati membri con riferimento alla Convenzione di Istanbul. Il Codice disciplina la cooperazione tra UE e Stati membri sui vari aspetti relativi all'attuazione della Convenzione. Si tratta di uno "strumento interno" di natura operativa che ha lo scopo di raggiungere "*a coherent, comprehensive and unified external representation with regard to the Convention*"¹⁴⁴. La cooperazione tra le istituzioni dell'UE e gli Stati

¹⁴³ 2023/C 194/03: Codice di condotta che stabilisce le disposizioni interne relative all'esercizio dei diritti e all'adempimento degli obblighi dell'Unione Europea e degli stati membri ai sensi della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

¹⁴⁴ Art. 1 *Codice di condotta*

Natura e ambito di applicazione

1.1 Il presente codice di condotta stabilisce le disposizioni interne per la cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri su vari aspetti dell'attuazione della convenzione. È dunque concepito quale strumento pratico interno che consente all'Unione e agli Stati membri di pervenire a una rappresentanza esterna coerente, globale e unitaria per quanto concerne la convenzione.

membri si basa sul principio di leale cooperazione e di sussidiarietà, nel rispetto delle competenze rispettive. Innanzi al GREVIO, la Commissione europea svolgerà il ruolo di organismo di coordinamento¹⁴⁵. Gli Stati membri dell'UE, che sono anche parte della Convenzione di Istanbul, continueranno ad avere un proprio organismo di coordinamento, comunicando alla Commissione il punto di contatto a livello nazionale. L'UE sarà tenuta alla presentazione al GREVIO di rapporti periodici, sempre nel quadro delle proprie competenze¹⁴⁶.

1.2 Fatto salvo il dovere generale di leale cooperazione reciproca di cui all'articolo 4, paragrafo 3, e all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, il presente codice di condotta si applica alla partecipazione al Comitato delle Parti ai sensi della convenzione e al meccanismo di controllo attuato dal gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (*Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence – «GREVIO»*).

1.3 Il presente codice di condotta stabilisce altresì i principi relativi al funzionamento dell'organismo di coordinamento conformemente all'articolo 10 della convenzione, nonché l'adempimento degli obblighi in materia di comunicazione, e la relativa cooperazione, cui l'Unione e gli Stati membri sono soggetti ai sensi della convenzione, secondo le rispettive competenze.

¹⁴⁵ *Art. 7 del Codice di condotta*

Organismo di coordinamento

7.1 La Commissione fungerà da organismo di coordinamento dell'Unione conformemente all'articolo 10 della convenzione per le materie della convenzione che rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione, fatte salve le rispettive competenze degli Stati membri, la distribuzione dei poteri tra le istituzioni in conformità dei trattati dell'Unione e l'autonomia delle istituzioni dell'Unione per le questioni connesse al loro funzionamento.

7.2 Gli Stati membri designeranno uno o più organismi di coordinamento conformemente all'articolo 10 della convenzione e comunicheranno alla Commissione un unico punto di contatto che rappresenti il loro organismo o i loro organismi di coordinamento.

7.3 La Commissione e i punti di contatto degli Stati membri si informeranno reciprocamente circa le notifiche o richieste di informazioni del Consiglio d'Europa o di qualsiasi altro Stato parte della convenzione. A tal fine, la Commissione metterà a disposizione un punto di ingresso unico per le notifiche o le informazioni fornite dai punti di contatto degli Stati membri e garantirà la diffusione delle informazioni a tutti gli organismi di coordinamento degli Stati membri attraverso i punti di contatto nazionali.

7.4 Se necessario, di propria iniziativa o su richiesta dell'organismo di coordinamento o del punto di contatto di uno Stato membro, la Commissione organizzerà riunioni di coordinamento. Tali riunioni di coordinamento riuniranno gli organismi di coordinamento degli Stati membri, i loro punti di contatto o entrambi, a seconda dei casi.

¹⁴⁶ *Art. 8 Codice di condotta*

a) Presentazione di rapporti

Meccanismo di controllo del GREVIO

8.1 I rapporti dell'Unione e dei suoi Stati membri trasmessi al GREVIO riguarderanno le rispettive competenze. Nella misura in cui le competenze esclusive dell'Unione e le competenze degli Stati membri siano interconnesse, l'Unione e gli Stati membri rispetteranno gli obblighi in materia di presentazione di rapporti stabiliti dalla convenzione in modo coerente e complementare. I rapporti dell'Unione faranno riferimento, ove possibile, a quelli degli Stati membri, al fine di evitare duplicazioni.

I rapporti dell'Unione definiranno la portata delle competenze esclusive dell'Unione per l'attuazione delle disposizioni della convenzione oggetto dell'esercizio relativo ai rapporti. Tali informazioni saranno fornite in termini sufficientemente chiari ed espliciti, così da consentire al GREVIO e al Comitato delle Parti — in fase di valutazione delle misure destinate a dare attuazione alle disposizioni della convenzione — di tenere pienamente conto del fatto che l'Unione aderisce alla convenzione esclusivamente per quanto riguarda le sue competenze esclusive e che le altre disposizioni della convenzione saranno attuate dagli Stati membri nell'ambito delle loro competenze.

La stessa trasparenza in relazione alle competenze rispettive dell'Unione e degli Stati membri sarà garantita in generale dalla Commissione nelle sue interazioni con gli organismi istituiti dalla convenzione, nel contesto del controllo dell'attuazione della convenzione.

8.2 Gli Stati membri coopereranno strettamente con la Commissione per quanto riguarda la comunicazione delle informazioni necessarie a soddisfare gli obblighi in materia di presentazione di rapporti sull'*acquis* dell'Unione relativamente alla convenzione, sulla base delle informazioni esistenti raccolte in virtù dei loro obblighi in materia di presentazione di rapporti ai sensi della convenzione.

Il Gruppo di esperti per le azioni contro la violenza sulle donne e la violenza domestica (GREVIO) ha pubblicato, il 21 settembre 2023, il rapporto annuale relativo alle attività nel 2022 (IV Rapporto annuale) nel quale sono indicati i traguardi raggiunti e i nuovi impegni, con particolare attenzione all'applicazione della Convenzione di Istanbul. La relazione annuale tiene conto delle attività di monitoraggio compiute dal GREVIO sulla base di un nuovo questionario di valutazione, adottato dal Comitato il 13 ottobre 2022 e intitolato “*Building trust by deliberating support, protection and justice*” che mira a definire il campo di applicazione del primo ciclo di monitoraggio tematico lanciato nel 2023. Tra i risultati positivi, è da segnalare l'adozione della Dichiarazione di Dublino¹⁴⁷ sulla prevenzione della violenza domestica, sessuale, firmata da 38 Stati che, però, non basta per una lettura positiva dell'anno trascorso considerando i numerosi casi di violenza contro le donne e di femminicidio. Una parte del rapporto è dedicata ai reati di stupro: il Gruppo di esperti ha evidenziato come siano ancora troppe le donne che non denunciano casi di violenza sessuale, anche a causa della diffusione di una cultura dell'impunità e degli ostacoli per ottenere giustizia in tribunale. Per adempiere agli obblighi convenzionali, l'approccio in sede giudiziaria deve essere quello di considerare che “solo sì è sì” (“*only yes is yes*”), con la conseguenza che, nelle aule di giustizia, non deve essere posta un'attenzione sul comportamento della vittima e sul fatto che abbia espresso la sua opposizione verbalmente o in altro modo, non intervenendo nei casi in cui la vittima rimane passiva. In particolare, il Comitato ha evidenziato che un numero significativo di Stati, tra i quali Albania, Italia, Francia, Paesi Bassi, Svizzera, Norvegia, Polonia, Romania, continua a richiedere come elementi costitutivi di reati sessuali l'uso di violenza, coercizione, costrizione, minaccia, intimidazione,

8.3 In linea con il dovere di leale cooperazione, in tempo utile prima della trasmissione del rapporto dell'Unione la Commissione presenterà il rapporto al FREMP per informazione. Gli Stati membri presenteranno per informazione al FREMP una copia dei rispettivi rapporti, se possibile prima di trasmetterli al GREVIO.

8.4 Durante l'esercizio relativo ai rapporti la Commissione e ciascuno Stato membro si informeranno altresì circa le risposte ai quesiti trasmessi dal GREVIO e le osservazioni sulle conclusioni raccomandazioni formulate dal GREVIO. A tal fine, la Commissione metterà a disposizione un punto di ingresso unico per gli Stati membri e garantirà la diffusione delle informazioni a tutti gli Stati membri.

8.5 Gli Stati membri e la Commissione si informeranno anticipatamente mediante il FREMP circa il contenuto delle presentazioni orali in sede di GREVIO e di Comitato delle Parti, ove possibile. 8.6 La Commissione e gli Stati membri discuteranno in sede di FREMP del seguito da dare al rapporto o alle conclusioni del GREVIO oppure, se del caso, alle raccomandazioni del Comitato delle Parti in relazione al rapporto dell'Unione.

b) Riunioni con il GREVIO e visite nei paesi

8.7 Gli Stati membri potranno chiedere alla Commissione di mettere a disposizione un esperto che si unisca alle loro delegazioni e la Commissione potrà, a sua volta, chiedere agli Stati membri di mettere a disposizione esperti per la delegazione dell'Unione.

c) Partecipazione dei Parlamenti

8.8 In linea con l'articolo 70, paragrafo 2, della convenzione, la Commissione trasmetterà al Parlamento europeo i rapporti del GREVIO sull'attuazione della convenzione da parte dell'Unione.

¹⁴⁷ Adottata il 30 settembre 2022 da 38 Stati membri del Consiglio d'Europa.

mentre questi elementi non devono essere considerati necessari perché ciò che deve essere considerato è solo il mancato consenso.

3.4. Questioni emergenti e prospettive future per il miglioramento del sistema internazionale

Sicuramente i progressi compiuti all'interno dell'ambito internazionale ed europeo sul tema della violenza di genere hanno contribuito a concentrare sempre più azioni e iniziative per contrastare tale fenomeno, ma questo non è ancora sufficiente per sradicarlo dalla società. Per questo motivo, è possibile rilevare alcuni fronti su cui è necessario impegnarsi in futuro per garantire sempre maggiore tutela alle donne vittime di violenza e per contrastare tale fenomeno anche a livello culturale.

Nei primi mesi del 2023 è da segnalare la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio europeo sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica¹⁴⁸, la quale classificherebbe i seguenti reati¹⁴⁹ nell'UE: mutilazioni genitali femminili, *stalking online*, molestie online, condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato e istigazione all'odio o alla violenza online. La direttiva, poi, enuncia una serie di disposizioni relative alle sanzioni, alle circostanze aggravanti, alla giurisdizione e ai termini di prescrizione. La direttiva stabilisce, anche, una serie di norme minime riguardanti i diritti delle vittime, la protezione e assistenza delle vittime. Gli Stati membri devono, quindi, provvedere affinché le vittime possano denunciare gli atti di violenza sessuale o di violenza domestica attraverso canali accessibili e di facile utilizzo; inoltre, dovranno fornire servizi e luoghi dedicati per assistere le vittime di violenza sessuale, come i centri anti-stupro.

Il 28 maggio 2023 la Commissione del Parlamento europeo per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e la Commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere hanno approvato delle modifiche alla proposta di direttiva, specificando ulteriormente la nozione di consenso, che deve sempre essere dato volontariamente e liberamente, può essere revocato in ogni momento e non implica, in nessun caso, un consenso per atti futuri. Le modifiche presentate suggeriscono anche agli Stati membri la possibilità di istituire tribunali o sezioni specializzate in materia di violenza contro le donne e violenza domestica, al fine di garantire un approccio sensibile alle questioni di genere nella lotta contro tali reati.

¹⁴⁸ Commissione Europea, COM(2022)105 finale.

¹⁴⁹ Commissione Europea, COM(2022)105, Art. 5 e seguenti.

Il 9 giugno 2023 il Consiglio europeo ha concordato la sua posizione sulla proposta di direttiva per prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica.

Nel giugno 2023 il Consiglio europeo ha approvato l'adesione dell'UE alla Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul). L'adesione dell'UE alla Convenzione dà impulso agli sforzi dell'UE volti a realizzare la parità tra donne e uomini. La violenza nei confronti delle donne non è solo un reato, ma anche una conseguenza estrema di discriminazione, radicata nelle disuguaglianze di genere. Allo stesso tempo, la violenza nei confronti delle donne contribuisce a mantenere e rafforzare tali disuguaglianze.

Nel 2020 la Commissione europea ha adottato la strategia per la parità di genere per il periodo 2020-2025. Tale strategia prevede un'ambiziosa serie di misure tese a porre fine alla violenza contro le donne e alla violenza domestica. Con questa strategia l'UE ha confermato il suo impegno a:

- impedire e combattere la violenza di genere;
- sostenere e proteggere le vittime;
- far sì che i responsabili rispondano delle loro azioni.

Si rende ora più che mai assolutamente necessario un impegno da parte degli Stati affinché modifichino la propria normativa interna in modo da conformarsi agli obblighi internazionali, già assunti con la Convenzione di Istanbul, e adottino le misure necessarie per attuare efficacemente le ultime disposizioni proposte.

CAPITOLO 4: SISTEMA DI PROTEZIONE DELLE DONNE IN ITALIA

Lo Stato italiano, soprattutto negli ultimi decenni, ha dato vita a un percorso di sensibilizzazione sempre maggiore nei confronti della violenza di genere. I maggiori interventi si sono avuti a partire dalla fine del secolo scorso, tramite l'adozione di leggi e politiche istituzionali, volte a contrastare tale fenomeno, in armonia con la normativa europea e internazionale e in risposta al dilagante fenomeno dei femmicidi e dei maltrattamenti domestici.

Nonostante gli sforzi profusi a livello locale, ma anche internazionale, tramite la ratifica delle principali convenzioni riguardanti i diritti umani e, più nello specifico, la tutela delle donne vittime di violenza, lo Stato italiano è stato varie volte sanzionato a livello sovranazionale da parte della Corte EDU, a causa del mancato rispetto degli articoli 2 e 3 della CEDU.

4.1 Evoluzione della legislazione in Italia riguardo ai diritti delle donne

Per un lungo arco temporale, la tutela della donna, in ogni ambito dell'ordinamento, si esauriva nella protezione della maternità, con conseguente disparità di trattamento ed esclusione dalla vita pubblica, lavorativa, sociale e politica. Solo nel 1919, a seguito dell'emanazione della legge 17 luglio n. 1176, viene riconosciuta alle donne la capacità giuridica, con conseguente eliminazione dell'autorizzazione maritale. Tale concessione ha permesso alle donne di esercitare la maggior parte delle professioni e di accedere ad un ampio numero di impieghi pubblici. Il diritto di voto, invece, verrà riconosciuto alle donne solo decenni dopo, con il Decreto legislativo luogotenenziale 2 febbraio n. 23 del 31 gennaio del 1945.

L'anno zero è il 1948, l'anno dell'entrata in vigore della Costituzione. Prima di questo momento, la donna versava in una ben nota condizione di inferiorità. All'epoca dell'entrata in vigore, la Costituzione era modernissima, equilibrata, un modello di alto contenuto morale e denso spessore culturale. Ebbene, benché la Costituzione avesse dichiarato l'uguaglianza di tutti cittadini, senza distinzione di sesso (art. 3), e, rispetto alla famiglia, l'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi (art. 29), solo nel 1956 la Cassazione ha stabilito che al marito non spettasse lo *ius corrigendi*, cioè il diritto di "educare" con punizioni e violenze la moglie; solo nel 1968, la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 559 c.p., che puniva l'adulterio della moglie; mentre si è dovuto attendere la riforma del 1975, affinché venisse soppiantato il modello di famiglia patriarcale con la famiglia paritaria; è necessario, poi, evidenziare come fino alla seconda metà degli anni Ottanta la causa d'onore era

considerata un'attenuante e l'art. 544 c.p. disciplinava il matrimonio riparatore, per cui, qualora il reo acconsentisse a sposare la vittima, si estingueva il reato di violenza carnale.

Fino al 1963¹⁵⁰, le donne non potevano ricoprire la carica di magistrato, perché si pensava che la capacità di giudizio potesse essere “compromessa” dagli sbalzi ormonali del ciclo mestruale e, fino al 1971, l'uso della pillola anticoncezionale era ritenuta illegale, dal 10 marzo di quello stesso anno iniziava, quindi, un fondamentale percorso verso l'acquisizione delle libertà di scelta, in fatto di maternità.

Dagli anni Novanta del secolo scorso si è aperta una stagione normativa che, in sincronia con l'ambito internazionale ed europeo, ha contribuito a introdurre nuovi strumenti e nuovi reati, volti a tutelare le donne vittime di violenza e maltrattamenti.

È infatti solo sul finire del secolo scorso che si inaugura finalmente una politica di intervento, modificativo e propositivo. Prima fra tutti, è stata la riforma del reato di violenza carnale che da art. 519 c.p., diventa art. 609 bis c.p., (viene cioè spostato dal Titolo IX dedicato ai “Delitti contro la morale pubblica e il buon costume” al Titolo XII “Dei delitti contro la persona”); segue, un decennio dopo, nel 2009 l'introduzione del reato di *stalking* all'art. 612 bis c.p., che punisce una serie di atteggiamenti tenuti da un individuo ossessionato, detto *stalker*, che affliggono un'altra persona, perseguitandolo, generandole stati di ansia e paura, arrivando anche a compromettere lo svolgimento della normale vita quotidiana. Per quanto riguarda la violenza domestica o il *mobbing*, ossia un insieme di comportamenti aggressivi e persecutori posti in essere sul posto di lavoro, la norma penale di riferimento è per entrambe art. 572 c.p., sui maltrattamenti contro familiari o conviventi.

Un passo fondamentale, nel contrasto alla violenza di genere in Italia, si è avuto con la legge 27 giugno 2013 n. 77 di ratifica della Convenzione di Istanbul, cui è seguita la nota legge sul Femminicidio n. 119/2013, in cui si afferma che la “violenza domestica” si realizza quando si pongono in essere “uno o più atti, gravi ovvero non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima”. Operando sul piano rimediabile, la legge apporta nell'ordinamento nuove misure cautelari; un

¹⁵⁰ Legge n. 66 del 9 febbraio 1963.

ampliamento della sfera d'applicazione delle aggravanti dello *stalking*; la c.d. Segnalazione dei “reati sentinella”; il permesso di soggiorno dei cittadini stranieri vittime di violenza domestica.

Solo nel 2019¹⁵¹, sono venuti a esistenza i reati di diffusione di immagini o video sessualmente espliciti senza il consenso dell'altra persona e di deformazione dell'aspetto della persona per lesioni permanente al viso.

4.2 Leggi contro la violenza di genere in Italia

4.2.1 Principali leggi e politiche nazionali per la protezione delle donne

Dalla metà degli anni '90 e soprattutto negli anni 2000, l'approccio alla violenza di genere è cambiato significativamente, diventando una priorità nell'agenda politica italiana e internazionale. I principali interventi legislativi per la protezione delle donne sono stati:

1. **Legge n. 66 del 1996**: Trasforma lo stupro da delitto contro la moralità pubblica a delitto contro la persona (art. 609-bis c.p.).
2. **Legge 154/2001**: Introduce la misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare (282-bis c.p.c).
3. **Decreto sicurezza (23 febbraio 2009)**: Prevede l'obbligatorietà della custodia cautelare in carcere per reati sessuali gravi, l'arresto obbligatorio in flagranza per violenza sessuale (rito direttissimo) e l'introduzione del reato di atti persecutori (cd. *stalking*).
4. **Legge n. 119 del 2013 (“Legge sul femminicidio”)**: Introduce pene più severe per maltrattamenti in famiglia, *stalking* e violenza sessuale e istituisce il reato di omicidio volontario aggravato dal rapporto di parentela o convivenza.
5. **D. Lgs. 15 dicembre 2015 n. 212**: Attua la direttiva 2012/29/UE per i diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, introducendo adeguati livelli di tutela e assistenza, nelle fasi di accesso e partecipazione al procedimento penale.
6. **Legge n. 69 del 2019 (Codice Rosso)**: Innova e modifica la disciplina penale e processuale della violenza domestica e di genere, corredandola di inasprimenti di sanzione. Viene prevista un'accelerazione per l'avvio dei procedimenti penali in materia di violenza domestica e di genere e viene introdotto l'utilizzo del braccialetto elettronico per il controllo degli aggressori.
7. **Reddito di libertà (2020)**: Riconosciuto alle donne vittime di violenza per sostenere la loro autonomia.

¹⁵¹ Legge n. 69 del 19 luglio 2019.

8. **Riforma Cartabia (D. Lgs. 10 ottobre 2022 n. 150)**: Esclude alcuni reati ostativi all'applicabilità della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto.
9. **Legge n. 168 del 2023**: Rafforza le misure di prevenzione e protezione delle vittime di violenza di genere e domestica, come l'ammonizione del questore per reati-spia e la sorveglianza speciale per indiziati di violenza contro le donne. È stata anche prevista una provvisoria per le vittime di violenza e l'introduzione di progetti di educazione affettiva nelle scuole.

4.2.2 Ruolo delle istituzioni governative italiane nella promozione e nell'applicazione delle leggi

Oltre al ruolo dell'apparato legislativo e del suo crescente impegno nei confronti della tematica della violenza di genere, è necessario sottolineare anche il ruolo svolto dalle istituzioni governative nella promozione e nell'applicazione delle leggi. I primi interventi in tale senso sono estremamente recenti e sono stati compiuti in armonia con la normativa europea ed internazionale, con l'obiettivo di adeguarsi agli standard sovranazionali di tutela nei confronti delle donne vittime di violenza.

Le istituzioni governative italiane hanno promosso varie iniziative e piani d'azione per contrastare la violenza di genere:

1. **Protocollo Carfagna-Maroni (2009)**: Prima politica nazionale contro la violenza di genere. Il Piano nazionale (2010) definisce la violenza contro le donne secondo il Consiglio d'Europa, ma manca di indicazioni precise su risorse e criteri per enti locali e centri antiviolenza.
2. **Accordo Stato-Regioni (2014)**: Definisce i criteri di funzionamento dei centri antiviolenza (CAV) e delle case rifugio.
3. **Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere (2013)¹⁵²**: Prevede risorse finanziarie per progetti territoriali e formazione.
4. **Piano Strategico Nazionale (2017-2020)**: Si articola su quattro assi principali (protezione, prevenzione e sostegno, perseguire e punire, assistenza e promozione) e punta a interventi sistemici sulla violenza maschile contro le donne.
5. **Piano Strategico Nazionale (2021-2023)**: Continua l'azione di governo per prevenzione, protezione delle vittime, punizione dei colpevoli, formazione e sensibilizzazione, autonomia delle vittime, e tutela delle donne migranti.

¹⁵² Articolo 5 del D.l. n. 93 del 14 agosto 2013, convertito nella legge n. 119/2013.

6. **Commissione Parlamentare di Inchiesta sul Femminicidio¹⁵³ (2018)**: Avvia lavori per migliorare la comprensione e il contrasto alla violenza sulle donne, proponendo misure legislative e amministrative.
7. **Legge di bilancio 2022**: Prevede l'istituzione di nuovi organismi nazionali per il coordinamento del Piano nazionale antiviolenza.
8. **Next Generation EU e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR¹⁵⁴)**: Promuovono la parità di genere e l'inclusione, con investimenti in infrastrutture sociali e supporto per l'emancipazione economica delle donne.
9. **Piano Colao (2020)**: Sostiene le donne vittime di violenza attraverso misure come il reddito di libertà e il rafforzamento dei centri antiviolenza.
10. **Legge di bilancio 2024**: Introduce incentivi per i datori di lavoro che assumono donne disoccupate vittime di violenza.

Questi provvedimenti e iniziative mostrano un impegno crescente da parte delle istituzioni italiane nel contrasto alla violenza di genere, allineandosi agli standard europei e internazionali.

4.2.3 Ruolo del sistema giudiziario

Oltre al ruolo delle istituzioni e dell'apparato legislativo, che nel corso dei decenni ha focalizzato sempre più l'attenzione nei confronti della violenza di genere, è da segnalare anche il ruolo del sistema giudiziario, che, dal finire del secolo scorso fino ai tempi più recenti, si è espresso su questa tematica, facendo riferimento sia alle fonti nazionali sia a quelle internazionali. Nei casi che saranno analizzati in seguito, è possibile notare come le Corti italiane condannino sempre la violenza di genere, sia fisica, sia psicologica, praticata dall'autore e stigmatizzino il clima di umiliazione, che viene imposto alla vittima, ledendone la dignità morale e l'integrità fisica.

Le principali sentenze, che si sono occupate del tema della violenza di genere, sono:

1. **Sentenza n. 561 del 1987**: La Corte costituzionale ha dichiarato che lo stupro è una grave violazione del diritto alla libertà sessuale, collocando la sessualità tra i diritti inviolabili garantiti dall'art. 2 della Costituzione.

¹⁵³ Istituita con deliberazione del Senato della Repubblica il 16 ottobre 2018, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 249 del 25 ottobre 2018.

¹⁵⁴ Piano approvato nel 2021 dallo Stato italiano per rilanciare l'economia in seguito alla pandemia da Covid-19, al fine di permettere lo sviluppo verde e digitale del Paese. Il PNRR fa parte del programma dell'Unione Europea, noto come *Next Generation EU*.

2. **Sentenza n. 141 del 2019:** La Corte costituzionale ha abbracciato una visione ampia della violenza di genere, includendo aspetti psicologici ed economici, in linea con la Convenzione di Istanbul.
3. **Sentenza n. 37978 del 2023¹⁵⁵:** La Corte di Cassazione ha accolto il ricorso di una vittima di maltrattamenti, annullando una sentenza della Corte di Appello di Napoli. Ha definito la condotta maltrattante come una serie di comportamenti reiterati (fisici, psicologici, economici e sessuali) volti a ledere la dignità della vittima e a limitare la sua libertà.

Dal 9 dicembre 2023 è in vigore un nuovo D.d.l. contro la violenza sulle donne, che rafforza il "Codice rosso". Questo prevede l'applicazione del braccialetto elettronico d'urgenza e l'obbligo per il PM di decidere sulle misure cautelari entro 30 giorni dall'inizio delle indagini. Il giudice può imporre restrizioni, come il non avvicinamento alla vittima, con un obbligo di mantenere una distanza minima di 500 metri.

Le istituzioni italiane e il sistema giudiziario hanno adottato misure significative per affrontare la violenza di genere, con sentenze e leggi che proteggono le vittime e puniscono gli autori, riconoscendo la gravità e le diverse forme di questa violenza.

4.3 Ratifica e adozione delle convenzioni internazionali

Il progresso italiano in ambito di violenza contro le donne è stato rafforzato negli ultimi anni dalla ratifica e dall'adozione delle convenzioni internazionali da parte del Parlamento italiano. Questa sinergia con l'ambito internazionale ha permesso allo Stato italiano di compiere nuovi passi in avanti sotto il profilo della tutela giuridica con riferimento alla violenza di genere. È necessario, in questa sede, evidenziare l'importanza delle ratifiche della CEDAW e, della più recente, Convenzione di Istanbul.

A livello internazionale, la Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione delle Donne (CEDAW), deliberata nel 1979 e ratificata dall'Italia nel 1985 e con la successiva Dichiarazione dei Principi Fondamentali di Giustizia per le Vittime di Reato e di Abuso di Potere del 1985, rappresenta il testo di riferimento in materia di diritti delle donne poiché con essa, le Nazioni Unite hanno riconosciuto il diritto delle vittime di essere trattate con dignità e rispetto.

¹⁵⁵ Cass. pen., sez. VI, del 15/05/2023, n. 37978.

In ambito europeo, il 7 aprile 2011, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato la Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, meglio nota come Convenzione di Istanbul. Essa è entrata in vigore il 1° agosto 2014. L'Italia ha sottoscritto tale Convenzione il 27 settembre 2012 e il Parlamento ha autorizzato la ratifica con la legge n.77/2013. Contestualmente alla firma, l'Italia ha depositato presso il Consiglio d'Europa una nota verbale con la quale ha dichiarato che “applicherà la Convenzione nel rispetto dei principi e delle previsioni costituzionali”. L'obiettivo della Convenzione è quello di “promuovere i cambiamenti nei comportamenti socioculturali delle donne e degli uomini, al fine di eliminare pregiudizi, costumi, tradizioni e qualsiasi altra pratica basata sull'idea dell'inferiorità della donna o su modelli stereotipati dei ruoli delle donne e degli uomini”.

4.3.1 Controllo esterno sul rispetto delle Convenzioni internazionali in Italia

L'impegno profuso dalle Istituzioni italiane nella prevenzione e nel contrasto alla violenza di genere, sia tramite l'adozione e la ratifica di convenzioni internazionali sia tramite l'adozione di leggi nazionali e politiche nazionali sempre più attente al fenomeno della violenza contro le donne, sembra stridere con le recenti condanne subite dallo Stato italiano da parte della Corte EDU, le quali pongono chiaramente in evidenza come esistano delle “zone d'ombra per quanto concerne il diverso profilo dell'attuazione degli obblighi positivi derivanti dagli artt. 2 e 3 della Convenzione nei casi di violenza domestica”. Le condanne pongono in evidenza come l'Italia non si sia ancora adeguata agli standard imposti, di fatto, dalla giurisprudenza della Corte EDU nella valutazione, prevenzione e tutela della violenza di genere, nonostante l'armamentario giuridico-normativo sia, secondo la Corte EDU, del tutto adeguato a tutelare, in astratto, le donne vittime di violenza.

È necessario partire dalla disamina del caso *Talpis c. Italia*¹⁵⁶, nell'ambito del quale, la Corte EDU ha condannato lo Stato italiano per il ritardo con cui le autorità competenti hanno adottato le misure adeguate a tutelare la ricorrente, a seguito della denuncia di un caso di violenza domestica, violando l'art. 2 CEDU, l'art. 3 CEDU, e l'art. 14 CEDU. Dall'analisi di questo caso emergono in capo allo Stato, obblighi di informazione, comunicazione e prevenzione speciale, oltre che di natura procedimentale, coincidenti con la necessità di dare luogo a un procedimento penale effettivo e tempestivo.

¹⁵⁶ Corte EDU, Sez. I, 2 marzo 2017, *Talpis c. Italia*, n. 41237/14.

A seguito della condanna dello Stato italiano, il Parlamento italiano ha introdotto la legge n. 69 del 2019, denominata “Codice rosso”.

Il Rapporto 2020 del GREVIO ha ulteriormente sottolineato l'importanza che l'autorità giudiziaria valuti i casi di violenza conoscendo la natura e i cicli della violenza nelle relazioni intime, evitando stereotipi e garantendo una corretta valutazione della responsabilità¹⁵⁷. Tuttavia, ulteriori condanne della Corte EDU, come nel caso *J.L. c. Italia* nel 2021, mostrano che le autorità italiane continuano a utilizzare stereotipi sessisti, esponendo le vittime a vittimizzazione secondaria. La Corte ha ritenuto “..essenziale che l'autorità giudiziaria eviti di riprodurre stereotipi sessisti nelle decisioni, minimizzi la violenza di genere ed esponga le donne a una vittimizzazione secondaria¹⁵⁸, utilizzando osservazioni colpevolizzanti e moralizzatrici volte a scoraggiare la fiducia delle vittime nella giustizia”¹⁵⁹. Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che non siano stati adeguatamente tutelati i diritti della presunta vittima di violenza, esposta a vittimizzazione secondaria da parte del giudice italiano che, nel pronunciare sentenza di assoluzione, ha formulato osservazioni¹⁶⁰ sulla bisessualità della presunta vittima e ricordato i rapporti sessuali affettivi e occasionali del ricorrente, prima dei fatti. La Corte di Strasburgo ritiene che il linguaggio e gli argomenti utilizzati dalla Corte italiana configurino pregiudizi sul ruolo delle donne che esistono nella società italiana e che rischiano di ostacolare la protezione efficace dei diritti delle vittime della violenza di genere, nonostante un quadro legislativo interno soddisfacente.

¹⁵⁷ Il Rapporto Grevio sottolinea la necessità che l'autorità giudiziaria eviti che si perpetuino stereotipi nelle decisioni “e la loro tendenza a ridurre la violenza nelle relazioni intime a conflitto”; non consideri “a priori entrambe le parti responsabili della violenza, ignorando il differenziale di potere creato dal ricorso alla violenza stessa”; non dia credito “a stereotipi e luoghi comuni che considerano una relazione intima come intrinsecamente fondata sulla sottomissione/sopraffazione, possessività”; non supponga “automaticamente che una moglie/compagna che ha intrapreso una separazione è una donna che cerca di vendicarsi, di ottenere risarcimenti e di punire il *partner*”; non riduca le pene in base a pregiudizi e stereotipi quando la vittima trasgredisce a precise “norme culturali, religiose, sociali o tradizionali”

¹⁵⁸ La vittimizzazione secondaria ha, dunque, frequentemente l'effetto di scoraggiare la vittima dal denunciare.

¹⁵⁹ Paragrafo 141, sentenza Corte EDU, *J.L. c. Italia*.

¹⁶⁰ La Corte ha sottolineato come i ripetuti interventi del Presidente del Collegio – che ha vietato l'ingresso ai giornalisti ed è più volte intervenuto durante il controinterrogatorio della ricorrente, interrompendo domande ridondanti o di natura personale o su argomenti non pertinenti, e disponendo brevi pause per consentirle “di riprendersi dalle sue emozioni” – non abbiano consentito di ricondurre in termini ritenuti accettabili quella “prova particolarmente penosa” cui la ricorrente è stata sottoposta, dovendo “ripetere la sua testimonianza in numerose occasioni, per di più per un periodo di più di due anni, per rispondere alle successive domande degli investigatori, dell'accusa e degli otto avvocati della difesa”. Rispetto a questi ultimi, tuttavia, si sottolinea un comportamento “chiaramente contrario non solo ai principi del diritto internazionale sulla protezione dei diritti delle vittime di violenza sessuale, ma anche al diritto penale italiano”. Essi infatti “non hanno esitato, al fine di minare la credibilità della ricorrente, a interrogarla su questioni personali riguardanti la sua vita familiare, il suo orientamento sessuale e le sue scelte intime, talvolta estranee ai fatti” (par. 132).

Nel caso *Landi c. Italia*¹⁶¹ nel 2022, la Corte EDU ha condannato l'Italia per non aver adeguatamente valutato il rischio di incremento della violenza denunciata dalla vittima. Similmente, nel caso *De Giorgi c. Italia*¹⁶², la Corte ha rilevato l'inerzia delle autorità nel proteggere la ricorrente e i figli dalle violenze del partner. La sentenza ha sottolineato "la necessità di un quadro legislativo e regolamentare di protezione, l'adozione di misure operative per proteggere le vittime e un'indagine effettiva su accuse difendibili di maltrattamenti"¹⁶³.

Secondo la Corte EDU, per quanto concerne il caso sopra citato, il quadro giuridico italiano era di fatto idoneo ad assicurare una piena protezione nei confronti di atti di violenza, che possono essere compiuti da privati in una causa determinata; tuttavia, i procuratori, al contrario dei Carabinieri, non avrebbero agito tempestivamente¹⁶⁴. La Corte rammenta, sotto tale specifico profilo, che le lungaggini delle indagini rischiano non solo di comprometterne l'esito del procedimento giudiziario, ma anche di compromettere l'assicurazione delle prove. La tutela offerta dal diritto interno, oltre ad esistere in teoria, deve anche funzionare efficacemente nella pratica. Il principio di effettività implica che le autorità giudiziarie nazionali non lascino impunte le sofferenze fisiche o psicologiche inflitte alle vittime.

Anche nel caso *Scavone c. Italia*¹⁶⁵ del 2022, la Corte EDU ha riscontrato la violazione dell'art. 3 CEDU, per mancanza di diligenza da parte delle autorità nazionali nell'adozione di una misura cautelare, pur sussistendo un rischio immediato e concreto di incorrere in nuove violenze e garantendo una totale impunità del compagno della ricorrente in ragione della prescrizione¹⁶⁶. La Corte EDU ha, inoltre, sottolineato come spetti allo Stato organizzare il sistema giudiziario in modo da permettere alle autorità giudiziarie di soddisfare quanto previsto dalla CEDU.

Infine, non si può non segnalare, anche la condanna subita dall'Italia da parte del Comitato EDAW, che ha ritenuto come lo Stato italiano abbia violato, nella causa *A.F. contro Italia* (148/2019) del 20 giugno 2022, gli artt. 2, 3, 5, 15 della CEDAW, alla luce dell'utilizzo, da parte della Corte

¹⁶¹ Corte EDU, Sez. I, 7 aprile 2022, *Landi c. Italia*, n. 10929/19.

¹⁶² Corte EDU, Sez. I, 16 giugno 2022, *De Giorgi c. Italia*, n. 23735.

¹⁶³ Corte EDU, caso *De Giorgi c. Italia*, par. 68.

¹⁶⁴ Nello specifico, la Corte ha ritenuto che, mentre i carabinieri abbiano reagito celermente a fronte delle denunce presentate e siano intervenuti velocemente in occasione degli episodi violenti, i Pubblici Ministeri, più volte informati dei fatti, non abbiano chiesto al G.I.P. il provvedimento cautelare proposto dai Carabinieri, e non abbiano svolto un'indagine rapida ed efficace, dato che a sette anni dai fatti, il procedimento fosse ancora pendente in primo grado per l'episodio del 20 novembre 2015; l'indagine sui fatti denunciati tra il 2016 e il 2017 fosse ancora pendente e nessuna indagine, invece, sarebbe stata svolta a seguito dei maltrattamenti denunciati dai servizi sociali nel 2018.

¹⁶⁵ Corte EDU, Sez. q, 7 luglio 2022, *Scavone c. Italia*, n. 32715/19.

¹⁶⁶ Corte EDU, caso *Scavone c. Italia*, par. 144.

d'Appello di Cagliari, di stereotipi sessisti. Secondo il Comitato, che ha accolto il ricorso di una donna vittima, in un primo momento, di violenza domestica e, in un secondo momento, di uno stupro da parte di un agente delle forze dell'ordine (C.C.), “stereotipi e pregiudizi di genere nel sistema giudiziario hanno conseguenze di vasta portata sul pieno godimento dei diritti umani da parte delle donne” e “gli stereotipi compromettono l'imparzialità e l'integrità del sistema giudiziario e possono, a loro volta, portare a errori giudiziari compresi la vittimizzazione dei denunciati”¹⁶⁷.

La Corte di Cagliari aveva assolto l'agente basandosi su incongruenze nelle dichiarazioni della donna e su comportamenti ritenuti illogici, attribuendo maggior peso alla versione dell'imputato e ignorando prove mediche¹⁶⁸.

Il Comitato ha sottolineato come gli stereotipi di genere nel sistema giudiziario compromettano l'imparzialità e possano portare a errori giudiziari e vittimizzazione. Il comitato ha rilevato, inoltre, come la decisione della Corte d'Appello fosse basata su pregiudizi profondamente radicati, mancando di una comprensione adeguata della violenza di genere e delle vulnerabilità delle vittime¹⁶⁹.

Il Comitato ha raccomandato allo Stato italiano di adottare misure efficaci per garantire processi giudiziari imparziali e tempestivi, liberi da stereotipi di genere. Si evidenzia anche la necessità di una formazione specifica e approfondita per le autorità giudiziarie sulla violenza di genere, sulle norme nazionali e internazionali, e sui meccanismi culturali che tendono a minimizzare o colpevolizzare le vittime. È essenziale promuovere una cultura della prevenzione e garantire la presenza di servizi di supporto integrati per comprendere e affrontare la complessità del fenomeno.

Affinché l'autorità giudiziaria non incorra in questi rischi, è necessaria, pertanto, una formazione specifica e approfondita sulla materia, non solo sulle norme nazionali e sovranazionali,

¹⁶⁷ par. 7.5. della pronuncia CEDAW/C/82/D/148/2019.

¹⁶⁸ Par. 2.15, decisione Comitato EDAW, caso *A.F. c. Italia*: a) al non avere segnalato al medico fiscale la presenza in casa del Carabiniere che poi l'avrebbe violentata; b) al mancato riferimento all'uso del preservativo; c) all'aver messo da parte le lenzuola in cui era avvenuto il delitto, al fine di provarlo; d) all'aver fatto da palo mentre C.C. usciva verificando che non ci fosse nessuno; e) all'aver telefonato a due amiche dopo lo stupro. Sulla base di questi elementi i giudici avevano ritenuto che la donna avesse “ceduto, in un momento di debolezza, alla seduzione del carabiniere, rendendosi poi conto di essere stata semplicemente usata per un'avventura momentanea, e per essere stata, subito dopo, abbandonata dall'altro uomo di cui si era nel frattempo innamorata” e che si fosse recata in ospedale per proteggere la sua reputazione e così “vendicarsi dell'imputato”. I certificati medici che rivelavano i lividi sulle ginocchia e le perdite ematiche erano stati interpretati come una prova “dell'esuberanza” di C.C. e della sua “capacità di seduzione”.

¹⁶⁹ Par. 7.17, decisione Comitato EDAW, caso *A.F. c. Italia*: il trattamento, riservato alla donna dai giudici nazionali, “non è riuscito a garantire l'uguaglianza di fatto dell'autrice, in quanto vittima di violenza di genere, e nasconde una chiara mancanza di comprensione dei costrutti di genere della violenza contro le donne, del concetto di controllo coercitivo, dell'implicazione delle complessità dell'abuso di autorità, compreso l'uso e l'abuso di fiducia, dell'impatto dell'esposizione a traumi consecutivi, dei complessi sintomi post traumatici, tra cui la dissociazione e la perdita di memoria, e delle specifiche vulnerabilità e necessità delle vittime di abusi domestici

sulla giurisprudenza della Corte di Cassazione e della CEDU, ma anche sulla struttura culturale della violenza di genere e sui meccanismi atavici e inconsapevoli che tendono a rimuoverla o a ridimensionarla ovvero a colpevolizzare le vittime. Inoltre, è, ora più che mai, necessario un lavoro di diffusione della cultura della prevenzione, coinvolgimento anche il mondo delle comunicazioni e dei *mass-media*, oltre alla garanzia della presenza di servizi di supporto integrati nel territorio per comprendere il fenomeno nella sua complessità.

4.4 Monitoraggio dell'attuazione delle leggi

Nonostante i grandi passi in avanti compiuti negli ultimi decenni sia dal punto di vista legislativo sia giurisprudenziale in ambito italiano e sovranazionale, il fenomeno della violenza di genere e dei femminicidi¹⁷⁰ non sembra destinato ad attenuarsi: il 2023 può essere definito come un *annus horribilis* in quanto le stime parlano di 118 donne uccise e le richieste ricevute dal numero di pubblica utilità contro la violenza e lo *stalking* sono state 51.713, in significativo aumento rispetto agli anni precedenti (+143% è la variazione rispetto al 2019, +59% rispetto al 2022).

Oltre a quanto è possibile comprendere dai dati, permangono ancora diverse criticità su vari ambiti correlati alla tutela delle donne. Il primo è da ritrovarsi nel fatto che la Convenzione di Istanbul non sia ancora sufficientemente conosciuta nei suoi contenuti e applicata in maniera uniforme su tutto il territorio italiano. Il recepimento delle direttive europee¹⁷¹, che hanno rilevanza sul tema, è avvenuto in modo parziale, in assenza di dibattito partecipato, nonostante i cambiamenti di sistema che le stesse comportavano per l'ordinamento italiano. Gli interventi legislativi e le politiche del governo centrale e regionale sono minati nella loro efficacia in quanto persiste un sostrato diffuso di pregiudizi e stereotipi discriminatori nei confronti delle donne nella pubblica opinione, compresi tra gli operatori che lavorano con le donne che subiscono violenza. Ciò rallenta o addirittura impedisce l'operatività delle disposizioni normative esistenti in materia. Gli interventi centrali e regionali più recenti non sono ispirati dalla finalità generale di cambiamento delle relazioni di potere tra uomini e donne, né di *empowerment* delle donne, ma appaiono improntati ad un intervento rivolto principalmente all'assistenza, ad un parziale finanziamento ai centri antiviolenza, e a garantire sporadiche formazioni di alcuni operatori delle articolazioni dello Stato e azioni di sensibilizzazione con campagne sull'opinione pubblica.

¹⁷⁰ Si intendono tutti quei casi in cui, con sostanziale certezza, un partner, ex o un altro soggetto hanno ucciso una donna per desiderio di possesso o incapacità di accettare una separazione.

¹⁷¹ 2012/29/UE, 2011/99/UE, 2004/80/CE.

Un'ulteriore criticità è da rilevarsi nell'ambito dell'istruzione e dell'educazione scolastica, in quanto esse rivestano un ruolo cruciale nel percorso di crescita di ogni individuo. Gli insegnanti, come attori chiave nel processo educativo, devono essere adeguatamente formati per riconoscere, affrontare e prevenire la violenza di genere. Le osservazioni del GREVIO evidenziano la necessità di migliorare la formazione in questo settore per garantire un'efficace protezione e supporto alle vittime.

Gli insegnanti sono in una posizione privilegiata per influenzare positivamente le percezioni e le attitudini dei giovani verso la violenza di genere. Tuttavia, senza una formazione adeguata, potrebbero non essere in grado di riconoscere i segnali di abuso o di fornire il supporto necessario. La formazione dovrebbe includere:

1. **Riconoscimento dei segnali di abuso:** Gli insegnanti devono essere in grado di identificare i segni fisici e comportamentali della violenza domestica e di genere. Questo richiede una formazione specifica su come la violenza può manifestarsi e quali sono gli indicatori da osservare.
2. **Gestione delle situazioni di crisi:** Oltre a riconoscere la violenza, gli insegnanti devono sapere come intervenire in modo appropriato. Questo include la conoscenza delle procedure da seguire per segnalare i casi di abuso e come fornire supporto emotivo alle vittime.
3. **Educazione alla parità di genere:** È fondamentale che gli insegnanti promuovano l'uguaglianza di genere all'interno delle loro classi. Questo implica l'insegnamento di valori di rispetto reciproco e di parità, contrastando gli stereotipi di genere e promuovendo relazioni sane e rispettose.
4. **Collaborazione con altri professionisti:** La formazione dovrebbe anche preparare gli insegnanti a lavorare in collaborazione con altri professionisti, come psicologi, assistenti sociali e forze dell'ordine, per offrire un supporto integrato alle vittime di violenza.

L'educazione è un altro pilastro fondamentale nella prevenzione della violenza di genere. Le scuole devono essere luoghi in cui i giovani imparano i valori di rispetto, uguaglianza e non violenza. Le osservazioni del GREVIO suggeriscono diverse strategie educative:

1. **Integrazione della violenza di genere nei programmi scolastici:** Le tematiche relative alla violenza di genere devono essere integrate nei programmi scolastici. Questo può includere lezioni specifiche sulla violenza domestica, i diritti delle donne e la parità di genere.

2. **Progetti e iniziative di sensibilizzazione:** Le scuole possono organizzare eventi, workshop e progetti per sensibilizzare gli studenti sulla violenza di genere. Queste iniziative possono coinvolgere testimonianze di esperti, sopravvissuti e professionisti del settore.
3. **Educazione sessuale comprensiva:** Un'educazione sessuale che affronti anche le dinamiche di potere nelle relazioni e il consenso è fondamentale. Gli studenti devono essere informati sui loro diritti e su come riconoscere e segnalare comportamenti abusivi.
4. **Coinvolgimento dei genitori e della comunità:** L'educazione contro la violenza di genere deve estendersi oltre le aule scolastiche. Coinvolgere i genitori e la comunità in programmi di sensibilizzazione può amplificare l'impatto educativo e creare un ambiente di supporto più ampio.

Il GREVIO, nel monitorare l'implementazione della Convenzione di Istanbul, ha evidenziato diverse aree di miglioramento per quanto riguarda la formazione e l'educazione:

1. **Formazione continuativa:** Il GREVIO raccomanda che la formazione non sia un evento isolato ma un processo continuo. Gli insegnanti dovrebbero avere accesso a corsi di aggiornamento regolari per rimanere informati sulle migliori pratiche e sulle nuove conoscenze nel campo della violenza di genere.
2. **Approccio multidisciplinare:** La formazione deve essere multidisciplinare, coinvolgendo esperti di vari settori per fornire una visione completa delle problematiche legate alla violenza di genere.
3. **Valutazione e miglioramento:** È essenziale che i programmi di formazione e le iniziative educative siano valutati regolarmente per misurarne l'efficacia e apportare miglioramenti. Questo può includere la raccolta di feedback da parte degli insegnanti e degli studenti.
4. **Supporto istituzionale:** Le istituzioni educative devono avere il supporto necessario per implementare programmi di formazione e iniziative educative. Questo include risorse finanziarie, materiali didattici e accesso a esperti.

La formazione degli insegnanti e l'educazione nelle scuole sono strumenti potenti nella lotta contro la violenza di genere. Investire in una formazione adeguata e in un'educazione comprensiva può contribuire significativamente a prevenire la violenza, supportare le vittime e promuovere una cultura di rispetto e uguaglianza. Le osservazioni del GREVIO offrono una guida preziosa su come migliorare questi aspetti, sottolineando la necessità di un impegno continuo e coordinato a livello istituzionale.

Oltre a ciò, è da sottolineare come non solo l'ambito culturale e sociale debba essere implementato, ma anche il settore legislativo, in quanto il diritto civile non è stato innovato in occasione della ratifica della Convenzione di Istanbul. In particolare, non sono state recepite le disposizioni di cui agli artt. 31 e 48 della Convenzione¹⁷² e le prassi giurisprudenziali evidenziano aspetti allarmanti: mancato coordinamento tra il diritto penale e il diritto civile, scarso utilizzo degli ordini di allontanamento in sede civile, assenza di norme che impediscano di applicare l'affidamento condiviso in caso di violenza e assenza di norme che escludano la mediazione obbligatoria nei casi di violenza.

La violenza, assistita da parte dei minori, rimane sottovalutata, nonostante sia stata introdotta una circostanza aggravante¹⁷³, per il caso in cui alle violenze commesse siano presenti minori. Inoltre, raramente è riconosciuta in sede civile, in sede di separazione o di determinazione dei diritti di visita, in assoluto contrasto con l'art. 33 Convenzione di Istanbul.

Non è stata introdotta una disposizione specifica sul divieto di ricorrere a strumenti di mediazione in caso di violenza ed è diffusa la prassi, nei contenziosi relativi all'affidamento dei figli, di imporre percorsi di mediazione a prescindere da pregresse situazioni di violenza del padre sulla madre.

Relativamente all'assistenza legale specializzata, al riconoscimento del diritto delle vittime di violenza di genere di accedere al patrocinio a spese dello Stato, a prescindere dal reddito, non ha fatto seguito un'allocatione di fondi adeguata, né una gestione separata delle risorse. In altri termini, la specializzazione è una misura organizzativa necessaria che postula, per la sua piena attuazione, l'esistenza di organici correttamente dimensionati e tendenzialmente coperti, non potendo diversamente fare fronte alla mole delle notizie di reato nei tempi dettati dal legislatore.

In seguito all'entrata in vigore del cd. Codice rosso, si è sicuramente implementata la tutela nei confronti delle donne vittime di violenza: nei casi di violenza domestica e di genere, cui rientrano maltrattamenti, lesioni, *stalking*, esiste una corsia preferenziale che accelera le azioni della polizia giudiziaria e del pubblico ministero. La notizia di reato viene subito trasmessa, anche oralmente, al PM che, salvo esigenze di tutela di minori o di riservatezza delle indagini, entro tre giorni ascolta la persona offesa o chi ha sporto denuncia. Il termine è volutamente breve per consentire la rapida predisposizione delle misure cautelari, raccogliere un racconto ancora vivido ed evitare pressioni su

¹⁷² Riguardanti custodia, diritto di visita e sicurezza e divieto di risoluzione alternativa dei conflitti.

¹⁷³ Legge 119/2013.

chi abbia esposto i fatti, strumentali a farlo ritrattare. Vittima e difensore, poi, resteranno informati riguardo all'iter processuale, incluso un eventuale provvedimento di scarcerazione. Con il divieto di avvicinamento, inoltre, il giudice potrà disporre particolari modalità di controllo quali l'uso del braccialetto elettronico cosicché un *alert* da una app collegata al dispositivo avviserà dell'approssimarsi del soggetto pericoloso. Infine, per aiutare le vittime a riconquistare la loro autonomia, è previsto il sostegno del Reddito di libertà e l'assistenza legale a spese dello Stato.

4.5 Sfide nell'implementazione del sistema di protezione delle donne in Italia

Il problema principale dei nostri giorni è il passaggio dalla teoria alla pratica, ossia dalle regole alla loro efficace applicazione. Questo è proprio una delle questioni più rilevanti in Italia: di recente, lo Stato italiano è stato condannato dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo per non aver adottato tutte le misure necessarie e adeguate per proteggere la vita e l'incolumità di una donna e dei suoi figli.

Oltre a ciò, è necessario segnalare come nel 2023 siano ricorsi i trent'anni dalla Risoluzione n. 48/134 delle Nazioni Unite¹⁷⁴, con cui l'Assemblea Generale impegnava gli Stati firmatari a dotarsi di istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani ispirate ai Principi di Parigi, allegati alla risoluzione stessa. Alla celebrazione di questo anniversario, si è arrivati con 128 *National Human Rights Institutions (NHRI)* riconosciute in tutto il mondo. Nel novero degli Stati che hanno adempiuto all'impegno, figurano tutti gli Stati europei, con due eccezioni: Malta e l'Italia.

Bisogna sottolineare, però, che il nostro ordinamento non è privo di istituzioni nazionali operanti nel campo dei diritti umani. Ne prevede in realtà molte, e da questa pluralità discendono due ordini di problemi. In primo luogo, quello che emerge è un sistema troppo frammentato: il senso delle NHRI è dotare ciascuno Stato di un punto di riferimento unico che sia in grado, da un lato, di relazionarsi con le istituzioni internazionali, dall'altro di interfacciarsi con la società civile, la cui partecipazione è prevista dai Principi di Parigi e soddisfa quei doveri di solidarietà che lo stesso art. 2 della Costituzione impone. In secondo luogo, nessuno dei tanti organismi presenti nel nostro ordinamento risponde pienamente ai Principi di Parigi (indipendenza, efficacia, *accountability* e pluralismo). Gli organismi nazionali rispondenti ai Principi di Parigi devono: fornire informazioni, pareri, proposte, anche su autonoma iniziativa, alle istituzioni dello stato e a qualsiasi altra autorità in merito a proposte di leggi e altri atti, casi di violazione dei diritti umani; promuovere l'armonizzazione

¹⁷⁴ UN General Assembly, Resolution no. 48/134, *National institutions for the promotion and protection of human rights*, 20 dicembre 1993 (A/RES/48/134).

dell'ordinamento interno con la legislazione internazionale sui diritti umani; stilare un rapporto annuale, di carattere generale, sui diritti umani nel proprio paese; collaborare alla preparazione dei rapporti da sottoporre alle competenti istanze internazionali; contribuire all'elaborazione dei programmi di insegnamento sui diritti umani in sede sia scolastica e universitaria sia extrascolastica; partecipare alle attività dei coordinamenti internazionali; gestire un osservatorio sugli eventi relativi ai diritti umani in sede nazionale e internazionale¹⁷⁵.

Sulla base delle caratteristiche qui esposte, non sono configurabili come NHRI nazionale gli organismi interni, di cui il Parlamento si è dotato per occuparsi di questioni inerenti i diritti umani: il Comitato permanente per i diritti umani nel mondo, alla Camera¹⁷⁶, e la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, al Senato¹⁷⁷; è altresì stata istituita la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, che coinvolge entrambi i rami del Parlamento e ha compiti di indirizzo e di controllo sulla concreta attuazione delle normative relative ai diritti ed allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (bambini e adolescenti)¹⁷⁸. Comitati e Commissioni, creati in ambito parlamentare, sono strutture interne alle Camere formate da deputati e senatori e, in quanto tali, non presentano né l'indipendenza politica né quella finanziaria prevista dai Principi di Parigi. Altri organismi a tutela dei diritti dei cittadini presenti nel nostro ordinamento sono: il difensore civico, che però esiste solo a livello regionale e di province autonome e che, peraltro, non gode di poteri gestionali, finanziari e contabili autonomi, né è titolare di funzioni giurisdizionali, e la Consigliera di parità, organismo di garanzia dei diritti umani, con funzioni di tutela quasi giurisdizionale, che, tuttavia, non gode di autonomia ed indipendenza, stante la nomina da parte del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali di concerto con il Ministro delle Pari opportunità¹⁷⁹.

Dal 1993 ad oggi sono stati, però, vari i tentativi di dar vita ad un organismo che soddisfacesse i requisiti ONU: ma, purtroppo, la totalità delle proposte o dei D.d.l. non superarono l'esame della Commissione Affari costituzionali. Le recenti proposte che intendono, invece, trasformare il Garante dei dati in un super garante dei diritti umani, trascurano gli elementi del pluralismo e del

¹⁷⁵ Principi di Parigi, Competenze e responsabilità, punto 3, lett. a); b); c); d); e); f); g).

¹⁷⁶ Istituito a partire dalla X legislatura nell'ambito della Commissione Affari Esteri, preposto all'esame delle tematiche generali relative ai diritti umani.

¹⁷⁷ Sempre istituita a partire dalla XIV legislatura (mozione n. 20 del 1° agosto 2001).

¹⁷⁸ Istituita con legge 23 dicembre 1997, n. 451, si è costituita per la prima volta nel corso della XIII legislatura, il 17 dicembre 1998, un anno dopo l'approvazione della legge istitutiva.

¹⁷⁹ La figura della *Consigliera di Parità* è stata istituita con d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, in attuazione della Direttiva 2004/113/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004 che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura. Si occupa soprattutto di monitorare questioni connesse alla parità di genere in ambito lavorativo.

coinvolgimento della società civile, la cui importanza è tutt'altro che secondaria, stando ai testi e ai documenti prodotti negli anni dalle istituzioni internazionali che si occupano di diritti umani.

Analizzando il rapporto della Commissione d'inchiesta sulla violenza contro le donne, emerge come differenti criticità riguardanti i soggetti istituzionali coinvolti nei procedimenti di violenza nei confronti delle donne. Con specifico riguardo al movente, l'analisi dei casi ha mostrato come di frequente l'attività investigativa si sia focalizzata esclusivamente sull'accertamento del fatto e sull'individuazione degli autori, senza però tenere conto del contesto e in particolare del tipo e della qualità della relazione con la vittima. Scarsa attenzione è riservata, non solo, alla ricerca di eventuali violenze precedenti. Al contrario, nelle indagini sembra tenersi in ampio conto dei problemi di tipo economico o collegati alla salute o alle condizioni psichiatriche dell'autore o della vittima (specie quando si tratta di uccisione di donne anziane o malate).

Non sempre, inoltre, le indagini sono state condotte da pubblici ministeri appartenenti a gruppi specializzati in violenza di genere.

A ciò, si aggiunga che in molti casi le autorità procedenti non hanno adeguatamente acquisito alcune informazioni necessarie ad inquadrare la relazione tra autore e vittima, tra le quali l'esistenza o meno di una separazione in atto; le modalità dell'affidamento concordato o richiesto dei figli; gli eventuali problemi e le loro cause, nell'esercizio del diritto di visita dei figli da parte del padre; il rapporto dell'uomo con i figli, il loro mantenimento economico e il ruolo educativo e affettivo svolto.

Al fine di migliorare la risposta dell'apparato giudiziario penale sulla violenza contro le donne, il GREVIO ha invitato le autorità italiane a raccogliere e diffondere buone pratiche esistenti nel Paese, che dimostrino come i meccanismi normativi a disposizione possono essere utilizzati al meglio nel rispetto di quanto prescritto dalla Convenzione di Istanbul.

Un primo nucleo di positive prassi si riscontrano con riguardo all'inquadramento delle indagini che ricostruiscono correttamente il ciclo della violenza. In particolare, le indagini, anche ai fini di una puntuale descrizione del reato nel capo di imputazione con la contestazione delle numerose aggravanti previste dal Codice penale, hanno accertato e valorizzato tutti gli elementi di fatto utili per la sua qualificazione¹⁸⁰.

¹⁸⁰ L'inquadramento del femminicidio nel contesto socio-familiare in cui era stato commesso, evitandone la lettura di fatto episodico, imprevedibile ed isolato; la pianificazione del delitto (avere acquistato armi, avere portato i bambini presso parenti, avere svolto ricerche su *internet* sulle modalità della morte, eccetera).

Un secondo ordine di positive prassi afferisce alle specifiche modalità di svolgimento delle indagini. In non pochi casi, le autorità procedenti hanno applicato modalità investigative specifiche, in quanto volte alla ricerca del movente di genere; si sono avvalse di polizia giudiziaria formata sul fenomeno della violenza di genere, anche nei centri più piccoli; hanno riservato una particolare attenzione nel caso le violenze fossero state subite dalla vittima anche alla presenza di figli minorenni; hanno riportato fatti, evitando di indulgere in convincimenti soggettivi circa la ragione del femminicidio come gelosia, frustrazione, rabbia, risentimento; non hanno ridimensionato i maltrattamenti precedentemente denunciati dalle vittime come banali liti familiari.

Purtroppo, però, all'esito dei monitoraggi interni svolti dal CSM nel 2018 e nel 2021¹⁸¹, la magistratura, specie quella giudicante ed in particolare degli uffici delle indagini preliminari, non risulta essere specificamente formata per compiere la valutazione del rischio. Circa la specializzazione della magistratura, il CSM ne ha richiamato la necessità per “una visione plurale delle tematiche organizzative, superando l'autoreferenzialità della magistratura e del singolo magistrato”¹⁸² e “in una prospettiva non solo repressiva, ma di tutela preventiva delle vittime”; ciononostante dai documenti richiamati risulta che le procure hanno creato da anni gruppi specializzati, mentre gli uffici giudicanti su questo hanno ancora gravi carenze.

La Convenzione di Istanbul prevede che gli Stati forniscano un'adeguata formazione alle figure professionali che si occupano delle vittime di violenza di genere per prevenire la vittimizzazione secondaria¹⁸³: secondo alcune indagini condotte dal Senato¹⁸⁴, nel nostro Paese è presente una mancanza strutturale di cultura e consapevolezza su come affrontare i casi di violenza di genere diffusa in tutti gli apparati giudiziari. Oltre a ciò, anche la Corte EDU ha condannato più volte l'Italia per non aver tutelato le donne dalla vittimizzazione secondaria¹⁸⁵.

¹⁸¹ Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica (delibera del 9 maggio 2018) e Monitoraggio del 3 novembre 2021.

¹⁸² CSM, verbale 9 maggio 2018, seduta antimeridiana, 264 s.

¹⁸³ Si intende la situazione in cui una persona vittima di violenza venga costretta a rivivere le condizioni traumatiche dell'abuso oppure subisca altre forme di aggressione o colpevolizzazione da soggetti diversi da quelli che hanno commesso il reato, e a cui può aver chiesto aiuto.

¹⁸⁴ Rapporto 2021 della Commissione d'inchiesta del Senato sulla realtà giudiziaria

¹⁸⁵ Il modo in cui si parla e si affrontano i casi di violenza di genere è spesso frutto di stereotipi e *bias* che ancora sono profondamente radicati nella nostra cultura. Tutelare le persone che subiscono una violenza, anche sottoforma di vittimizzazione secondaria, è fondamentale per non acuire le loro sofferenze, non farle sentire sole e abbandonate e per garantire una giustizia equa.

Oltre a ciò, alcune criticità sono da ritrovarsi anche nella carenza di finanziamenti stabili, nelle differenze territoriali, nell'attuazione e nella gestione dei fondi pubblici e nel fatto che i centri antiviolenza e le case rifugio sono sottodimensionati rispetto alle esigenze concrete.

Sicuramente continuano a permanere differenti criticità sotto molti punti di vista, in particolar modo con riferimento ai fondi stanziati nell'ambito della violenza di genere e della specializzazione degli uomini e delle donne che forniscono assistenza a coloro i quali hanno subito episodi di violenza o atti discriminatori; nonostante ciò, i progressi compiuti negli ultimi decenni sono indubbi e notevoli, sia dal punto di vista nazionale e internazionale, grazie anche alla sempre maggiore sensibilizzazione e attenzione su queste tematiche. Il cambiamento più difficile e importante dovrà avvenire dal punto di vista culturale e sociale, per arrivare a sradicare buona parte dei *bias* e dei pregiudizi, che rappresentano il substrato più arcaico su cui si fonda la violenza di genere.

CONCLUSIONE

Le numerose conferenze internazionali o inter-governative, le Convenzioni internazionali, come la CEDU, la CEDAW e la Convenzione di Istanbul, e le relative misure di adattamento adottate dall'Italia, hanno sicuramente contribuito a delineare un quadro sempre più completo, dettagliato, specifico e attuale, con riguardo al fenomeno della violenza di genere e dei maltrattamenti nei confronti delle donne. Queste tutele sono in grado di proteggere le vittime, anche in funzione preventiva, e non solo sanzionatoria, in quanto le norme convenzionali si pongono due obiettivi principali: garantire alle vittime di violenza un'equa riparazione ed eliminare le cause che originano gli episodi di violenza di genere. L'allargamento della platea dei diritti garantiti, a livello internazionale e regionale, e l'attuale sensibilizzazione su questi temi hanno sicuramente contribuito positivamente a migliorare la condizione di moltissime donne, non solo in Italia, ma nel mondo.

Nonostante i grandi sforzi profusi a livello nazionale e internazionale sulla questione della violenza di genere, permangono ancora numerose criticità e lacune non solo a livello normativo, ma soprattutto a livello sociale e culturale

Per la prima volta, comunque, ci saranno norme a livello europeo sulla criminalizzazione di alcune forme di violenza di genere e misure per un migliore accesso alla giustizia, alla protezione e alla prevenzione. Si interviene contro la mutilazione genitale femminile, contro una serie di violenze informatiche, come la condivisione non consensuale di materiale intimo, *stalking*, molestie, incitamento alla violenza o all'odio, basati sul sesso o sul genere della vittima. Si cerca, inoltre, di affrontare il problema delle poche denunce di violenza contro le donne e violenza domestica, introducendo procedure mirate e si chiede agli Stati di introdurre servizi dedicati.

Negli ultimi decenni, in Italia le donne hanno conquistato sempre più libertà, ma il cammino verso una piena e reale parità di diritti non è ancora concluso. Il ruolo della donna nella società è cambiato molto in pochi anni e, grazie a continue lotte e rivendicazioni, sono stati raggiunti traguardi importanti, che hanno contribuito al miglioramento della condizione femminile. Le disparità e le discriminazioni di genere, però, devono essere superate attraverso un lavoro culturale continuo nel tempo, perché le leggi da sole non sono sufficienti se non c'è la volontà collettiva di rispettarle e, soprattutto, di agire in modo concreto per produrre un vero cambiamento di mentalità. Questa volontà deve essere costruita giorno dopo giorno, richiede impegno e sforzo costante da parte di tutti: per riuscire a sradicare la mentalità patriarcale e maschilista, che ancora condiziona i comportamenti di

molte persone, è necessario e sempre più urgente mettere in discussione le proprie convinzioni, partecipando attivamente alle trasformazioni sociali e alle battaglie del nostro tempo.

L'azione popolare e il clamore mediatico sono stati fondamentali anche in passato per conseguire risultati storici per le donne, come la legge sul divorzio nel 1970 e quella sull'aborto nel 1978. Anche il coraggio di singole donne è stato indispensabile per raggiungere conquiste significative: per esempio, nel 1966 Franca Viola è stata la prima donna italiana a rifiutare pubblicamente il matrimonio riparatore con il suo stupratore, aprendo così la strada all'abolizione definitiva di questa usanza nel 1981. Il cambiamento culturale, quindi, è un processo spesso lungo e discontinuo, ma è importante non dimenticare che ogni persona può fare la differenza.

I miglioramenti sono sempre possibili, anche se difficili da raggiungere, e le lacune possono ancora essere colmate tramite futuri sforzi comuni e collettivi, sia dal punto di vista politico-istituzionale, ma anche sociale e culturale, tramite il coinvolgimento, su più livelli, di ogni professionista specializzato in questi temi, che possa aiutare a garantire una tutela sempre più ampia, efficace e rapida a coloro che ancora sono vittime di violenza di genere, in qualsiasi contesto, sia esso di pace o di guerra.

BIBLIOGRAFIA

Abril Stoffels R., *The role of the CEDAW Committee in the implementation of public policies on gender issues: analysis through a study of the protection of girls' rights in Spain*, in *The international journal of human rights*, Vol. 23, No. 8, 2019, pp. 1317-1336.

Agnella C., *Primo rapporto sulle donne detenute in Italia. Breve storia della detenzione femminile*, 2023, <https://www.rapportoantigone.it/primo-rapporto-sulle-donne-detenute-in-italia/breve-storia-della-detenzione-femminile/>.

Antoniazzi C. T., *Comitato di controllo della convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne: le osservazioni conclusive del comitato CEDAW al settimo rapporto periodico dell'Italia*, in *La Comunità Internazionale: rivista trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale*, Vol. 72, No. 3, 2017, pp. 491-502.

Byrnes, A., *The Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*, in *In: The United Nations and human rights: a critical appraisal*, Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2020, pp. 393-438.

Burke, C. J., *Reservations/Declarations under the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) and Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)*, in *Light of Sex/Gender Constitutional Debates*, in *International human rights law review*, Vol. 8, No. 2, 2019, pp. 188-214

Cannizzaro, E. e Silvestrini, C. *Le riserve alle disposizioni sui diritti della donna nelle convenzioni internazionali*.

Cardinali C., *CEDAW e adeguamento all'ordinamento italiano. La rilevanza delle discriminazioni basate sul genere, sesso, orientamento sessuale, identità di genere e la loro intersezione*, in *DPCE Online*, v. 46, n. 1, 2021, <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1267>, DOI: <http://dx.doi.org/10.57660/dpceonline.2021.1267>.

Cass. pen., sez. VI, 15/05/2023, n. 37978.

Celorio R., *Women and international human rights in modern times: a contemporary casebook*, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publishing, 2022.

Chabert V., *L'aborto selettivo come forma di violenza contro le donne basata sul genere: il caso dell'Armenia*, in "DEP – Finestra sul presente", n. 2, 2023, pp. 1-6.

Cheah W. L., *CEDAW and transformative judicial obligations: the vulnerable migrant domestic worker and root causes of abuse*, in *Michigan journal of international law*, Vol. 43, No. 1, 2022, pp. 129-170.

Chinkin, C.M. (Christine M.), *CEDAW and the Decriminalisation of Same-Sex Relationships*, in *European human rights law review*, Vol. 2022, no. 3, 2022, pp. 288-298.

Chinkin, C.M. (Christine M.), *The CEDAW Committee: Global Leader in Tackling Violence Against Women and Girls*, in *European human rights law review*, Vol. 2020, no. 4, 2020, pp. 347-358.

Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, *(Istituita con deliberazione del Senato della Repubblica del 16 ottobre 2018 e prorogata con deliberazione del Senato della Repubblica del 5 febbraio 2020)*, *Relazione sulla risposta giudiziaria ai femminicidi in Italia. Analisi delle indagini e delle sentenze. Il biennio 2017-2018* del 18 novembre 2021.

Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Ancona, *La violenza contro le donne nella protezione internazionale*, 2020, pp.1-153.

Comstock A. L., *Signing CEDAW and Women's Rights: Human Rights Treaty Signature and Legal Mobilization*, in *Law & Social Inquiry*, vol. 00, 2023, pp. 1-34.

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

Cozzaglio P., *Psichiatria intersoggettiva – Dalla cura del soggetto al soggetto della cura*, Milano, Franco Angeli, 2014, pp. 1-224.

Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, 1979.

D.D.L. 4 novembre 2020, n. 2005, *Misure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità*.

D.Lgs. 15 dicembre 2015, n. 212, “Attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI”.

Degani P., *Diritti umani e violenza contro le donne*, n.2, Cleup, Padova, 2000, pp. 1-76.

Degani P., *Nazioni Unite e “genere”: il sistema di protezione internazionale dei diritti delle donne*, 2001, Centro di studi e formazione sui diritti della persona e dei popoli, Università di Padova, pp. 1-74.

Delfini L. e Flick C., *Donne e diritti umani: la Convenzione di Istanbul tra azioni passate e proposte future: prima parte*, in *"Cultura e diritti: per una formazione giuridica"*, vol. II, 2013, Pisa, Pisa University Press, 2013, pp. 85-94.

Demurtas P. Misiti M., *Violenza contro le donne in Italia. Ricerche, orientamenti e buone pratiche*, Firenze, goWare & Guerini Associati, 2021.

De Vido S., *The Prohibition of Violence Against Women as Customary International Law: Remarks on the CEDAW General Recommendation No. 35*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 12, No. 2 (may-aug.), 2018, pp. 379-396.

De Vido S., *Verso un test di dovuta diligenza sensibile al genere nei casi di violenza domestica? Sulla recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2022, n. 3, pp. 613-635, doi:10.12829/106189.

Di Chio, R. *La violenza contro le donne: un problema globale*, in *Ufficio Studi, Analisi e Innovazioni dell'IRAD*, (a cura di), Roma, Centro alti studi per la Difesa, 2022.

Di Stasi A., Cadin R., Iermano A., Zambrano V., a cura di, 2023, *Donne migranti e violenza di genere nel contesto giuridico internazionale ed europeo*, Freedom Security and Justice, Editoriale Scientifica.

EIGE, *Glossary of definitions of rape, femicide and intimate partner violence*, 2017, DOI: 10.2839/918972.

EIGE, *Gender Equality Index 2023. Towards a green transition in transport and energy*, Publications Office of the European Union, 2023 pp.1-189.

Englehart N. A., Miller M. K., *The CEDAW Effect: International Law's Impact*, in *Women's Rights, Journal of Human Rights*, vol. 13, 2014, pp. 22-47, DOI: 10.1080/14754835.2013.824274.

Fabbricotti A., *The Transmission of the Mother's Surname Under the CEDAW*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 11, No. 2 (mei-aug.), 2017, pp. 465-475.

Falcone M., *Osservatorio sulla violenza contro le donne n. 2/2023 – La giurisprudenza della C. Edu. In materia di protezione delle donne vittime di violenza domestica*, in *Sistema Penale*, 2023, <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/osservatorio-sulla-violenza-contro-le-donne-n-2-2023-la-giurisprudenza-della-c-edu-in-materia-di-protezione-delle-donne-vittime-di-violenza-domestica>.

Feci S. e Schettini L., *Storia e uso pubblico della violenza contro le donne*, in *"Violenza contro le donne nella storia: contesti, linguaggi, politiche del diritto (secoli XV-XXI). - (Storia delle donne e di genere. Plurale, Roma, 2017, pp. 7-39, DOI: 10.23744/1536*.

Feroleto V., *Uno sguardo complesso al fenomeno della violenza nelle relazioni intime: specificità di genere e risvolti metodologici*, in *"Ricerca psicoanalitica, rivista della relazione in psicoanalisi"*, vol. 34, n.1, 2023.

Ferrari M., *Il matrimonio forzato integra una violenza di genere: sì alla protezione internazionale*, in *Altalex*, 2022, <https://www.altalex.com/documents/news/2022/05/17/matrimonio-forzato-violenza-di-genere-protezione-internazionale>.

Fiano N., *Le recenti novità in tema di protezione delle donne vittime di violenza. Un'analisi alla luce del diritto costituzionale*, *Federalismi.it Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo*, 2023, pp. 30-59, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=4829>.

Foucault M., *Sorvegliare e punire*, Einaudi, Torino, 2014.

Gori A., *Capitolo 2: L'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella giurisprudenza della corte di Strasburgo*, in *ADIR -L'altro diritto*, 2015. <http://www.adir.unifi.it/rivista/2015/gori/cap2.htm#28>

GREVIO, *Questionario sulle misure legislative e di altro tipo destinate a dare attuazione alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)*, 2016.

Grezzi C., a cura di, *Istituzioni e violenza: documenti sulla lotta alla violenza contro le donne*, in *Quaderno n.1 Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza*, Bologna, 2003, pp. 1-200.

Grisolia M. C., *Uguaglianza di genere: un intreccio di fattori lontano dall'essere districato*, in “*Nomos, le attualità del diritto. Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale*”. Intervento svolto il 23 giugno 202, Università di Roma, in occasione dell’Incontro di studio su “*Differenze di genere in alcuni SSD dell’Area giuridica*”.

Grosbon S., *Le quarantième anniversaire de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, Vol. 30, No. 120 (oct.), 2019, pp. 823-849.

Halperin-Kaddari R., *Human Rights Treaty Bodies as Standard-Setting Mechanisms: the Case of Family Law in CEDAW*, in *Strengthening human rights protections in Geneva, Israel, the West Bank and beyond* Cambridge, Cambridge University Press, 2021, pp. 82-102.

Istat, *L'effetto della pandemia sulla violenza di genere*, Roma, 2021.

Lanchester F., *La lunga marcia per l'uguaglianza di genere nei SSD dell'area giuridica*, in “*Nomos, le attualità del diritto. Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale*, a. III, 2021, PP. 1-13.

LANZA, S. *La complicata adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Istanbul*, 2022.

L. 27 giugno 2013, n. 77, “Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l’11 maggio 2011”.

L. 19 luglio 2019, n. 69, “Modifiche al Codice penale, al Codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere.”

L. 5 maggio 2022, n. 53, “Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere.”

Lodovici M. S., *Strumenti giuridici di protezione delle donne vittime di violenza*, Milano, Convegno 17 gennaio 2023.

McCrudden C., *CEDAW in national courts: a case study in operationalizing comparative international law analysis in a human rights context*, In: *Comparative international law* New York, NY: Oxford University Press, 2018, pp. 459-500.

Merli A., *Violenza di genere e femminicidio*, in *Diritto penale contemporaneo*, a. III, v.1, 2015, pp. 430-468, https://dpc-rivistatrimestrale.criminaljusticenetwork.eu/pdf/merli_1_15.pdf.

Minafra M., *La tutela delle vittime di violenza domestica e di genere alla luce della riforma Cartabia*, in *Revista de Vitimologia e Justiça Restaurativa*, a. I, v. 1, 2023, pp. 267-322.

Mole N., *The Council of Europe and Violence against Women - Past, Present and Future*, in *European human rights law review*, Vol. 2023, no. 2, 2023, pp. 163-171.

Moscato L., *Differenze di genere e storia giuridica*, in “*Nomos, le attualità del diritto. Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale*” Intervento svolto il 23 giugno 2021 presso la Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze politiche, Sociologia, Comunicazione della “Sapienza”, Università di Roma.

Moschini, L., *Le origini culturali della violenza di genere contro le donne*, 2020.

Naddeo G., *La promozione della parità di genere nell'azione esterna dell'UE alla luce della Women, Peace and Security Agenda*, in *EUWEB Legal Essays – Global & International Perspectives*, vol. 1, 2023, pp. 99-105.

Nussbaum M., *Sex & Social Justice*, Oxford University Press, New York, 1999, pp.1-488.

Parolari P., *La violenza contro le donne come questione (trans)culturale. Osservazioni sulla Convenzioni di Istanbul*, in “*DIRITTO E QUESTIONI PUBBLICHE*”, a. I, vol. 14, 2014, pp. 859-890.

Parolari P., *Stereotipi di genere, discriminazioni contro le donne e vulnerabilità come disempowerment. Riflessioni sul ruolo del diritto / Gender Stereotypes, Discrimination against Women and Vulnerability as Disempowerment. Reflections on the Role of Law*, in “*AG about Gender International journal of gender studies*”, vol. 8, N° 15, 2019, pp. 90-117.

Pitino A., *Gli stereotipi di genere in prospettiva giuridica, dalla CEDAW all'ordinamento italiano (con un cenno alla Francia)*, in *DPCE Online*, v. 46, n. 1, 2021,

<<https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1265>>,

DOI: <http://dx.doi.org/10.57660/dpceonline.2021.1265>.

Pecorella C., *Violenza di genere e sistema penale*, in Editoriale Diritto Penale, v. 9, 2019, pp. 1181-1187.

Pecorella C., Dova M., *Osservatorio sulla violenza contro le donne n. 4/2023 – La valutazione del rischio dei reati di violenza di genere*, in *Sistema Penale*, 15 settembre 2023.

Pellegrini M., “*La violenza contro donne e minori: azioni di contrasto e tutela delle vittime dopo la condanna all’Italia da parte della CEDU*”, in “*Tutela della salute e contrasto alla violenza nei confronti delle donne: problemi aperti e strategie di intervento*” a cura di Capellari S. e Ferrara M.D., pp. 21-78. Trieste: EUT – Edizioni Università di Trieste, 2022.

Proposta Direttiva del Consiglio Europeo 2022/0066 (COD).

Pustorino P., *Discrimination against women and gender stereotypes under the "CEDAW": a direct protection of the LGBT rights in Flamer-Caldera v. Sri Lanka*, in *La Comunità Internazionale: rivista trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale*, Vol. 77, No. 3, 2022, pp. 441-464.

Rigo E., *Donne attraverso il mediterraneo. Una prospettiva di protezione internazionale*, in “*Notizie di Politeia*”, XXXII (124), 2016, pp. 82-94.

Saccà F., *Stereotipo e pregiudizio: La rappresentazione giuridica e mediatica della violenza di genere*, Milano: Franco Angeli, 2021, pp.1-231.

Savastano F. M., *L’autorità nazionale per i diritti umani: vecchi percorsi e nuove ipotesi per un organismo che non riesce a vedere la luce*, in “*Nomos, le attualità del diritto. Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale*”, a. III, 2023, pp. 1-23.

Schiavone Schiavone, M. G., *La convenzione di Istanbul alla prova dei fatti: esame dei primi anni di applicazione di un nuovo strumento per il contrasto alla violenza contro le donne*, 2020.

Seatzu F., *Le rôle du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans l'interprétation et l'évolution de la Convention des Nations Unies relative aux*

discriminations envers les femmes, in *Revue de droit international et de droit comparé*, Vol. 99, No. 4, 2022, pp. 617-644.

Silvia-de Alwis R., "Time is A-Wasting": Making the Case for CEDAW Ratification by the United States, in *Columbia journal of transnational law*, Vol. 60, No. 1, 2021, pp. 1-67.

Sochacki K., *CEDAW and Treaty Compliance: Promoting Access to Modern Contraception*, in *Vanderbilt journal of transnational law*, Vol. 51, No. 2, 2018, pp. 659-690.

Soriano Moreno S., Marchena Galàn S., *The protection of the rights of women living in rural areas by the European Court of Human Rights through CEDAW guidelines*, *IgualdadES*, vol. 8, pp. 111-139, DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.8.04>.

Speziali E., *La Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne*, in "I diritti delle donne nel sistema delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali", Padova, 2016, <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/La-Convenzione-per-leeliminazione-di-ogni-forma-di-discriminazione-nei-confronti-delle-donne/381>.

Spigno, I., "Verso una protezione internazionale gender sensitive delle donne vittime di violenza di genere. Riflessioni a partire dall'esperienza afghana", *Nuovi autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società*, 2022, DOI: <https://doi.org/10.54103/2612-6672/18479>.

Spinelli P., *La Corte Penale Internazionale e i rapporti con l'organizzazione delle Nazioni Unite*, Centro italiano Studi per la pace, Roma, 2003, pp. 1-185.

Starita, M., "Le protezioni complementari in Italia e i trattati in materia di diritti umani dopo la l. 5 maggio 2023, n. 50: una questione d'interpretazione", *Il Mulino – Rivisteweb*, 2023, DOI: 10.12829/108062.

Stasi, A., "Violenza contro le donne: vittimizzazione primaria e secondaria nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo", Testo rivisto della Relazione tenuta al Convegno internazionale di studi "Donne, scienze e potere. Una presenza negata" - Università degli Studi di Salerno, 16/17 novembre 2022.

Strand V. B., *Interpreting the ECHR in its normative environment: interaction between the ECHR, the UN Convention on the Elimination of All Form of Discrimination against Women and the UN*

Convention on the Rights of the Child, in *The international journal of human rights*, Vol. 24, No. 7, 1977, pp. 979-992.

Tevere V., *La tutela internazionale dei diritti delle donne vittime di violenza*, in *Social system, cultures and development*, Gutenberg Edizioni, Baronissi, 2021, pp. 1-128.

Tonolo S., “La rilevanza degli obblighi internazionali ai fini della tutela della vita privata e familiare dei richiedenti protezione internazionale nella l. 5 maggio 2023, n. 50”, *Il Mulino – Rivisteweb*, 2023, DOI: 10.12829/108063.

Trucco L., *Differenze di genere nell’area giuridica, tra diritto costituzionale ed istituzioni di diritto pubblico*, in “*Nomos, le attualità del diritto. Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale*”, a. III, 2021, pp.1-10.

Udavant E., *Cedaw and the human rights of women: an overview*, ed. 2022, Proceedings of International Conference on Gender Equality and Women Empowerment 8th-9th March, 2022.

UN Women Annual report 2016-2017, pp. 1-52.

Velcikova K., *Violenza contro le donne e accesso alla giustizia*, in Buffa F. e Civinini M.G., a cura di, *Le questioni aperte*, a.III,2019, pp. 419-427.

Wollstonecraft M., *A vindication of the rights of women with structure n political and moral subjects (1972)*, Eileen Hunt Botting (a cura di), Yale University Press, 2014, pp. 1-368.

Zupi M. e Hassan S., *La Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)*, in *Osservatorio di politica internazionale*, Cespi (a cura di), n. 85, 2013.

Zuppi, M. A. *L’Africa e l’Europa insieme di fronte alle sfide del XXI secolo*, in “*Studi politici*”, v. 2, n. 1, 7 agosto 2023.

