

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in Relazioni Internazionali e Diplomazia



La complicata adesione dell'Unione Europea alla
Convenzione di Istanbul

Relatrice: Prof.ssa ALESSANDRA PIETROBON

Laureando: SEBASTIANO LANZA
matricola N. 2023373

A.A. 2022/2023

Sommario

Abstract	3
Introduzione.....	5
Capitolo I: La convenzione di Istanbul e la sua applicazione.....	9
1.1 La necessità di una Convenzione Internazionale	9
1.2 Testo e struttura della Convenzione di Istanbul	11
1.3 Il termine <i>genere</i> nella Convenzione di Istanbul.....	20
1.4 I capitoli VI e VII della Convenzione di Istanbul	24
1.5 L'applicazione concreta della Convenzione di Istanbul in Italia	27
1.6 Le raccomandazioni del GREVIO sull'Italia	31
1.7 L'applicazione della Convenzione di Istanbul in generale	34
Capitolo II: L'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Istanbul.....	41
2.1 L'indicazione della base giuridica nella proposta della Commissione	41
2.2 Le decisioni del Consiglio e la firma della Convenzione	45
2.3 La posizione del Parlamento Europeo	50
2.4 La richiesta di parere alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.....	54
Capitolo III: Le prassi degli Stati contrari all'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Istanbul.....	57
3.1 L'opposizione in sede di Consiglio dell'Unione Europea	57
3.2 Il caso del parere della Corte Costituzionale della Bulgaria	59
3.3 Considerazioni sul caso della Bulgaria.....	65
3.4 Tra campagna politica e provvedimenti giuridici: il caso della Polonia	67
3.5 Le istanze portate dal governo di Orbán in Ungheria	71
3.6 La risposta del Consiglio d'Europa	74
Capitolo IV: Il parere della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e il completamento dell'adesione alla Convenzione di Istanbul	79
4.1 Le istanze del Parlamento Europeo	79
4.2 Il procedimento previsto e le conclusioni dell'Avvocato Generale	82
4.3 Ricevibilità della richiesta di parere	84
4.4 Sulle basi giuridiche appropriate per la conclusione della Convenzione di Istanbul	86
4.5 Sulla scissione dell'atto di conclusione della Convenzione di Istanbul in due distinte decisioni	88
4.6 Sulla prassi del "comune accordo" degli Stati membri	89
4.7 Gli effetti del parere della Corte.....	91

4.8 La conclusione della Convenzione di Istanbul.....	94
Conclusioni.....	99
Documenti e bibliografia.....	107
Documenti delle istituzioni e della giurisprudenza	107
Bibliografia.....	112
Ringraziamenti.....	115

Abstract

This thesis analyses the facts and legal issues regarding the complicated accession of the European Union to the Istanbul Convention. In fact, the accession procedure to the treaty against gender violence and domestic violence was hindered by some member States, which did not ratify it after having signed it, and opposed the Council's conclusions. The question was brought to the EU Court of Justice, which issued the opinion 1/19 of 6th October 2021. The ratification by the EU of the Convention was completed only in June 2023.

The analysis of the Convention and of the accession of the EU is a theme of primary importance: firstly from the point of view of human rights and the evolution of international law in the fight against gender violence; secondly because it is a political theme that presents different visions between States; ultimately because the community institutions, in particular the European Parliament, have repeatedly expressed their desire to legislate on this issue, deepening collaboration between the member States through the European Union law.

While legal progress in fighting gender discrimination and violence is unfortunately still difficult on a global level, the desire of the European States to join this Convention is a clear sign to make important commitments and draw up common legal standards on international level. In fact, it is a unique and complete instrument of international law: the treaty does not only have the objective of condemning violence and establishing minimum legal standards for prosecuting the perpetrators, but also certifies that gender discrimination is a structural problem of society. Therefore, it poses also prevention obligations through positive education on relationships with the other gender. This, combined with the monitoring of the extent of the phenomenon and the control over the application of the Convention by GREVIO, testifies to the completeness of this Convention, as well as the ambition of the States Parties to create a high-level regulatory instrument.

Nevertheless, after its entry into force, the Istanbul Convention encountered numerous difficulties. The GREVIO reports highlight problems in the application and allocation of the necessary resources, both human and financials. Some States have made reservations, seven States have not ratified it, six of these are EU members.

In this thesis we will analyse the reasons why some member states have not ratified the Convention yet and why the Union's accession has been so complex, until the opinion of the EU Court of Justice required to resolve the Council's stalemate.

In the first chapter we will analyse the Istanbul Convention in detail: starting from the agreed rules and studying the application of these through the GREVIO reports, highlighting difficulties and major critical issues.

In the second chapter we will focus on the ratification process of the European Union. We will see how the legal process developed from its signature to the moment it stalled, which actors came into play and how the European institutions reacted.

In the third chapter we will focus on the Member States that are against ratification, analysing the legal and non-legal reasons.

Finally, in the fourth we will focus on the opinion of the EU Court of Justice, going deep into the three legal issues: the choice of legal bases, the split of the ratification into two distinct Council's decisions and the "common agreement", which is the practice implemented by the Council. We will conclude with the effective accession of the EU to the Istanbul Convention, which took place in June 2023, after the Court's opinion had allowed to overcome the obstacles.

Introduzione

Questa tesi cerca di ricostruire e analizzare i fatti, le dinamiche ma soprattutto le questioni giuridiche riguardo alla complicata adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Istanbul. Infatti, la procedura di adozione del trattato, che ha portato alla ratifica da parte dell'UE della Convenzione contro la violenza di genere e la violenza domestica solo nel giugno del 2023, è stata ostacolata dall'opposizione di alcuni Stati membri, i quali, dopo aver firmato la Convenzione, non l'hanno mai ratificata.

La questione è arrivata davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea attraverso la richiesta del Parlamento Europeo, che metteva in dubbio la compatibilità di alcune scelte del Consiglio con i trattati istitutivi. La Corte ha emesso il parere 1/19, in data 6 ottobre 2021, per chiarire le questioni che riguardavano la scelta delle basi giuridiche, la scissione dell'adesione in due distinte decisioni del Consiglio e la prassi del "comune accordo" messa in atto dal Consiglio.

L'analisi della Convenzione e dell'adesione dell'Unione Europea a questa è di primaria importanza. La lotta al problema strutturale della violenza di genere e della violenza domestica è infatti un tema di primo piano e di grande importanza in tutti i sensi: dal punto di vista dei diritti umani e dell'evoluzione del diritto internazionale in questo ambito, perché è un tema politico molto discusso e presenta delle visioni molto diverse fra gli Stati europei e, in ultima analisi, perché le istituzioni comunitarie, in particolare il Parlamento Europeo, hanno più volte espresso la volontà di legiferare su questo tema, approfondendo la collaborazione fra gli Stati membri dell'Unione attraverso il diritto comunitario.

L'11 maggio del 2011, viene approvato il testo definitivo e firmata *la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, comunemente conosciuta come Convenzione di Istanbul. A oggi, 46 Stati hanno firmato la Convenzione e 38 l'hanno ratificata. Uno di questi, la Turchia, dopo averla firmata e ratificata ha deciso di ritirarsi e un altro, la Polonia, ha annunciato la medesima intenzione.

Questo strumento di diritto internazionale fu elaborato a fronte della necessità di codificare e redigere in termini di diritto positivo un tema che in quegli anni assumeva un'importanza sempre maggiore sia all'interno degli Stati che a livello internazionale,

ossia il contrasto alla violenza di genere e alla violenza domestica.

Il tema del contrasto alle discriminazioni di genere e ai comportamenti violenti causati da queste è una battaglia sul piano dei diritti venuta alla luce molto tempo prima di questa Convenzione: possiamo ricondurre la presa di coscienza e la richiesta dei diritti delle donne ai primi anni del XX secolo. Nonostante i doverosi progressi nel campo dei diritti umani e dei diritti delle donne negli ordinamenti interni degli Stati e nonostante questa battaglia assumesse un'importanza sempre crescente nel dibattito politico interno delle democrazie occidentali, i numeri delle violenze contro le donne e quelli delle violenze che terminano con la morte della donna rimangono però altissimi. Inoltre, se da un lato possiamo riscontrare progressi nell'*opinio iuris* sull'importanza della lotta alle discriminazioni di genere da parte di molti Stati, dall'altro dobbiamo purtroppo constatare che sono ancora moltissimi i Paesi nel mondo in cui questo tema non è in primo piano, non ci sono strumenti normativi che tutelino chi subisce violenza, ma soprattutto in cui il concetto della donna come inferiore all'uomo è ancora molto presente e tutelato sia a livello culturale, sia a livello giuridico. Solo per citare degli esempi, basti pensare ai recenti avvenimenti in Iran, dove da oltre un anno le donne protestano in strada dopo il decesso di Mahsa Amini, picchiata a morte dalla polizia religiosa perché indossava il velo in modo incorretto, oppure all'Afghanistan, dove, dopo la nuova presa del potere da parte dei Talebani nel 2021, i diritti delle donne sono stati pesantemente ridimensionati.

Gli Stati del mondo nei quali alle donne non vengono riconosciuti i più elementari diritti sono ancora molti e ancora di più quelli nei quali la violenza di genere è tollerata, anche a causa degli stereotipi culturali. Quando ragioniamo su questo tema, l'opinione pubblica tende a pensare ai Paesi in via di sviluppo, ma la realtà è che gli episodi di violenza di genere e violenza domestica sono comuni anche nei Paesi europei.

Dunque, proprio perché a livello mondiale purtroppo il progresso giuridico nel contrasto alle discriminazioni e alle violenze di genere è ancora difficile, la volontà di redigere la Convenzione di Istanbul è un chiaro segnale da parte degli Stati del Consiglio d'Europa di voler procedere in questa direzione.

Il Consiglio d'Europa si pone questo obiettivo attraverso uno strumento normativo di diritto internazionale unico e completo nel suo genere. Infatti, la Convenzione di Istanbul non ha soltanto l'obiettivo di condannare i comportamenti negativi e porre delle norme

giuridiche minime per perseguire e condannare gli autori di queste violenze, ma attesta inoltre che il problema della discriminazione di genere è un problema strutturale della società. Proprio per questo, essa pone anche obblighi di prevenzione in capo agli Stati attraverso un'educazione positiva al rapporto con l'altro genere. Questo è uno dei pilastri fondamentali della Convenzione e, unito allo strumento di monitoraggio dei numeri e della portata del fenomeno e a quello del controllo sull'applicazione della Convenzione da parte del GREVIO, testimonia la novità e la completezza di questa.

Tuttavia, dopo l'approvazione del testo definitivo e le firme da parte degli Stati, la Convenzione di Istanbul ha incontrato numerose complicazioni. I rapporti del GREVIO testimoniano come gli Stati hanno riscontrato difficoltà e lentezza nell'applicazione nel diritto interno, nonché nell'allocazione delle risorse necessarie per la prevenzione, la formazione e l'educazione. Dopo l'entrata in vigore nel 2014 a seguito delle dieci ratifiche previste, alcuni Stati hanno posto delle riserve, ma soprattutto sette Stati che avevano firmato la Convenzione non hanno completato la procedura di ratifica. I sei Stati membri dell'Unione Europea che non hanno ancora ratificato la Convenzione di Istanbul sono: Bulgaria, Ungheria, Repubblica Ceca, Lituania, Lettonia e Slovacchia.

Anche l'Unione Europea, la cui possibile adesione è prevista espressamente nella Convenzione, ha firmato la Convenzione di Istanbul nel maggio del 2017, ma da quel momento il processo di conclusione si è fermato per molto tempo, completandosi solo nel giugno del 2023.

In questa tesi cercheremo di analizzare le motivazioni, le dinamiche e le questioni giuridiche per cui alcuni Stati dell'Unione Europea non hanno ancora ratificato la Convenzione. Ma soprattutto perché l'Unione Europea ha impiegato così tanto tempo a completare il processo di adesione. E questo include l'analisi giuridica del parere della Corte di Giustizia dell'Unione Europea richiesto dal Parlamento per risolvere questo stallo.

Nel primo capitolo analizzeremo nel dettaglio il contenuto della Convenzione di Istanbul: a partire dalle norme contenute nei suoi dodici capitoli e analizzando poi l'applicazione concreta di queste attraverso i rapporti GREVIO. Cercheremo di evidenziare le difficoltà riscontrate e le criticità maggiori nell'applicazione della Convenzione.

Nel secondo capitolo invece ci focalizzeremo sul processo di adesione dell'Unione

Europea. Vedremo come si è sviluppato l'iter giuridico dalla firma fino al momento in cui il processo di ratifica si è arenato, quali attori sono entrati in gioco e come le istituzioni comunitarie hanno provato a reagire alla situazione di stallo.

Nel terzo capitolo ci focalizzeremo sui Paesi membri dell'Unione Europea che sono stati contrari all'adesione; vedremo le varie modalità in cui si è concretizzata questa opposizione, sia all'interno delle istituzioni europee, sia all'interno di questi Stati membri. Cercheremo di analizzare le motivazioni giuridiche e non alla base di questa contrarietà. Infine, nel quarto capitolo ci concentreremo nell'analisi del parere della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, approfondendo nel dettaglio le tre questioni giuridiche che emergono e come la Corte ha risposto. Vedremo infine come si è arrivati all'approvazione definitiva del Consiglio e del Parlamento Europeo: quali sono stati i limiti negoziati entro i quali l'Unione agirà, quali i compromessi raggiunti e dunque quale sarà la portata dei futuri atti legislativi dell'Unione in materia. Giungeremo fino all'epilogo di questa vicenda, con l'adesione ufficiale dell'Unione Europea alla Convenzione di Istanbul, avvenuta soltanto il 1° giugno 2023.

Le principali fonti utilizzate per questa tesi sono quelle di rango primario. Innanzitutto si utilizzano i trattati internazionali: ovviamente la Convenzione di Istanbul e i trattati istitutivi dell'Unione Europea. I documenti principali utilizzati sono quelli ufficiali del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, tra i quali il parere 1/19 della Corte di Giustizia e il Regolamento di procedura della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Inoltre si utilizzano i documenti pubblici delle istituzioni europee quali Consiglio, Parlamento, Commissione e Corte di Giustizia, nonché i loro comunicati stampa, tutti consultabili sui siti ufficiali delle istituzioni.

Per quanto riguarda le fonti secondarie, sono stati utilizzati articoli, paper ed elaborati consultati da riviste o documenti accademici. Tra le fonti secondarie viene utilizzato qualche articolo della stampa, solo ed esclusivamente come conferma di avvenimenti e/o notizie necessarie per l'elaborazione del testo.

Capitolo I: La convenzione di Istanbul e la sua applicazione

1.1 La necessità di una Convenzione Internazionale

«In tutte le regioni e città d'Europa, ci sono donne che subiscono violenze fisiche, sessuali o psicologiche in famiglia. Tale violenza costituisce una delle forme di violazione dei diritti umani più diffusa. [...] Il Congresso apprezza le attività rimarchevoli condotte al riguardo dalla Task Force del Consiglio d'Europa per combattere la violenza nei confronti delle donne, compresa la violenza domestica e fa osservare che la violenza familiare di cui sono vittime le donne, oltre a comportare un drammatico costo umano, rappresenta anche un costo economico per tutta la società. Condivide pienamente l'analisi del problema effettuata dalla Task Force e ritiene urgente che gli Stati membri adottino una serie di provvedimenti in materia»¹.

Per analizzare e capire il testo della Convenzione partiamo dalla Raccomandazione 260 del Consiglio d'Europa, che possiamo considerare come l'inizio dei lavori preparatori, i quali, come sappiamo, fungono da mezzo complementare per l'interpretazione dei Trattati internazionali² e che porteranno nel 2011 alla conclusione del testo definitivo. Questo documento viene discusso e approvato al termine di una serie di studi commissionati dal Consiglio d'Europa che avevano l'obiettivo di misurare la portata del fenomeno della violenza contro le donne in tutto il continente europeo, a seguito della volontà espressa dagli Stati membri durante il Vertice di Varsavia nel 2005³ di voler procedere nella creazione di uno strumento di diritto internazionale per contrastare la violenza di genere e la violenza domestica. La Final Activity Report della Task Force del Consiglio d'Europa infatti constatava che almeno una volta nella vita più del 10% delle donne ha subito violenze sessuali che comportano l'uso della forza⁴.

¹ Raccomandazione 260 (2009) del Consiglio d'Europa, 16a sessione plenaria, Strasburgo, 3-5 marzo 2009 <https://rm.coe.int/combattere-la-violenza-domestica-nei-confronti-delle-donne/16807189a7>

² Art.32 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati internazionali, 1969

³ Al punto 2 della Raccomandazione 260 (2009) del Consiglio d'Europa, 16a sessione plenaria, Strasburgo, 3-5 marzo 2009 <https://rm.coe.int/combattere-la-violenza-domestica-nei-confronti-delle-donne/16807189a7>

⁴ *Violenza sulle donne – Una sfida per tutti*, Bruxelles, Senato della Repubblica e Camera dei deputati: documentazione per le Commissioni, 5 marzo 2014

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00750635.pdf>

La raccomandazione è degna di nota per almeno altre due ragioni: la prima è che essa delinea in modo sommario quali erano gli obiettivi che gli Stati parte del Consiglio d'Europa si erano prefissati e gli argomenti che dovevano essere presenti nella convenzione. Già in questa breve dichiarazione d'intenti si può infatti individuare la caratteristica innovativa che sarà il punto fermo su cui verrà discussa la Convenzione, ossia la completezza della disciplina contenuta nella Convenzione: norme che non si esauriscano nella sola previsione di reati punibili connessi alla violenza di genere, ma che agiscano anche sulle cause e con soluzioni per contrastare il fenomeno: servizi di supporto, raccolta dati, sensibilizzazione, informazione, educazione.

La seconda, invece, è che fin dal principio viene sottolineata l'importanza della collaborazione con le istituzioni dell'Unione Europea, segno che già all'epoca era riconosciuta la necessità di una profonda collaborazione sovranazionale per dare piena efficacia alla Convenzione.

L'analisi della realtà, unita all'importanza sempre maggiore che il tema della violenza di genere ricopriva nel dibattito politico, rendeva evidente il bisogno da parte degli Stati membri di dotarsi di uno strumento di diritto internazionale. Infatti, come sottolineato nel primo rapporto del GREVIO⁵, il gruppo di esperti che monitora l'applicazione e l'implementazione della Convenzione di Istanbul (di cui avremo modo di analizzare ampiamente l'operato e l'organizzazione in seguito): *«La campagna del Consiglio d'Europa per porre fine alla violenza sulle donne (2006-2008) ha evidenziato la notevole diffusione di tali violenze negli Stati membri, nonché la mancanza di un insieme uniforme e coerente di requisiti giuridici e politici a livello europeo, in grado di far fronte a tale fenomeno in maniera efficace»*⁶.

Prima di analizzare il testo della Convenzione, quindi, è necessario sottolineare che il Consiglio d'Europa e i suoi Stati membri hanno ritenuto che le politiche nazionali, più o meno dettagliate e più o meno complete, non fossero sufficienti a contrastare un problema grave e strutturale nella società europea, e che fosse necessario dotarsi di uno strumento di diritto internazionale in grado di creare delle fattispecie giuridiche precise e comuni e

⁵ About GREVIO – Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio>

⁶ Primo rapporto generale sulle attività del GREVIO, relativo al periodo da giugno 2015 a maggio del 2019; maggio 2019 <https://rm.coe.int/first-grevio-s-report-of-activities-in-italian/1680a1f129>

in grado di coordinare il contrasto a questo fenomeno a livello sovranazionale per garantire una risposta migliore e uniforme.

1.2 Testo e struttura della Convenzione di Istanbul

Analizzare il testo della *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica* significa innanzitutto riconoscere la novità e la completezza delle norme pattuite, e di conseguenza riconoscere un passo in avanti nella stipulazione di un Trattato internazionale che non si limita soltanto a creare norme di punizione, ossia quelle norme che istituiscono una fattispecie di reato e obbligano gli Stati parte a perseguirli giuridicamente all'interno dei propri ordinamenti. Infatti, leggendo il testo della Convenzione di Istanbul, è impossibile non notare l'ambizione, la profondità e la novità di queste norme pattizie, nate da una situazione politica favorevole in Europa. Questa, come vedremo, è mutata notevolmente nel corso degli anni, riducendo l'ambizione di implementare la Convenzione di Istanbul nei propri ordinamenti e ostacolandone i processi di ratifica.

La volontà di istituire una Convenzione “completa”, si evince già dal preambolo. In esso si legge: *«Condannando ogni forma di violenza sulle donne e la violenza domestica; Riconoscendo che il raggiungimento dell'uguaglianza di genere de iure e de facto è un elemento chiave per prevenire la violenza contro le donne; Riconoscendo che la violenza contro le donne è una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi [...]; Riconoscendo la natura strutturale della violenza contro le donne [...]; Riconoscendo con profonda preoccupazione che le donne e le ragazze sono spesso esposte a gravi forme di violenza, [...] che costituiscono una grave violazione dei diritti umani delle donne [...]»*⁷.

È importante sottolineare che gli Stati parte hanno voluto inserire parole come *prevenire*, *uguaglianza de iure e de facto*, ma soprattutto *la natura strutturale* del problema.

⁷ Tratto dal preambolo della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica
<https://www.istat.it/it/files/2017/11/ISTANBUL-Convenzione-Consiglio-Europa.pdf>

Se la Convenzione fosse scritta nella situazione politica odierna, probabilmente questa sarebbe molto ridotta e queste parole non sarebbero state inserite. Infatti l'equilibrio politico odierno è determinato da governi guidati dai cosiddetti 'partiti populistici' in alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa, nei quali sono state approvate riforme che minano diritti che sembravano inviolabili fino a qualche anno fa (il diritto all'aborto in Polonia, solo per citarne uno) e che si sono resi spesso protagonisti di ostruzionismo nelle istituzioni dell'Unione Europea (come vedremo in seguito anche sulla Convenzione di Istanbul). Naturalmente è soltanto una supposizione, ma possiamo ipotizzare che la Convenzione si limiterebbe alla sua parte 'punitiva', ossia alla previsione di reati connessi alla violenza contro le donne.

Ma la situazione politica dell'epoca ha permesso il riconoscimento della violenza di genere come un problema strutturale. Se volgiamo definire questo termine con più precisione, significa che la violenza di genere non è solo un fenomeno da punire in quegli individui che commettono reato, addossando a loro soltanto la colpa, bensì essa è riconosciuta come un elemento culturale, ereditato dal passato, in cui la donna non aveva gli stessi diritti e la stessa considerazione di uomo. Essendo quindi un problema strutturale della società tutta, è un fenomeno che non si può estirpare soltanto attraverso la punizione, ma che è necessario un processo di *prevenzione*, da svilupparsi nella *sensibilizzazione* e nell'*educazione*. Tutto questo, quindi, è un fenomeno che riguarda la società intera in ogni suo individuo e la sua cultura di secoli nei quali la donna è sempre stata subordinata all'uomo.

L'importanza di questa Convenzione, non si riduce quindi al *Capitolo V*, quello del *diritto sostanziale*, ma prevede anche il *Capitolo III: Prevenzione*.

Nonostante, come vedremo in seguito, la difficoltà degli Stati parte di applicare e di finanziare la prevenzione, è indubbio riconoscere l'alto valore di queste norme di diritto internazionale, soprattutto se consideriamo la difficoltà di negoziarle e approvarle conciliando le diverse Parti e conoscendo la facilità con cui i negoziati si fermano su questo tipo di aspirazioni.

La Convenzione quindi può essere divisa nei suoi tre più importanti campi di applicazione, i tre pilastri della Convenzione di Istanbul: Punizione, Protezione, Prevenzione.

(In realtà il GREVIO nei suoi rapporti usa presentare la struttura della Convenzione nelle “4P”⁸, analizzando le Politiche globali e coordinate come una sezione a parte. In questa tesi invece includiamo quella sezione nella parte della prevenzione).

Procedendo con ordine, il pilastro della Punizione si sviluppa nel Capitolo V, negli articoli dal 29 al 48⁹.

L’importanza di questa parte è ovviamente quello di prevedere delle fattispecie di reato, che siano uniformi in tutti gli Stati parte (con l’auspicio che possano diventare *ius cogens* in futuro). Questo sembrerebbe banale, ma se da un lato possiamo concordare che il concetto e il reato di violenza fisica (art. 35), piuttosto che quello di violenza sessuale (art. 36) fosse presente e punito penalmente negli ordinamenti giuridici anche precedentemente alla Convenzione, così non si può dire per esempio del reato di stalking (art. 34) o per quello delle mutilazioni genitali femminili (art. 38). Infatti, per esempio, il reato di stalking è entrato nell’ordinamento giuridico di Albania, Portogallo e Montenegro solo a seguito della ratifica della Convenzione; così come un nuovo reato per mutilazioni genitali femminili è entrato in vigore in Portogallo e in Montenegro¹⁰.

Legiferare questi reati a livello di diritto internazionale, quindi, è necessario sia per introdurre norme penali specifiche ove non presenti, sia per definire precisamente i particolari di un reato.

Prendiamo in esempio la descrizione precisa del reato di molestia sessuale di cui all’art. 40: «*qualsiasi forma di comportamento indesiderato, verbale, non verbale o fisico, di natura sessuale, con lo scopo o l’effetto di violare la dignità di una persona, segnatamente quando tale comportamento crea un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo, sia sottoposto a sanzioni penali o ad altre sanzioni legali*». Una norma costruita in modo ampio, che punta a contenere fattispecie concrete molto diverse e pone come obbligo in capo agli Stati di modificare la legislazione interna

⁸ Prefazione del *Primo rapporto generale sulle attività del GREVIO, relativo al periodo da giugno 2015 a maggio del 2019*; maggio 2019 <https://rm.coe.int/first-grevio-s-report-of-activities-initalian/1680a1f129>

⁹ Tutti gli articoli citati in questo paragrafo sono tratti dal Capitolo V della *Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, a meno che indicato diversamente <https://www.istat.it/it/files/2017/11/ISTANBUL-Convenzione-Consiglio-Europa.pdf>

¹⁰ Al punto 60 del *Primo rapporto generale sulle attività del GREVIO, relativo al periodo da giugno 2015 a maggio del 2019*; maggio 2019 <https://rm.coe.int/first-grevio-s-report-of-activities-initalian/1680a1f129>

in questo senso.

Altre norme invece, vogliono modificare i criteri oggettivi per la prova del reato in senso più ampio per la vittima, come per esempio la definizione di violenza sessuale, di cui all'art. 36. Questa norma impone agli Stati che il concetto di violenza sessuale sia basata non sull'uso della forza, bensì sul mancato consenso. Infatti alcune definizioni precedenti alla Convenzione, richiedevano la prova dell'uso della forza o delle minacce da parte dell'autore di reato. L'articolo 36, invece, prevede che l'elemento centrale è il mancato consenso, volontariamente espresso, da parte della vittima. L'articolo 36 non esige quindi la prova dell'uso della forza o della minaccia da parte dell'autore di reato, né la prova della resistenza fisica o verbale da parte della vittima¹¹.

La Convenzione obbliga le parti alla penalizzazione della violenza fisica (art. 35), degli atti persecutori (art. 34) e la violenza psicologica (art. 33). Per quanto riguarda invece il matrimonio forzato, la Convenzione agisce sia in materia penale, per perseguire l'autore della costrizione indipendentemente dal fatto che esso che sia celebrato nel territorio di uno Stato parte o in un altro Stato (art. 37), sia in materia civile, obbligando gli Stati a «*garantire che i matrimoni contratti con la forza possano essere invalidabili, annullati o sciolti senza rappresentare un onere finanziario o amministrativo eccessivo per la vittima*» (art. 32).

È importante citare anche gli articoli 38, 39 e 42 rispettivamente per «*la condanna delle mutilazioni genitali femminili, l'aborto e la sterilizzazione forzata, la giustificazione inaccettabile dei reati, compresi quelli commessi in nome del cosiddetto "onore"*». Quest'ultimo in particolare merita una menzione, in primis perché non scontato e infatti in Italia il "delitto d'onore" è stato abrogato solo nel 1981; in secundis perché vieta esplicitamente tutte le motivazioni (cultura, gli usi e costumi, la religione, le tradizioni o "l'onore") che potrebbero essere adottate per limitare la gravità del reato.

Il secondo pilastro, quello della Protezione, si sviluppa nel Capitolo IV della Convenzione, denominato *Protezione e sostegno* e comprende gli articoli dal 18 al 28¹².

¹¹ Al punto 61 del *Primo rapporto generale sulle attività del GREVIO, relativo al periodo da giugno 2015 a maggio del 2019*; maggio 2019 <https://rm.coe.int/first-grevio-s-report-of-activities-initalian/1680a1f129>

¹² Tutti gli articoli citati in questo paragrafo sono tratti dal Capitolo IV della *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, a meno che indicato diversamente <https://www.istat.it/it/files/2017/11/ISTANBUL-Convenzione-Consiglio-Europa.pdf>

L'intenzione dell'intero capitolo è presto detta: «*Le Parti adottano le necessarie misure legislative o di altro tipo per proteggere tutte le vittime da nuovi atti di violenza*» (art. 18.1).

La realtà è ben nota: in un'indagine del 2019 l'Istat rivela che nel corso della loro vita, quasi 3 milioni e 700mila donne in Italia hanno interrotto una relazione in cui subivano almeno un tipo di violenza fisica, sessuale o psicologica. Le donne separate o divorziate risultano essere un segmento particolarmente a rischio di violenza da parte dell'ex partner: il 36,6% infatti è stata vittima di violenza fisica o sessuale da parte del coniuge o convivente da cui si sono separate¹³. Nel marzo 2014 dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali dal titolo "Violence against women: an EU-wide survey" mostra che un terzo di tutte le donne in Europa ha subito atti di violenza fisica o sessuale almeno una volta durante la vita adulta, il 20 % è stato vittima di molestie online e oltre una donna su dieci ha subito violenze sessuali che comportano l'uso della forza¹⁴.

Questi numeri, anche se un po' datati, confermano una realtà che conosciamo bene: le donne che subiscono violenza sono in larghissima parte vittime del partner/ex-partner e il rischio che, dopo una denuncia, la violenza si ripeta è altissima. Oltre che, purtroppo, nella quasi totalità dei casi le donne vittime di femminicidio avevano subito violenza precedentemente.

Quando una donna ha il coraggio e la forza di denunciare, ha bisogno di assistenza e protezione.

Prima di vedere le disposizioni concrete, la Convenzione all'art.18.3 stabilisce quali siano i criteri su cui si dovranno basare le legislazioni nazionali sul tema della protezione:

- su una comprensione della violenza di genere contro le donne e della violenza domestica e si concentrino sui diritti umani e sulla sicurezza della vittima;
- su un approccio integrato che prenda in considerazione il rapporto tra vittime, autori, bambini e il loro più ampio contesto sociale;
- mirino ad evitare la vittimizzazione secondaria;

¹³ Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, Audizione dell'Istituto nazionale di statistica, Dott.ssa Linda Laura Sabbadini, Roma, 19 novembre 2019 <https://www.istat.it/it/files//2019/11/Istat-audizione-violenza-genere-19-novembre-2019.pdf>

¹⁴ Risoluzione del Parlamento europeo sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte dell'Unione europea della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, 12/09/2017 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0329_IT.pdf

- mirino ad accrescere l'autonomia e l'indipendenza economica delle donne vittime di violenze;
- consentano, se del caso, di disporre negli stessi locali di una serie di servizi di protezione e di supporto;
- soddisfino i bisogni specifici delle persone vulnerabili, compresi i minori vittime di violenze e siano loro accessibili.

Alla luce di questi criteri, gli articoli che seguono forniscono dei servizi minimi di protezione per le vittime quali: linee telefoniche di emergenza e sostegno aperte 24h al giorno (art. 24), la presenza di case rifugio su tutto il territorio e in numero adeguato (art. 23), servizi di supporto generali quali, se necessario, consulenze legali e un sostegno psicologico, un'assistenza finanziaria, alloggio, istruzione, formazione e assistenza nella ricerca di un lavoro (art. 20). Gli Stati inoltre si sono obbligati a fornire servizi di informazione (legale e non), assistenza nello sporgere una denuncia, servizi di supporto specializzati (articoli 19, 21 e 22), il che implica la creazione di centri specifici e personale adatto.

In questa parte della Convenzione è importante notare che i bambini, anche se non vittime di violenza diretta, che quindi assistono alla violenza su un convivente, devono essere considerati ai fini della protezione come vittime e perciò necessitano di assistenza alla pari delle vittime; in particolare assistenza psicologica e la necessità di accedere ad un alloggio protetto (art. 26).

L'art. 27, invece, contribuisce alla comprensione del fenomeno come problema strutturale e che riguarda ogni persona: questo articolo invita gli Stati a incoraggiare qualsiasi persona che sia stata testimone di un qualsiasi atto di violenza, o che abbia ragionevoli motivi per ritenere che tale atto potrebbe essere commesso, o che si possano temere nuovi atti di violenza, a segnalarlo alle organizzazioni o autorità competenti.

È chiaro che, se nel precedente paragrafo abbiamo analizzato norme che in capo agli Stati ponevano semplicemente obblighi di adattare la propria legislazione interna, in questo capitolo invece le parti si obbligano a costruire un sistema di protezione articolato da applicare sul territorio, che inevitabilmente necessita sia della creazione di determinati servizi ove non esistenti, sia che questi comunichino efficacemente fra loro, come disegnato dall'art.18, comma 2. Questo tipo di servizi, necessari affinché la vittima sia adeguatamente protetta, richiedono ovviamente degli investimenti importanti per le

strutture e il personale adeguatamente formato.

Il terzo pilastro, sicuramente il più innovativo ed inconsueto in un trattato internazionale sui diritti umani, ma anche quello più difficile da applicare in modo sistematico, è quello sulla Prevenzione, al Capitolo III, artt. 12-17¹⁵.

Per capire gli obblighi generali derivanti da questo capitolo, analizziamo l'art. 12: «*Le Parti adottano le misure necessarie per:*

- *promuovere i cambiamenti nei comportamenti socio-culturali 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;*
- *[...] per incoraggiare tutti i membri della società, e in particolar modo gli uomini e i ragazzi, a contribuire attivamente alla prevenzione di ogni forma di violenza;*
- *[...] per promuovere programmi e attività destinati ad aumentare il livello di autonomia e di emancipazione delle donne».*

Se da un lato è sicuramente encomiabile solo il fatto che questo capitolo sia parte della Convenzione, dall'altro bisogna riconoscere che è ovviamente un articolo di portata generale: non pone obblighi specifici o obblighi di risultato, ma obbliga le parti a *promuovere* o *incoraggiare*. Questo lascia grande discrezionalità agli Stati, sia dal punto di vista della quantità di progetti/iniziative/campagne da mettere in atto a questo scopo, sia della qualità di queste in termini di personale impiegato, istituzioni e organizzazioni coinvolte. Vale a dire, andando al nocciolo della questione, la norma lascia ampia discrezionalità agli Stati sulla quantità di fondi da stanziare.

Infatti, una delle osservazioni principali nei rapporti del GREVIO riguarda proprio l'insufficiente allocazione di risorse finanziarie e umane per l'attuazione di politiche, provvedimenti e programmi

integrati, finalizzati alla prevenzione e alla lotta contro tutte le forme di violenza¹⁶.

Su questa questione, prima di definire le misure specifiche, è necessario prendere in

¹⁵ Tutti gli articoli citati in questo paragrafo sono tratti dal Capitolo III della *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, a meno che indicato diversamente <https://www.istat.it/it/files/2017/11/ISTANBUL-Convenzione-Consiglio-Europa.pdf>

¹⁶ Al punto 43 del *Primo rapporto generale sulle attività del GREVIO, relativo al periodo da giugno 2015 a maggio del 2019*; maggio 2019 <https://rm.coe.int/first-grevio-s-report-of-activities-initalian/1680a1f129>

considerazione anche gli articoli 7, 8 e 9. La Convenzione di Istanbul, infatti, richiede agli Stati parte che alla base di tutte le misure per la prevenzione ci siano delle politiche nazionali efficaci, globali e coordinate (che il GREVIO menziona come quarto Pilastro della Convenzione¹⁷) che pongano al centro i diritti della vittima, ma soprattutto che queste siano attuate attraverso una collaborazione efficace tra tutti gli enti, le istituzioni e le organizzazioni pertinenti.¹⁸ Per attuare le politiche nazionali integrate, è necessario creare enti statali ad hoc, specializzati ed estesi su tutto il territorio e, ovviamente, con appropriate risorse finanziarie e umane¹⁹. La Convenzione stabilisce anche che le Parti sostengono a tutti i livelli il lavoro delle ONG pertinenti e delle associazioni della società civile attive²⁰, ma questo non può essere sufficiente e non può sostituire le politiche nazionali di cui all'art. 7.

Il finanziamento e l'attuazione di politiche di prevenzione sono infatti al centro delle principali critiche del comitato di sorveglianza della Convenzione che infatti precisa: *«il GREVIO ha notato che in molti casi i piani d'azione nazionali consistono in iniziative basate su progetti. Tali iniziative, poiché di durata limitata, non favoriscono un approccio sostenibile, globale e integrato al problema e non sono in grado di garantire politiche strutturali integrate per il contrasto della violenza nei confronti delle donne»*²¹. Inoltre, il GREVIO sottolinea la mancanza di coordinamento, o l'inadeguatezza del livello che gli enti statali preposti hanno all'interno del governo di alcuni Stati parte; come l'Albania dove *«le ONG competenti non sono sistematicamente coinvolte nella pianificazione e nel coordinamento delle politiche, contrariamente ai requisiti dell'articolo 7, paragrafo 3 della Convenzione»*²². Naturalmente il GREVIO sottolinea anche che Stati come il Portogallo²³ hanno adottato sin da subito un approccio corretto, per cui queste osservazioni sono sempre da considerarsi specifiche per alcuni Stati parte.

¹⁷ GREVIO Baseline Evaluation Report – Italy, 13 gennaio 2020 <https://rm.coe.int/first-grevio-s-report-of-activities-in-italian/1680a1f129>

¹⁸ Art. 7 della Convenzione di Istanbul

¹⁹ Art. 8 della Convenzione di Istanbul

²⁰ Art. 9 della Convenzione di Istanbul

²¹ Al punto 44 del *Primo rapporto generale sulle attività del GREVIO, relativo al periodo da giugno 2015 a maggio del 2019*; maggio 2019 <https://rm.coe.int/first-grevio-s-report-of-activities-initalian/1680a1f129>

²² Al punto 46 del *Primo rapporto generale sulle attività del GREVIO, relativo al periodo da giugno 2015 a maggio del 2019*; maggio 2019 <https://rm.coe.int/first-grevio-s-report-of-activities-initalian/1680a1f129>

²³ Al punto 63 del *Primo rapporto generale sulle attività del GREVIO, relativo al periodo da giugno 2015 a maggio del 2019*; maggio 2019 <https://rm.coe.int/first-grevio-s-report-of-activities-initalian/1680a1f129>

Le altre norme del capitolo sulla prevenzione riguardano specificatamente alcuni ambiti e attori che sono direttamente coinvolti a tale scopo.

Per esempio, l'art. 13 riguarda alla *sensibilizzazione* e all'impegno che gli Stati si assumono nel sostenere le campagne e i programmi di sensibilizzazione. È bene sottolineare che nel testo le Parti hanno voluto mettere per iscritto che questo dovrebbe essere fatto in maniera regolare e ad ogni livello. Allo stesso modo l'articolo successivo che ha come tema l'*educazione* pone lo stesso impegno a livello scolastico e nelle strutture di istruzione non formali: «*includere nei programmi scolastici di ogni ordine e grado dei materiali didattici su temi quali la parità tra i sessi, i ruoli di genere non stereotipati, il reciproco rispetto, la soluzione non violenta dei conflitti nei rapporti interpersonali, la violenza contro le donne basata sul genere e il diritto all'integrità personale, appropriati al livello cognitivo degli allievi*» (art. 14). Questo articolo, come vedremo successivamente, ha uno scopo ben preciso: essendo la violenza di genere un problema strutturale, è bene partire dall'educazione nelle scuole per contrastare la disparità di genere. Purtroppo però l'educazione è un tema politicamente sensibile, che spesso viene usato come motivo di opposizione alla Convenzione²⁴.

L'art. 15 riguarda l'obbligo di *formazione di figure professionali adeguate*, e prevede il finanziamento di programmi di formazione sia per il personale che interagisce con la vittima (polizia, personale medico, centri antiviolenza, psicologi specializzati, ...), sia per le figure che interagiscono con gli autori di violenza. Questo, allo scopo di incoraggiare gli autori ad adottare comportamenti non violenti nelle relazioni interpersonali, al fine di prevenire nuove violenze e modificare i modelli comportamentali violenti, come previsto nell'art. 16. Questo prevede che gli Stati adottino dei programmi di recupero anche degli autori di violenza, sempre nel rispetto della sicurezza delle vittime, per ribadire ancora una volta la volontà degli Stati della Convenzione di Istanbul di contrastare il fenomeno strutturale della violenza di genere in ogni sua forma e con tutte le persone coinvolte.

²⁴ *La Polonia contro donne e gay? Le nuove preoccupazioni sul governo di destra di Beata Szydło riguardano una legge sulla procreazione assistita e le accuse di voler vietare l'aborto*
<https://www.ilpost.it/2015/12/24/polonia-donne-aborto-fecondazione/>

1.3 Il termine *genere* nella Convenzione di Istanbul

Proseguiamo ora nell'analisi del trattato con un tema che nella Convenzione di Istanbul sembrerebbe assumere un'importanza marginale, di definizione dei termini, ma che in realtà si rivelerà centrale nel dibattito politico-giuridico che segue l'entrata in vigore della stessa: il termine *genere*.

Art.3: Definizioni, al punto c: «con il termine “genere” ci si riferisce a ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini». Poi ripreso nell'art.6: «Le Parti si impegnano a inserire una prospettiva di genere nell'applicazione e nella valutazione dell'impatto delle disposizioni della presente Convenzione [...]».

Questa definizione, nata dal compromesso in sede di negoziato, con la Federazione Russa e la Santa Sede che temevano il rischio di una moltiplicazione dei generi insito in una nozione troppo estesa di “genere”,²⁵ ha un chiaro intento: identificare tutte le norme della Convenzione sulla nozione di *genere*, e non su quella di *sesso*.

Questo si inserisce nel più ampio cambiamento avvenuto a livello giuridico negli ultimi trent'anni che, attraverso le legislazioni nazionali e le sentenze della giurisprudenza nazionale ed europea, definisce e dà priorità all'identità di genere, rispetto al sesso biologico.

Barbara Pezzini, professoressa ordinaria di diritto costituzionale dell'Università di Bergamo, prova a darne una definizione: «*Il genere è la categoria analitica relazionale che restituisce la gerarchia sociale nei rapporti tra i sessi e, dunque, i problemi di disuguaglianza e di subordinazione [...]. Sesso e genere sono contemporaneamente presenti a definire strutturalmente la condizione della persona che l'analisi di genere, in quanto prospettiva descrittiva e interpretativa della differenza e della relazione tra i sessi, può illuminare. In questo senso, oggetto di indagine è sempre un sistema nel quale rilevano entrambe le dimensioni della relazione tra femminile e maschile: sia quella più immediatamente restituita dal sesso, cui appartengono la biologia, la corporeità, la sessualità e la riproduzione; sia quella dei ruoli, delle possibilità, dei diritti e delle*

²⁵ S. De Vido, *Donne, Violenza e Diritto Internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*, Mimesis, Milano, 2016, pp. 286; Elena Caruso; AG About Gender International Journal of gender studies, Vol. 6 N° 11, pp. 422-427, 2017

aspettative, dei costrutti di potere connessi socialmente all'appartenenza sessuale (il genere)»²⁶.

Nella giurisprudenza, questa definizione viene in rilievo ovviamente nei casi limite, ossia nei casi di specie in cui il genere che un soggetto riconosce a sé stesso non corrisponde al sesso biologico dello stesso; in diritto: quando il soggetto lamenta discriminazioni di trattamento in seguito ad interventi chirurgici di cambio sesso. Stiamo parlando quindi della questione delle persone transessuali, nei casi in cui i concetti di identità di genere e identità sessuale vengono in rilievo.

La giurisprudenza in questo campo è ampia con numerosi esempi sia dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (*P vs S 1996; Richards 2006; Leger 2015*²⁷), sia dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) (*B. c. Francia, 1992; Christine Goodwin c. Regno Unito, 2002; P. c. Portogallo, 2011* solo per citarne alcune²⁸). Tuttavia, non essendo necessario in questa sede ripercorrere l'intera evoluzione della giurisprudenza, in questa tesi ci limiteremo ad analizzare una sentenza che, secondo la mia opinione, definisce bene il concetto di genere e sesso, e come la Convenzione di Istanbul interpreta la nozione.

La sentenza in questione è *S.V. c. Italia*, 2018, della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo²⁹. I fatti all'origine della controversia riguardano la ricorrente, L., la quale aveva iniziato il procedimento di cambio sesso nel 1999 e successivamente aveva ricevuto l'autorizzazione dal tribunale a sottoporsi a interventi chirurgici di conferma del sesso. Nel frattempo, la ricorrente chiedeva l'autorizzazione al prefetto di Roma per modificare il proprio nome maschile divenuto ormai fonte di imbarazzo e umiliazione. Il prefetto aveva rigettato la richiesta e L. aveva impugnato questa di fronte al Tribunale Amministrativo Regionale nel 2002. Nel 2008 il TAR aveva respinto il ricorso poiché era

²⁶ *Il binarismo di genere come problema di bio-diritto*, BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto, 1/2023, Barbara Pezzini, 2023 <file:///C:/Users/utente/Downloads/12+PEZZINI.pdf>

²⁷ *La Corte di Giustizia e la parità di trattamento*; Corte di Giustizia dell'Unione Europea: Direzione della comunicazione, unità pubblicazioni e media elettronici; Giugno 2020 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-10/qd-02-20-588-it-n.pdf>

²⁸ *Scheda tematica – Identità di genere*, Consiglio d'Europa / Corte Europea dei diritti dell'Uomo, 2012. https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Gender_identity_ita.pdf

²⁹ *S.V. c. Italia (no 55216/08)*; Corte Europea dei diritti dell'uomo; 11 ottobre 2018 https://www.biodiritto.org/ocmultibinary/download/3351/32831/7/199a69ceff4350db38ad84e79a236bff.pdf/file/AFFAIRE_S.V._c._ITALIE.pdf

necessario procedere alla verifica dell'avvenuta conversione sessuale, secondo quanto previsto dalla legge n. 164/1982, cosa che nel frattempo era già avvenuta.

La ricorrente L. quindi fece ricorso alla CEDU sostenendo che nei suoi confronti l'Italia aveva violato l'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo: il diritto al rispetto della vita privata e familiare. Nello specifico, L. riteneva che il rifiuto da parte delle autorità italiane di modificare il nome avesse leso il suo diritto all'identità di genere. La Corte, pur affermando l'esistenza di un ampio margine di discrezionalità per gli Stati nel dettare le condizioni per la modifica del nome delle persone, rileva che nel caso di specie era stato anteposto l'interesse Statale al diritto di L. alla propria identità sessuale, uno degli aspetti più intimi della vita privata. L'Italia quindi viene condannata per violazione dell'art. 8.

Benché la verifica di valide motivazioni per procedere alla modifica dell'iscrizione anagrafica possa essere coerente con il principio di certezza dello stato civile, la Corte afferma che le autorità italiane non hanno valutato correttamente il caso specifico della ricorrente. Infatti, il fatto che fosse stato ignorato che la ricorrente stava effettuando una transizione di genere da molti anni e che la sua identità di genere fosse riconosciuta nel contesto sociale di riferimento, ne ha prolungato per più di due anni il disagio derivante da risultanze di stato civile difformi rispetto all'identità di genere³⁰.

In questa sentenza è chiaro che la Corte dia priorità netta dell'identità di genere della ricorrente rispetto all'identità sessuale, affermando che L. aveva diritto al cambio nome anche prima dell'avvenuto cambio sesso, dato che il procedimento era già iniziato.

Naturalmente questo è solo un esempio, ma è esemplificativo della tendenza giurisprudenziale della stessa Corte del Consiglio d'Europa e quindi parametro più che attendibile del significato di genere che la stessa Convenzione di Istanbul vuole intendere.

Tutto questo però si inserisce in un dibattito più ampio, sia a livello accademico, che a livello politico, su cosa comprenda il significato di *genere*: sostanzialmente se questo termine sia comprensivo anche della comunità LBGTQ+ e quindi se la Convenzione faccia riferimento anche alla violenza "omotransfobica".

³⁰ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo - S.V. c. Italia: transizione di genere; Carla Maria Reale, 11 ottobre 2018. <https://www.biodiritto.org/Biolaw-pedia/Giurisprudenza/Corte-Europea-dei-Diritti-dell-Uomo-S.V.-c.-Italia-transizione-di-genere>

A livello accademico alcuni autori, come ad esempio la professoressa De Vido, tendono a concedere un'interpretazione più ampia del concetto di "genere" nella Convenzione di Istanbul, il cui significato sembrerebbe sconfinare in quello di "orientamento sessuale": «estendere le misure in essa previste anche a lesbiche, gay, transessuali, bisessuali e intersessuati, consentendo dunque di apprezzare il termine "genere" nella sua portata più ampia»³¹. Nel commentare questo, altri criticano però questo approccio: in particolare Elena Caruso ritiene che l'approccio per il quale la Convenzione si riferisce allo stesso modo anche alla violenza omotransfobica rischia di neutralizzare la specificità del fenomeno che la Convenzione di Istanbul intende contrastare, ossia la violenza maschile contro le donne, e dunque di ridimensionare notevolmente la portata innovativa della Convenzione stessa³².

Ho ritenuto interessante riportare qui questo estratto del dibattito accademico, non per inserirmi nella questione se la Convenzione si riferisca anche agli atti di violenza omotransfobica o meno, ma semplicemente per constatare che questa interpretazione potrebbe esistere.

In particolare, la volontà esplicita nelle norme pattuite di voler dare una connotazione di *genere*, pone una certa obbligatorietà di recepire questo concetto giuridico all'interno degli ordinamenti nei quali l'interpretazione disgiunta di *Sesso* e *genere* non esiste ancora, come nel caso della Bulgaria (come vedremo più avanti).

Chiarisco: detto che nella mia opinione personale ben venga un'interpretazione ampia che comprenda anche la violenza di genere al di fuori della concezione binaria uomo -donna, non voglio provare a dare in questa sede un'interpretazione del termine *genere* ampia o meno, bensì sottolineare che un'interpretazione più ampia che comprenda la violenza omotransfobica è possibile. Un'interpretazione che nel dibattito politico ha assunto connotati e toni molto diversi che nel dibattito giuridico-accademico, utilizzata come una ragione di opposizione alla ratifica della Convenzione di Istanbul da parte dei partiti di destra apertamente schierati contro la comunità LGBTQ+ e tutto ciò che la riguarda. In

³¹ *Donne, Violenza e Diritto Internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*, S. De Vido, 2016

³² S. De Vido, *Donne, Violenza e Diritto Internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*, Mimesis, Milano, 2016, pp. 286; Elena Caruso; AG About Gender International Journal of gender studies, Vol. 6 N° 11 pp. 422-427, 2017 file:///C:/Users/utente/Downloads/admin-2.Rec_Caruso.pdf

questo paragrafo quindi vorrei evidenziare che la definizione di *genere* di cui all'art.3 e 6 è importante proprio perché sarà una delle ragioni di opposizione alla Convenzione di Istanbul stessa.

1.4 I capitoli VI e VII della Convenzione di Istanbul

Ci sono ancora due capitoli importanti da analizzare della Convenzione di Istanbul: il VI che riguarda *Indagini, procedimenti penali, diritto procedurale e misure protettive* e il VII su *Migrazione e asilo*.

Partendo da quest'ultimo, il capitolo VII si sviluppa in tre articoli dal 59 al 61, i quali hanno l'obiettivo di costruire degli obblighi in capo agli Stati di protezione ulteriore per le vittime dei reati della Convenzione di cui agli articoli del capitolo V nel caso in cui vengano in rilievo le leggi interne sull'immigrazione e lo status di residenza delle vittime. In particolare, l'art. 59 in tema di *residenza* prevede innanzitutto che lo Stato fornisca alla vittima un titolo di soggiorno autonomo nel caso in cui questo sia dipendente da quello del coniuge. Lo Stato inoltre, nel caso in cui le autorità lo ritengono necessario per la protezione della vittima, deve disporre la sospensione delle procedure di espulsione o il rinnovamento del permesso di soggiorno. Infine, lo Stato deve autorizzare il recupero dello status di residente in caso in cui la vittima lo abbia perso perché condotta in un altro Paese al fine di contrarre matrimonio forzato o combinato.

L'art. 60 invece prevede sostanzialmente il riconoscimento della violenza di genere quale possibile fondamento del diritto di asilo. In particolare l'art. 60 prevede che essa sia riconosciuta come una forma di persecuzione ai sensi della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e come una forma di grave pregiudizio che dia luogo a una protezione complementare/sussidiaria. Inoltre la Convenzione prevede che la violenza di genere sia riconosciuta come un criterio su cui sviluppare delle procedure di accoglienza sensibili per le vittime e dei servizi di supporto adatti per i richiedenti asilo.

E infine l'art. 61 prevede che *«le vittime della violenza contro le donne bisognose di una protezione, indipendentemente dal loro status o dal loro luogo di residenza, non possano in nessun caso essere espulse verso un paese dove la loro vita potrebbe essere in pericolo*

o dove potrebbero essere esposte al rischio di tortura o di pene o trattamenti inumani o degradanti»³³.

Queste sono norme che non vogliono in alcun modo modificare le leggi interne in materia di residenza e cittadinanza: infatti sono norme generali che identificano delle situazioni in cui l'obbligo in capo allo Stato è di porre maggiore attenzione alle vittime di violenza di genere e domestica che dovessero interfacciarsi anche con problemi legati all'immigrazione. Dunque sono norme di protezione delle vittime appartenenti alle minoranze etniche nel territorio di uno Stato parte.

Anche questo capitolo sarà al centro del parere della Corte di Giustizia per l'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione stessa.

Il capitolo VI, art. 49-58, contiene le principali misure particolari necessarie per accelerare, dare priorità e protezione alle indagini e ai procedimenti, dato che la mancanza di queste norme è spesso causa delle conseguenze fatali della violenza di genere.

Gli obblighi generali (art. 49-50) riguardano appunto la necessità di dare priorità e celerità per garantire indagini e procedimenti efficaci, tenendo sempre la tutela e la sicurezza della vittima come riferimento principale, il che comprende un piano chiaro di valutazione e gestione dei rischi da parte delle autorità competenti.

Scendendo nel dettaglio, le misure specifiche prevedono un obbligo di modifica delle legislazioni interne (secondo i criteri sopra citati) per: le misure urgenti di allontanamento della vittima dalla propria abitazione (art. 52), le ordinanze di ingiunzione e protezione (art. 53), la modalità delle indagini e l'utilizzo delle prove strettamente connessi alla sfera sessuale (art. 54), la necessità che i reati del Capitolo V non dipendano interamente da una segnalazione o da una denuncia da parte della vittima (art. 55), il diritto all'assistenza legale (art. 57), nonché l'estensione del termine di prescrizione per evitare l'impunità dei reati della Convenzione (art. 58). Un elenco che esamineremo nel dettaglio nel prossimo paragrafo quando analizzeremo come queste misure siano state applicate in Italia con il cosiddetto "Codice Rosso" del 2019.

Per analizzare l'applicazione della Convenzione di Istanbul attraverso i rapporti del GREVIO, è necessario approfondire brevemente come esso opera e analizzare la base

³³ Art. 61 della Convenzione di Istanbul

giuridica su cui si fonda il suo mandato. Essa è nel Capitolo VIII del Trattato: «*Il Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (di seguito "GREVIO") è incaricato di vigilare sull'attuazione della presente Convenzione da parte delle Parti contraenti*»³⁴.

Il GREVIO è composto da un minimo di 10 membri a un massimo di 15, i quali sono eletti dal Comitato delle Parti, che è l'organo rappresentativo degli Stati parte della Convenzione³⁵, con un mandato di quattro anni e presentati dallo Stato parte secondo i criteri di cui all'art. 66.

La procedura³⁶ di valutazione del GREVIO inizia attraverso il *Questionario di base*, somministrato agli Stati sulla base dei dialoghi che intrattiene con le autorità statali e con le ONG presenti sul territorio e sulla base delle osservazioni del GREVIO durante le visite di valutazione.

Il questionario è dettagliato e chiede il resoconto di tutte le parti della Convenzione. A titolo esemplificativo ne prendiamo un estratto che riguarda il Capitolo III sulla Prevenzione:

*«E. Si prega di fornire informazioni sulle iniziative intraprese per istituire o sostenere i programmi rivolti agli autori di atti di violenza domestica di cui all'art. 16, par. 1. In particolare, si prega di fornire dettagli in merito a: 1. Numero complessivo dei programmi esistenti, relativa distribuzione geografica, istituzione/ente/organismo attuativo (amministrazione penitenziaria o preposta alla libertà vigilata, ONG, altro), carattere obbligatorio o volontario, nonché il numero dei posti e il numero degli autori di reati che li frequentano ogni anno; [...] 3. In che modo una comprensione fondata sul genere della violenza nei confronti delle donne sia stata recepita in tali programmi; 4. Fonti di finanziamento di tali programmi e loro importo annuale; 5. Misure adottate per valutarne l'impatto»*³⁷.

Tutto questo costituisce la base del *rapporto preliminare di valutazione di base* del GREVIO relativo allo Stato in esame, assieme a specifiche raccomandazioni sullo stato

³⁴ Art. 66 della Convenzione di Istanbul

³⁵ Art. 67 della Convenzione di Istanbul

³⁶ Art. 68 della Convenzione di Istanbul

³⁷ *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)*, GREVIO, 11 marzo 2016
<https://www.pariopportunita.gov.it/media/1955/questionario-grevio-2017.pdf>

di attuazione. Lo Stato può rispondere attraverso dei commenti e successivamente, tenuto conto di questi, il GREVIO adotta la versione finale del rapporto di valutazione di base³⁸. Da questa descrizione possiamo notare come questa procedura sia un meccanismo di controllo che rispecchia quelli tipici del diritto internazionale: ossia basata sul consenso e la volontà dello Stato di sottoporsi alla valutazione. Nonostante questo, possiamo apprezzare il livello dettagliato ed esaustivo della procedura e che, a detta della prima presidente del GREVIO Prof. Dott. Feride Acar, «*Il rapido sviluppo del GREVIO in un organismo di monitoraggio pienamente funzionante, lo ha reso un comitato rispettato ed efficace. In tal senso, l'esperienza del GREVIO ha chiaramente costituito una "best practice" per il potenziamento delle istituzioni a livello internazionale*». A questo la Presidente aggiunge che i rapporti del GREVIO sono stati accolti molto positivamente sia dagli Stati che dalla società civile³⁹.

1.5 L'applicazione concreta della Convenzione di Istanbul in Italia

Dopo aver analizzato il testo e le norme di diritto internazionale che formano la Convenzione, vediamo come l'Italia ha dato attuazione a queste nel suo diritto interno. L'Italia, con la legge di autorizzazione alla ratifica 77/2013⁴⁰, è stata uno dei primi Stati ad adottare la Convenzione di Istanbul, entrata in vigore il 1° agosto 2014⁴¹ a seguito delle 10 ratifiche, come previsto dal trattato⁴².

In uno dei primi passi del primo rapporto di base del GREVIO sull'Italia si legge: «*Una serie di riforme legislative ha creato un ampio insieme di regole e meccanismi che rafforzano la capacità delle autorità di abbinare le loro intenzioni con azioni concrete*

³⁸ Prefazione del *Primo rapporto generale sulle attività del GREVIO, relativo al periodo da giugno 2015 a maggio del 2019*; maggio 2019 <https://rm.coe.int/first-grevio-s-report-of-activities-initalian/1680a1f129>

³⁹ Prefazione del *Primo rapporto generale sulle attività del GREVIO, relativo al periodo da giugno 2015 a maggio del 2019*; maggio 2019 <https://rm.coe.int/first-grevio-s-report-of-activities-initalian/1680a1f129>

⁴⁰ Legge 27 giugno 2013, n. 77,

<https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-07-01&atto.codiceRedazionale=13G00122&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo1=10&qId=1e6e5754-7ea2-493a-ab8e-a2a2af7b1eb0&tabID=0.4936401819391891&title=lbl.dettaglioAtto>

⁴¹ *Chart of signatures and ratifications of Treaty 210*, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=210>

⁴² Art. 75.3 della Convenzione di Istanbul

per fermare la violenza»⁴³. Le riforme in questione sono: la riforma del 2009 sullo stalking, la legge 119/2013 e la legge 69/2019, ovvero il *Codice Rosso*. Esse sono state molto apprezzate dal GREVIO, rendendo l'Italia uno degli Stati più attivi nel recepimento delle norme pattizie.

La legge 38 del 23 aprile 2009⁴⁴, essendo antecedente alla Convenzione, non può essere riconducibile all'applicazione diretta della Convenzione di Istanbul, ma possiamo apprezzare ugualmente come il reato di *stalking*, introdotto nel nostro ordinamento proprio con questa legge, richiami alcuni elementi dell'art. 34 della Convenzione. Infatti, l'art. 612-bis del codice penale, in modo più dettagliato, pone come condizioni del reato la reiterazione e l'intenzionalità (dolo) del comportamento dell'autore, che ritroveremo poi come condizioni essenziali nell'art.34: «*comportamento intenzionalmente e ripetutamente minaccioso*». Allo stesso modo nell'art. 612-bis si legge «*...in modo da cagionare un perdurante e grave stato di ansia o di paura ovvero da ingenerare un fondato timore per l'incolumità propria [...] ovvero da costringere lo stesso ad alterare le proprie abitudini di vita*». Come nell'art.34 («*portandola a temere per la propria incolumità*»), per l'integrazione del reato non si richiede l'accertamento di uno stato patologico, ma è sufficiente che gli atti persecutori abbiano un effetto destabilizzante sulla vittima.

Nel 2013 invece viene convertito in legge il decreto-legge 93/2013, che possiamo considerare a tutti gli effetti in applicazione alla Convenzione di Istanbul, dato che la maggior parte delle norme era stata ritenuta non direttamente applicabile. La legge 119/2013⁴⁵, c.d. "*legge contro il femminicidio*", prevede importanti modifiche sia al diritto sostanziale, sia al diritto penale procedurale.

Per quanto riguarda la prima parte, vengono configurate nuove circostanze aggravanti: come nel caso di maltrattamenti contro familiari e conviventi nel caso in cui il fatto è commesso in presenza o in danno di un minore, o nei casi di violenza sessuale e di atti

⁴³ GREVIO's (Baseline) Evaluation – ITALY, GREVIO, 13 gennaio 2020 <https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e>

⁴⁴ Il delitto di atti persecutori (c.d. *stalking*), Dossier della Camera dei Deputati <https://leg16.camera.it/561?appro=684>

⁴⁵ Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province, Legge 119/2013, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/10/15/13G00163/sg>

persecutori quando la vittima sia il coniuge, l'ex coniuge, sia o sia stata legata da una relazione affettiva con il colpevole. Il legislatore ha voluto far emergere la centralità dell'esistenza di una relazione affettiva tra vittima e colpevole, per far rientrare determinati atti di violenza all'interno del concetto di violenza domestica, senza la necessità del matrimonio o la convivenza. Il fine di questa prima categoria di modifiche è quello di attuare nell'ordinamento italiano l'art. 45 (sanzioni e misure repressive) e l'art. 46 (circostanze aggravanti) della Convenzione di Istanbul. Inoltre, per il reato di stalking la querela diventa irrevocabile quando il fatto è compiuto mediante minacce reiterate, in attuazione dell'art. 55 della Convenzione, il quale chiede che il procedimento penale non dipenda interamente dalla volontà della vittima⁴⁶.

Per quanto riguarda le modifiche al procedimento penale, la legge del 2013 prevede l'espansione degli obblighi di informazione a favore della persona offesa, il patrocinio a spese dello Stato indipendentemente dal reddito per le vittime di reati violenti, l'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare come misura pre-cautelare, come è richiesto dalla Convenzione di Istanbul agli artt. 52 e 56⁴⁷. La legge 119 chiude la parte sul contrasto alla violenza di genere con l'istituzione del *Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere*⁴⁸ in attuazione del pilastro sulla Prevenzione. Nel Piano si stabilisce una governance multilivello, coordinata dal Governo e dal Dipartimento delle Pari Opportunità; in particolare vengono istituite una la Cabina di regia interistituzionale e *l'Osservatorio nazionale sul fenomeno della violenza*, con compiti di studio e ricerca. Inoltre, è istituito un *Tavolo di coordinamento* per favorire anche a livello locale l'attuazione di programmi per il contrasto alla violenza di genere ed il loro monitoraggio⁴⁹.

⁴⁶ Cap 4, par. 1.1 de *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*, Maria Giusy Schiavone, Rel. Prof. Pietro Pustorino, LUISS, 2020 http://tesi.luiss.it/28319/1/136063_SCHIAVONE%20SCHIAVONE_MAR.pdf

⁴⁷ Cap 4, par. 1.2 de *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*, Maria Giusy Schiavone, Rel. Prof. Pietro Pustorino, LUISS, 2020 http://tesi.luiss.it/28319/1/136063_SCHIAVONE%20SCHIAVONE_MAR.pdf

⁴⁸ Art. 5 Lg. 119/2013

⁴⁹ Cap 4, par. 1.4 de *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*, Maria Giusy Schiavone, Rel. Prof. Pietro Pustorino, LUISS, 2020 http://tesi.luiss.it/28319/1/136063_SCHIAVONE%20SCHIAVONE_MAR.pdf

La terza riforma importante è quella che redige il cosiddetto “*Codice Rosso*”, ossia la legge 69/2019⁵⁰. Questa è una riforma molto complessa, di cui vediamo i principali aspetti.

Per quanto riguarda il diritto penale, la legge introduce nel codice quattro nuovi delitti: *deformazione dell’aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso*, punito con la reclusione da 8 a 14 anni, o con l’ergastolo in caso di morte della vittima; il delitto di *diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti senza il consenso delle persone rappresentate*, ossia il Revenge porn, con l’aggravante se i fatti sono commessi nell’ambito di una relazione affettiva; il delitto di *costrizione o induzione al matrimonio*, e si procede anche quando il fatto è commesso all’estero da, o in danno, di un cittadino italiano o di uno straniero residente in Italia; e infine il delitto di *violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa*, punito anch’esso con la reclusione. Oltre che a numerosi inasprimenti di pena e ulteriori aggravanti per i reati degli articoli dal 34 al 36 della Convenzione di Istanbul.

La parte più importante della riforma però sono sicuramente le modifiche al codice di procedura penale, che impongono interventi tempestivi e la velocizzazione urgente dei procedimenti giudiziari, per l’attuazione del Capitolo IV della Convenzione: ossia le norme per la *Protezione e il sostegno* della vittima. In particolare il *Codice rosso* prevede, a fronte di notizie di reato relative a delitti di violenza domestica e di genere, che la polizia giudiziaria riferisca immediatamente al pubblico ministero, anche in forma orale (a cui poi segue quella scritta), che il PM ha l’obbligo di sentire le persone coinvolte entro 3 giorni dall’iscrizione della notizia di reato e che tale termine può essere prorogato solo in presenza di imprescindibili esigenze di tutela di minori o della riservatezza delle indagini, nell’interesse della persona offesa. La polizia giudiziaria inoltre deve procedere senza ritardo al compimento degli atti di indagine delegati dal PM e mettere a disposizione del PM la documentazione delle attività svolte. Il chiaro intento è quello di dare priorità assoluta al perseguimento di questo tipo di reati, e quindi di evitare e prevenire conseguenze fatali. Il *Codice Rosso* prevede inoltre una serie di obblighi di immediata comunicazione tra i magistrati, nonché obblighi di informazione alla vittima di violenza di genere e domestica.

⁵⁰ Legge n. 69, 19 luglio 2019 <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2019-07-19;69>

La lg. 69/2019 dà attuazione anche agli art. 15 (formazione delle figure professionali), e 16 (programmi di intervento di carattere preventivo e di trattamento) della Convenzione, ossia per il pilastro della *prevenzione*. Essa prevede l'attivazione di specifici corsi di formazione per il personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia penitenziaria, e interviene nel trattamento penitenziario delle persone condannate per reati di violenza domestica e di genere, per estendere ai condannati la possibilità di sottoporsi a un trattamento psicologico con finalità di recupero e di sostegno⁵¹.

1.6 Le raccomandazioni del GREVIO sull'Italia

Il GREVIO elogia l'Italia per l'attività legislativa in materia, tuttavia, come abbiamo potuto vedere, la Convenzione non è fatta solo da norme di punizione e inasprimento delle pene, bensì prevede una serie di interventi che vanno al di là delle modifiche ai codici penali. Vediamo quindi le mancanze e le raccomandazioni che il GREVIO ha espresso sull'Italia nel suo rapporto.

Uno delle prime questioni che il comitato di esperti mette in evidenza sono le politiche generali per la parità di genere, ritenute insufficienti e che spesso vengono reinterpretate e riorientate in termini di politiche familiari e di maternità, aggiungendo che è necessario ribadire il carattere strutturale della questione⁵².

Il rapporto pone l'accento su alcune problematiche strutturali delle azioni del governo italiano, in primis la mancanza di una comunicazione efficace e di un coordinamento interistituzionale fra gli organismi incaricati. Il rapporto infatti ritiene che le autorità dovrebbero sviluppare, in via prioritaria, delle soluzioni che offrano il coinvolgimento delle varie autorità locali e la partecipazione di tutte le parti interessate, comprese in particolare le ONG. Questo anche perché in Italia, i servizi di supporto specialistico e le case di accoglienza per le vittime sono forniti principalmente da centri antiviolenza a gestiti

⁵¹ *Provvedimento L. 69/2019: disposizioni in tema di violenza domestica e di genere*, Servizio studi della Camera dei Deputati (XVIII legislatura), 28 febbraio 2020
https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1154235.pdf?_1573172555581#:~:text=69%20del%202019%20prevede%2C%20a,seguir%C3%A0%20senza%20ritardo%20quella%20scritta.

⁵² L'intero paragrafo è basato su: *GREVIO's (Baseline) Evaluation – ITALY*, GREVIO, 13 gennaio 2020
<https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e>

da ONG, invece che dallo Stato. La raccomandazione è anche quella di fornire una solida base istituzionale per gli organismi incaricati, anche per proseguire gli sforzi nel monitoraggio e in una valutazione efficaci delle politiche.

In secundis, una grande disparità territoriale è presente nell'erogazione di questi servizi, sia dal punto di vista quantitativo, (*«un problema di diffusione ineguale dei servizi in tutto il Paese e di limitata capacità delle strutture esistenti di rispondere ai bisogni di tutte le vittime»*), sia dal punto di vista qualitativo dove approcci diversi nell'applicazione dei regolamenti portano a condizioni differenti per l'accesso ai finanziamenti statali. E inoltre, i diversi meccanismi regionali per il finanziamento dei servizi specialistici incidono negativamente sulla stabilità finanziaria delle ONG specializzate e sulla continuità dell'erogazione dei servizi.

Un altro argomento su cui l'Italia dovrebbe intervenire è la violenza assistita: la sola legislazione non è sufficiente, è necessario un supporto maggiore dei minori vittime nei centri antiviolenza. Questo è fondamentale anche dal punto di vista processuale, ove le disposizioni di legge che consentirebbero di dare priorità, nei casi di violenza contro le donne, all'interesse superiore del bambino rispetto al principio della genitorialità condivisa, sono raramente utilizzate. In questo modo il rischio è di addossare ulteriori colpe alla vittima di violenza, la madre, ed infatti il Comitato esprime preoccupazioni in questo ambito e in generale che alcune prassi facilitino la cosiddetta vittimizzazione secondaria.

Il GREVIO rileva inoltre mancanze nell'attuazione delle misure di protezione presenti nella normativa, si legge infatti: *«Nonostante l'esistenza di un articolato sistema di ordini urgenti di interdizione, restrizione e protezione nel diritto penale, civile e amministrativo, il rapporto individua diverse carenze critiche nella sua attuazione. La relazione richiede pertanto l'adozione di misure urgenti per rimuovere le barriere che impediscono alle vittime di accedere agli ordini di protezione e per migliorare la loro effettiva applicazione»*. Quello di cui si parla sono in particolare gli ordini di protezione in sede civile (artt. 342-bis e 342-ter c.c.): uno strumento normativo, che permette di mettere in sicurezza la donna che subisce violenza da parte del convivente. L'ordine di protezione civile è una risorsa perché può essere applicato senza sentire la persona accusata, ma il problema è che nella prassi, i giudici italiani difficilmente applicano questa misura in

tempi rapidi e raramente rinunciano ad ascoltare l'uomo maltrattante. Ciò ha dato origine ad una dinamica che induce gli stessi avvocati a sconsigliare alla vittima di rivolgersi all'autorità giudiziaria civile, per l'ulteriore situazione di pericolo nella quale potrebbe venirsi a trovare⁵³.

Una delle lacune principali, comune pressoché a tutti gli Stati parte della Convenzione, è l'allocatione delle risorse. Il comitato infatti sottolinea la necessità di garantire adeguate risorse finanziarie e umane, sviluppando dei piani di finanziamento a lungo termine per i servizi per le donne. La carenza delle risorse riguarda anche le azioni per la prevenzione, in particolare nei settori della sensibilizzazione, dell'istruzione, della formazione dei professionisti e dei programmi per gli autori. Su questo il GREVIO pone l'accento come anche gli operatori di diritto (i giudici) debbano essere coinvolti, perché il comitato ha evidenziato la persistenza di troppi stereotipi di genere nelle aule giudiziarie anche nelle motivazioni delle sentenze, ad esempio la necessità della prova di uno stato di sottomissione della donna che subisce violenza dall'uomo, nel reato di maltrattamenti in famiglia (un requisito che non indicato nella norma, ma utilizzato dalla giurisprudenza per delimitare i maltrattamenti da quelli che vengono definiti casi di semplice "conflittualità di coppia")⁵⁴.

Per quanto riguarda l'applicazione del Capitolo VII, sulla migrazione e il diritto di asilo, il Comitato di esperti individua pesanti lacune nel sistema generale delle richieste di asilo, le quali possono dar luogo a valutazioni errate e conseguenti espulsioni o rimpatri di donne a rischio, in violazione dell'obbligo di non respingimento. Si legge inoltre che *«Le recenti politiche di abbandono del soccorso in mare e di rafforzamento della deterrenza in mare, insieme alla chiusura dei porti italiani alle imbarcazioni che trasportano migranti soccorsi, aumentano ulteriormente il rischio di respingimento. Il GREVIO*

⁵³ Par. 5 de *The GREVIO's Evaluation Report on Italy: Where We Are in the Implementation of the Istanbul Convention*, Noemi Maria Cardinale, 13 maggio 2021
<https://www.criminaljusticenetwork.eu/en/post/the-grevios-evaluation-report-on-italy-where-we-are-in-the-implementation-of-the-istanbul-convention?out=print>

⁵⁴ Par. 5 de *The GREVIO's Evaluation Report on Italy: Where We Are in the Implementation of the Istanbul Convention*, Noemi Maria Cardinale, 13 maggio 2021
<https://www.criminaljusticenetwork.eu/en/post/the-grevios-evaluation-report-on-italy-where-we-are-in-the-implementation-of-the-istanbul-convention?out=print>

esorta pertanto le autorità a mantenere il loro obbligo di rispettare il principio di non respingimento e i diritti umani delle vittime soccorse in mare».

Anche nel campo del diritto sostanziale il GREVIO esprime alcuni suggerimenti tra cui una migliore formulazione del reato di violenza sessuale (art. 609-bis c.p.) incentrandola sull'assenza di un libero consenso all'atto da parte della vittima, come previsto dall'art. 36 della Convenzione, e l'introduzione di una norma specificamente volta a sanzionare le molestie sessuali, che manca ancora nell'ordinamento italiano. Infatti, questi comportamenti vengono ricondotti talvolta al reato di violenza sessuale, altre volte ai maltrattamenti in famiglia o agli atti persecutori⁵⁵.

Dunque, abbiamo constatato due aspetti importanti. Il primo è che i rapporti del GREVIO sono molto dettagliati e riguardano tutti gli aspetti della Convenzione. Il secondo è che anche se l'Italia si è dimostrata un Paese intraprendente nell'applicazione della Convenzione e nel promuovere una risposta efficace a questa emergenza quantomeno sul piano legislativo, le difficoltà e le lacune sono comunque molteplici. Questo è dovuto a delle difficoltà da parte dello Stato di allocare le risorse adeguate (o la mancanza di volontà politica), ma anche al fatto che contrastare un fenomeno strutturale della società, basato su secoli di pregiudizi e discriminazioni di genere non è per niente facile e richiede tempo.

Sottolineo questo perché nel secondo capitolo vedremo altri Paesi nei quali la volontà politica che aveva portato alla firma della Convenzione è venuta meno, e quindi anche quel poco che si era fatto per combattere attivamente la violenza di genere e la violenza domestica.

1.7 L'applicazione della Convenzione di Istanbul in generale

Oltre ai rapporti dettagliati su tutti gli Stati parte della Convenzione, il GREVIO elabora periodicamente un rapporto generale che cerca di delineare il generale stato di salute della

⁵⁵ Par. 3 de *The GREVIO's Evaluation Report on Italy: Where We Are in the Implementation of the Istanbul Convention*, Noemi Maria Cardinale, 13 maggio 2021
<https://www.criminaljusticenetwork.eu/en/post/the-grevious-evaluation-report-on-italy-where-we-are-in-the-implementation-of-the-istanbul-convention?out=print>

Convenzione di Istanbul, lo stato di applicazione delle sue norme, nonché il livello generale del contrasto alla violenza di genere e la violenza domestica.

Fino ad ora, sono stati pubblicati tre rapporti generali, il primo a maggio del 2019 (del quale abbiamo visto alcuni passaggi precedentemente, ma che riguardava solamente 8 Stati parte), il secondo rilasciato il 12 aprile 2021, che prende in considerazione i rapporti di 17 Stati parte della Convenzione,⁵⁶ e il terzo pubblicato a giugno del 2022⁵⁷.

Nelle dichiarazioni per la presentazione del secondo rapporto generale, la presidente del GREVIO Marceline Naudi dichiara: *«La Convenzione di Istanbul è diventata un elemento essenziale componente nel quadro europeo dei diritti umani. In vista del decimo anniversario della sua apertura per la firma chiedo a tutti noi di utilizzare questo strumento per offrire alle donne e alle ragazze maggiore protezione dalla violenza, non meno»*⁵⁸.

Il rapporto evidenzia le tendenze nei servizi per le vittime e le discute, prendendo in considerazione anche l'impatto della pandemia da Covid-19 che ha notevolmente aumentato la necessità di sostegno. Infatti esso mostra anche come la pandemia abbia messo in luce lacune preesistenti riguardo ai servizi specialistici, che hanno provocato un aumento generale dei casi di violenza domestica⁵⁹. È noto infatti che il confinamento domestico forzato, nonché la scarsità di rapporti sociali al di fuori del contesto familiare, sono stati causa dell'aumento di casi di violenza contro delle donne in casa. Solo in Italia, dove i periodi di lockdown sono stati più lunghi rispetto al resto d'Europa, si registra un aumento drastico delle richieste d'aiuto alla linea telefonica d'emergenza 1522 (nei primi

⁵⁶ GREVIO report reveals trends in stopping violence against women, 12 aprile 2021 https://www.coe.int/it/web/portal/full-news/-/asset_publisher/y5xQt7QdunzT/content/id/97266947?com.liferay.asset.publisher.web.portlet.AssetPublisherPortlet_INSTANCE_y5xQt7QdunzT_languageId=en_GB#pcom.liferay.asset.publisher.web.portlet.AssetPublisherPortlet_INSTANCE_y5xQt7QdunzT

⁵⁷ 3rd General Report on GREVIO's activities: Countries should improve child custody safety and victim protection (report), 14 giugno 2022 <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/-/3rd-general-report-on-grevio-s-activities>

⁵⁸ Statement by the President of GREVIO, Marceline Naudi 12 April 2021 <https://rm.coe.int/grevio-president-statement-12-april-2021/1680a2165b>

⁵⁹ Trends in stopping violence against women outlined in new GREVIO report, Media release communications DC058/2021 https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a2165d

nove mesi del 2021 le richieste di aiuto sono state 12.305, 15.708 nel 2020, rispetto alle 8.647 nel 2019)⁶⁰.

Tuttavia, nel rapporto generale il GREVIO non pone tanto l'accento su quanto la pandemia abbia aumentato i casi di violenza, quanto piuttosto sul fatto che i servizi di supporto e assistenza, già deficitari in tempi normali, siano risultati inadeguati durante la crisi. Questo riguarda in generale tutti gli Stati parte, dove il GREVIO ha indicato finanziamenti insufficienti per tutti i diversi tipi di servizi di supporto specialistico, come anche per l'accesso ai servizi sanitari per le donne, in particolare ai servizi di salute sessuale e riproduttiva⁶¹. Per esempio, il GREVIO richiama Danimarca e Svezia per mancanze nel supporto psicologico alle vittime, e Austria, Portogallo, Svezia, Italia e Belgio per il difficile accesso ai servizi per alcuni soggetti specifici quali bambini o minoranze etniche.⁶²

Sempre riguardo ai servizi specialistici in supporto delle vittime, il secondo rapporto generale richiama l'insufficiente allocazione delle risorse per la maggior parte degli Stati⁶³, oltre che criticare Stati come Albania, Montenegro e Serbia che affidano parte del finanziamento di questi alle donazioni private. Inoltre, si legge nel rapporto che le risorse come le case rifugio per le vittime e i centri di supporto per le vittime di abusi sessuali siano largamente insufficienti e non equamente distribuiti nei territori della maggior parte degli Stati parte della Convenzione. Riguardo alle case rifugio, il GREVIO precisa che il rapporto dovrebbe essere di una casa per ogni 10.000 abitanti, ma il risultato non è raggiunto neanche lontanamente, oltre al fatto che in numerosi Stati, tra i quali Spagna, Francia e Finlandia, queste sono di difficile accessibilità a tutti⁶⁴. La stessa argomentazione vale anche per i centri di supporto per abusi sessuali dove, a fronte della necessità di un centro per ogni 200.000 abitanti, solo la Danimarca l'ha raggiunta, con

⁶⁰ *L'effetto della pandemia sulla violenza di genere anno 2020-2021*, Istat e Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 24 novembre 2021 https://www.istat.it/it/files/2021/11/EFFETTI_PANDEMIA_-_VIOLENZA_D_GENERE.pdf

⁶¹ Punti 59-61 del *Second general report on GREVIO's activities, covering the period from June 2019 to December 2020*, aprile 2021 <https://rm.coe.int/grevio-s-second-activity-report-2021/1680a2165c>

⁶² Punti 65-66-67 del *Second general report on GREVIO's activities, covering the period from June 2019 to December 2020*, aprile 2021 <https://rm.coe.int/grevio-s-second-activity-report-2021/1680a2165c>

⁶³ Punti 75-76-77 del *Second general report on GREVIO's activities, covering the period from June 2019 to December 2020*, aprile 2021 <https://rm.coe.int/grevio-s-second-activity-report-2021/1680a2165c>

⁶⁴ Punti da 78 a 82 del *Second general report on GREVIO's activities, covering the period from June 2019 to December 2020*, aprile 2021 <https://rm.coe.int/grevio-s-second-activity-report-2021/1680a2165c>

diversi richiami per Stati nei quali non ve ne sono o sono gravemente insufficienti o con personale non adatto come la Serbia.

Il GREVIO riserva particolare attenzione ai centri di supporto per le vittime di abusi sessuali, anche perché il Comitato constata che la vittima necessita sia ovviamente di supporto psicologico, di ascolto e di assistenza personale, ma anche di una serie di esami medici, assistenza clinica per metodi contraccettivi d'emergenza o aborti. Tutti questi non sempre sono garantiti, anche nel lungo termine, per questo il Comitato invita a dare accesso sempre a queste strutture e a provvedere a questi servizi importanti⁶⁵.

Il Comitato di esperti invita gli Stati parte a qualificare come “essenziali” i servizi specialistici di sostegno alle vittime di violenza contro le donne, compresi i servizi di sostegno ai minori testimoni, e garantirne la continuità anche in momenti di crisi come in il caso della pandemia di Covid-19. Nel periodo della pandemia, però, il GREVIO ha apprezzato lo sviluppo di nuovi servizi online per denunciare la violenza, ma solo nella misura in cui l'innovazione digitale non compromette l'accesso agli spazi sicuri per le donne in presenza, dove possono denunciare la violenza con discrezione⁶⁶.

Oltre ai problemi nel finanziamento, il GREVIO mette in luce anche errori nei criteri di accesso o nelle modalità di protezione e rimedio alla violenza di genere. Come per esempio in Belgio, dove i servizi di supporto pongono anche l'obiettivo di una mediazione familiare per la risoluzione dei conflitti, sminuendo in questo modo il reato violento e il suo autore, nonché alimentando la cosiddetta vittimizzazione secondaria della vittima. Oppure nei Paesi Bassi è capitato di leggere nei rapporti della polizia “persone direttamente coinvolte”, rivolgendosi così allo stesso modo alla vittima e all'autore⁶⁷.

Chiaramente il Comitato di esperti in questi rapporti, sia quelli sui singoli Stati, sia quelli generali, vuole evidenziare le lacune e i punti critici che brevemente abbiamo visto, ciò non toglie che numerosi progressi sono stati messi in campo dagli Stati nel campo del

⁶⁵ Punti da 88 a 94 del *Second general report on GREVIO's activities, covering the period from June 2019 to December 2020*, aprile 2021 <https://rm.coe.int/grevio-s-second-activity-report-2021/1680a2165c>

⁶⁶ Al punto 104 del *Second general report on GREVIO's activities, covering the period from June 2019 to December 2020*, aprile 2021 <https://rm.coe.int/grevio-s-second-activity-report-2021/1680a2165c>

⁶⁷ Punto 69 del *Second general report on GREVIO's activities, covering the period from June 2019 to December 2020*, aprile 2021 <https://rm.coe.int/grevio-s-second-activity-report-2021/1680a2165c>

contrasto alla violenza di genere, rispetto a quando la Convenzione di Istanbul non esisteva.

Il terzo rapporto pubblicato a giugno del 2022 ha come tema centrale quello della protezione dei minori e delle vittime di violenza domestica, dato che il GREVIO aveva constatato un'importante lacuna nelle prassi degli Stati parte in questo ambito, in particolare sulla loro custodia e il diritto di visita. Questo tema trova fondamento negli artt. 26, 31 e 45 della Convenzione di Istanbul, che riguardano rispettivamente *protezione e supporto dei minori vittime di violenza assistita*, *la custodia dei figli*, *diritto di visita e la privazione della patria potestà*.

Nel descrivere punti di forza e debolezza, il Comitato di esperti riconosce che sono stati fatti importanti passi avanti, ma che la strada è ancora lunga. Le leggi di molti Stati come Italia, Montenegro e Paesi Bassi riconoscono l'aggravante della violenza in presenza di un minore e in alcuni casi la equiparano ad un abuso sul minore in termini di conseguenze penali. In Andorra, il bambino vittima di violenza assistita ha diritto per legge all'assistenza medica, psicologica e sociale al pari della vittima "diretta". In Spagna, il GREVIO ha elogiato una recente modifica che elimina il requisito del consenso di entrambi i genitori per la consulenza psicologica e il sostegno ai figli comuni. Mentre in Danimarca, lo Stato offre supporto psicologico ai bambini che hanno assistito agli effetti dello stalking. Nonostante citi queste buone pratiche, il Comitato di esperti evidenzia anche numerosi punti critici.

Il monitoraggio dei dati fino ad oggi rivela che gli Stati parte del trattato hanno difficoltà a fornire l'accesso ad adeguati servizi specializzati adatti all'età dei bambini, nonostante tutti gli Stati riconoscano gli effetti dannosi dell'essere testimone di violenza. Ad esempio in Austria e Finlandia, tali servizi sono forniti solo nei centri di accoglienza, con la conseguenza che dopo aver lasciato la casa rifugio, il servizio cessa; mentre nei Paesi Bassi, Portogallo, Serbia e Svezia l'assistenza ai minori non è stata ritenuta adeguata e sufficiente⁶⁸.

⁶⁸ Al punto 76 del *3rd general report on GREVIO's activities, covering the period from January to December 2021*, 14 giugno 2022 <https://rm.coe.int/prems-055022-gbr-2574-rapportmultiannuelgrevio-texte-web-16x24/1680a6e183>

Per quanto riguarda l'affidamento dei bambini, la Convenzione di Istanbul prevede che gli Stati debbano garantire che i casi di violenza domestica siano presi in considerazione nel decidere in merito all'affidamento e alle visite. Tuttavia, in Stati come l'Albania, Belgio, Monaco, Polonia e Slovenia, il GREVIO non ha trovato alcun riferimento esplicito alla violenza domestica come criterio legale da prendere in considerazione. In Francia, Italia, Montenegro, Paesi Bassi, Portogallo e San Marino, il Comitato di esperti ha rilevato che i giudici non conducono delle valutazioni del rischio, né chiedono la condivisione delle valutazioni tra le forze dell'ordine e i tribunali, al fine di tenerne conto nell'interesse superiore del minore. In Polonia, l'effetto dannoso sui bambini derivante dall'assistere alle violenze non sembra essere considerato sistematicamente nelle decisioni sul contatto con i minori. Gli Stati parte, quindi, tendono a dare la priorità al mantenimento dei contatti con entrambi i genitori, nel principio della genitorialità condivisa⁶⁹.

Dati questi problemi in un tema di così delicata importanza il GREVIO ha proposto dodici azioni trasversali da intraprendere per il miglioramento della situazione delle vittime per quanto riguarda l'affidamento e le visite, tra cui possiamo trovare: un più attento esame da parte dei giudici; il miglioramento della comunicazione interistituzionale (tra i tribunali civili e penali e con le autorità preposte); il non ricorso alla mediazione familiare nei casi di violenza; la formazione e sensibilizzazione di tutte le persone coinvolte (compresi educatori, insegnanti, etc.); garantire il riconoscimento dell'assistere alla violenza come una minaccia per l'interesse superiore del minore; garantire visite sicure e delicate; e ovviamente introdurre servizi di supporto specialistico dedicati per i bambini vittime o esposti a qualsiasi forma di violenza contro le donne⁷⁰.

Nella prima parte del capitolo abbiamo analizzato le norme della Convenzione di Istanbul e apprezzato la volontà degli Stati di obbligarsi a norme internazionali riguardanti un tema fondamentale e strutturale quale è la violenza di genere. Ma è solo analizzando i rapporti del GREVIO nella seconda parte del capitolo, che possiamo comprendere fino in fondo

⁶⁹ *3rd General Report on GREVIO's activities: Countries should improve child custody safety and victim protection (report)*, 14 giugno 2022 <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/-/3rd-general-report-on-grevio-s-activities>

⁷⁰ Al punto 89 del *3rd general report on GREVIO's activities, covering the period from January to December 2021*, 14 giugno 2022 <https://rm.coe.int/prems-055022-gbr-2574-rapportmultiannuelgrevio-texte-web-16x24/1680a6e183>

la complessità, la profondità e la completezza che la Convenzione di Istanbul vuole raggiungere. Abbiamo visto che non si tratta solo di modificare legislazioni interne per renderle in accordo delle norme pattizie, bensì la Convenzione di Istanbul richiede agli Stati profondi cambiamenti strutturali a tutti i livelli, nonché importanti investimenti. Prima di tutto, però, richiede la volontà di andare a fondo del problema a livello educativo, investendo nell'istruzione e nella sensibilizzazione per estirpare i pesanti stereotipi di genere dalla società, che non riguardano solo gli ambienti comuni, ma anche le aule di giustizia, come abbiamo potuto constatare.

Essendo una Convenzione così ambiziosa e complessa, è evidente che si richiede la più ampia collaborazione tra le Parti, nonché la necessità di coinvolgere anche quelle istituzioni che possano contribuire alla realizzazione di ampie politiche globali in materia. È questo uno dei motivi per cui il coinvolgimento dell'Unione Europea nel contrasto alla violenza di genere risulta fondamentale.

Capitolo II: L'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Istanbul

2.1 L'indicazione della base giuridica nella proposta della Commissione

L'art.75 della Convenzione di Istanbul recita: «*La presente Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, degli Stati non membri che hanno partecipato alla sua elaborazione e dell'Unione europea*»⁷¹.

Dunque possiamo cominciare l'analisi dell'iter giuridico che l'Unione Europea ha intrapreso per entrare a far parte della Convenzione di Istanbul da una certezza: già nel corso dei negoziati era chiaro che le istituzioni europee e gli Stati negoziatori erano favorevoli che anche l'Unione Europea potesse inserire la Convenzione all'interno del proprio ordinamento. Certezza sottolineata anche dal fatto che rappresentanti dell'Unione Europea avevano partecipato ai negoziati del 2009-2010 in qualità di osservatori⁷².

Un'intenzione dunque che possiamo individuare a livello temporale molto prima del 4 marzo 2016, data in cui la Commissione Europea, all'epoca presieduta da Jean-Claude Juncker, ha ufficialmente proposto al Consiglio di adottare la decisione affinché l'Unione Europea potesse firmare e ratificare la Convenzione di Istanbul⁷³.

Ci soffermiamo ora, nell'analisi di questo importante documento della Commissione e della successiva risposta del Consiglio, perché da questo possiamo osservare innanzitutto quali motivazioni e su quali basi giuridiche la Commissione ha scelto di fondare questo atto.

Dunque nel rispondere al primo quesito, nella proposta della Commissione si legge che: «*La parità tra donne e uomini è un valore e un obiettivo fondamentale dell'Unione*

⁷¹ Art. 75.1 della Convenzione di Istanbul

⁷² Al punto 1.1 della *Proposta di Decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, 4 Marzo 2016 https://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2ece022e-e21d-11e5-8a50-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF

⁷³ *Proposta di Decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, 4 Marzo 2016 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2ece022e-e21d-11e5-8a50-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF

europea, riconosciuto nei trattati: articoli 2 e 3 del trattato sull'Unione europea (TUE), articolo 8 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e articolo 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La Carta riconosce anche il diritto alla dignità umana, il diritto alla vita e il diritto all'integrità della persona, e vieta i trattamenti inumani o degradanti (articoli da 1 a 5 della Carta)»⁷⁴.

L'intenzione politica dunque è chiara, in perfetta linea con la volontà politica delle istituzioni europee di farsi promotrici di iniziative a protezione dei diritti individuali della persona, nonostante sia una materia ampiamente trattata negli ordinamenti dei singoli Stati membri.

La Commissione fornisce anche un'analisi pragmatica, sottolineando come la violenza di genere ha un impatto anche sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, che l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere ha stimato in costi pari a circa 226 miliardi di euro l'anno⁷⁵. Inoltre l'impegno dell'UE a combattere la violenza contro le donne garantirebbe la complementarità giuridica tra il livello nazionale e quello comunitario, nonché rafforzerebbe l'azione mirata dell'UE in questo ambito, conseguendo un approccio più coordinato rispetto alle azioni portate avanti fino a quel momento (campagne di sensibilizzazione, finanziamenti di progetti, ecc)⁷⁶.

Tutto questo però riflette le motivazioni politiche, per quanto concerne invece quelle giuridiche, la Commissione fornisce una motivazione, apparentemente semplice ma perentoria e non facilmente opinabile: se da un lato gli Stati membri restano competenti per parti sostanziali della convenzione (diritto penale e civile sostanziale di cui al Capitolo V della Convenzione), dall'altro lato l'UE è competente per gran parte delle disposizioni della Convenzione, e per questo deve firmarla insieme agli Stati membri. Come per esempio la lotta contro la discriminazione e l'uguaglianza di genere in ambito lavorativo

⁷⁴ Al punto 1.1 della *Proposta di Decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, 4 Marzo 2016

https://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2ece022e-e21d-11e5-8a50-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF

⁷⁵ *Estimating the costs of gender-based violence in the European Union*: Report, 5.12.2014, <http://eige.europa.eu/node/393>

⁷⁶ Al punto 1.3 della *Proposta di Decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, 4 Marzo 2016

https://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2ece022e-e21d-11e5-8a50-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF

di cui all'art.157 del TFUE, o per esempio ai sensi degli articoli 78 e 79 del TFUE, l'UE è competente per determinati aspetti in materia di asilo e migrazione, che sono oggetto del capitolo VII della Convenzione. La Commissione quindi sottolinea i numerosi ambiti in cui l'UE ha adottato degli atti di diritto derivato: dalle molestie sessuali in materia di occupazione e impiego e di accesso a beni e servizi e la loro fornitura, fino al divieto di discriminazione nelle comunicazioni commerciali e di incitamento all'odio basato sul sesso.

L'elenco degli ambiti in cui l'Unione Europea ha competenza e che richiedono una protezione particolare secondo gli obiettivi della Convenzione di Istanbul sono numerosissimi. La Commissione però vuole sottolineare che, nella misura in cui la Convenzione possa incidere o modificare l'ambito di applicazione delle norme comuni, l'Unione ha competenza esclusiva a norma dell'articolo 3.2, del TFUE, il quale prevede appunto che *«L'Unione ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione [...] è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata»*. Infatti la Commissione conclude che, anche se molte delle disposizioni esistenti sono norme minime, non si può escludere che ci sia un'incidenza su alcune di esse. La motivazione, dunque, non si basa su una sola specifica competenza dell'Unione, bensì sulla considerazione per cui la Convenzione di Istanbul potrà incidere sui vari settori completando la relativa disciplina. Inoltre, un trattato internazionale si pone al di sopra degli atti di diritto derivato dell'Unione Europea, dunque la Convenzione si porrebbe come parametro insindacabile per tutti i futuri atti dell'UE.

Per quanto riguarda la base giuridica, il ragionamento è pressoché analogo. Prima di tutto la Commissione ricorda che la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha ricordato più volte come, in presenza di molteplici basi giuridiche e molto diverse tra loro, debba utilizzarsi la base prevalente, ossia quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale dell'atto in questione. Quindi, elenca le molteplici basi giuridiche che potrebbero venire in rilievo: prendendo in considerazione il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), esse vanno dall'articolo 16 (protezione dei dati) e l'articolo 19, paragrafo 1 (discriminazione fondata sul sesso), fino agli articoli sulla libera circolazione dei cittadini, dei lavoratori, e gli articoli 78 e 79 su diritto d'asilo e immigrazione.

La Commissione quindi arriva alla conclusione che: *«la finalità principale consiste nella prevenzione di atti di violenza contro le donne, compresa la violenza domestica, e nella protezione delle vittime di tali reati. Pertanto sembra opportuno basare la decisione sulle competenze dell'Unione di cui al titolo V del TFUE, in particolare all'articolo 82, paragrafo 2, e all'articolo 84. Le disposizioni della convenzione relative ad altre questioni sono accessorie o, per esempio in materia di protezione dei dati, incidentali alle misure su cui si concentra la convenzione»*⁷⁷.

In ordine quindi vi è l'art. 82.2 del TFUE, che tratta della cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione, in particolare riguardo al riconoscimento reciproco delle sentenze, delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale. In questo caso il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime deliberando mediante procedura legislativa ordinaria, negli ambiti di: a) l'ammissibilità reciproca delle prove tra gli Stati membri; b) i diritti della persona nella procedura penale; c) i diritti delle vittime della criminalità; d) altri elementi specifici della procedura penale, individuati dal Consiglio con decisione all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo⁷⁸.

L'art. 84 del TFUE invece recita: *«Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri»*⁷⁹.

È importante tenere a mente questi due articoli, perché sarà proprio sulla questione delle basi giuridiche che verterà l'opposizione giuridica di alcuni Stati membri, nonché il parere della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che vedremo in seguito.

⁷⁷ Al punto 2.2 della *Proposta di Decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, 4 Marzo 2016
https://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2ece022e-e21d-11e5-8a50-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF

⁷⁸ Art.82.2 TFUE

⁷⁹ Art. 84 TFUE

2.2 Le decisioni del Consiglio e la firma della Convenzione

Dalla proposta per la firma da parte della Commissione, presentata al Consiglio il 4 marzo 2016⁸⁰, fino all'effettiva decisione della firma della Convenzione, avvenuta l'11 maggio 2017⁸¹, è trascorso oltre un anno.

Infatti, è sufficiente consultare l'archivio dei documenti ufficiali del Consiglio dell'Unione Europea per trovare numerose proposte di decisione⁸² da parte del Presidente del Consiglio, le quali vanno progressivamente modificandosi in vari punti, fino ad arrivare alla decisione conclusiva votata e adottata dal Consiglio. Dunque vi è stato oltre un anno di discussioni, rinvii e modifiche che hanno avuto come oggetto principale la base giuridica su cui fondare l'atto.

Il risultato di queste discussioni è stato la divisione della firma della Convenzione in due decisioni distinte, con due basi giuridiche differenti.

La prima⁸³, relativa alla cooperazione giudiziaria in materia penale, è stata ritenuta anche dal Consiglio uno degli ambiti su cui la Convenzione avrebbe maggiormente agito nel modificare la portata delle norme di diritto comunitario, e quindi confermata come una base giuridica prevalente. In particolare l'articolo 82.2, e l'articolo 83.1 del TFUE, il quale non era presente nella proposta della Commissione, che riguarda la possibilità da parte delle istituzioni europee di poter stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente gravi che presentano una dimensione transnazionale derivante, come nel caso della violenza di genere, dalla necessità di combatterli su basi comuni⁸⁴.

⁸⁰ *La Commissione propone l'adesione dell'UE alla convenzione internazionale per la lotta contro la violenza sulle donne Bruxelles*, 4 marzo 2016

[file:///C:/Users/utente/Downloads/La Commissione propone l'adesione dell'UE alla convenzione internazionale per la lotta contro la violenza sulle donne.pdf](file:///C:/Users/utente/Downloads/La%20Commissione%20propone%20l'adesione%20dell'UE%20alla%20convenzione%20internazionale%20per%20la%20lotta%20contro%20la%20violenza%20sulle%20donne.pdf)

⁸¹ *Adesione dell'UE alla convenzione internazionale sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne*, 11 maggio 2017 <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/05/11/violence-against-women/>

⁸² Documenti ufficiali del Consiglio Europeo relativi alla firma della Convenzione di Istanbul [https://www.consilium.europa.eu/it/documents-publications/public-register/public-register-search/results/?DocumentLanguage=IT&InterinstitutionalFiles=0063%2f2016\(NLE\)&OnlyPublicDocuments=False&OrderBy=DOCUMENT_DATE+DESC&Page=1](https://www.consilium.europa.eu/it/documents-publications/public-register/public-register-search/results/?DocumentLanguage=IT&InterinstitutionalFiles=0063%2f2016(NLE)&OnlyPublicDocuments=False&OrderBy=DOCUMENT_DATE+DESC&Page=1)

⁸³ *Progetto di decisione del Consiglio (UE) relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale*, 14868/2016, 05/05/2017 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14868-2016-INIT/it/pdf>

⁸⁴ Art. 83.3 TFUE

La seconda decisione del Consiglio⁸⁵, invece, pone al centro una diversa base giuridica, che non era stata individuata dalla Commissione: ovvero l'articolo 78.2 del TFUE che riguarda la politica comune europea per i richiedenti asilo. (Più precisamente: sia l'art.83 TFUE che l'articolo 78.2 TFUE non erano stati considerati dalla Commissione Europea come base prevalente, ma erano comunque presenti nel lungo elenco degli articoli che aveva messo in evidenza gli ambiti sui quali la Convenzione avrebbe agito⁸⁶).

In questa seconda decisione si legge che essa «*riguarda unicamente gli articoli 60 e 61 della Convenzione*»⁸⁷ che trattano rispettivamente della richiesta di asilo basata sul genere e del diritto di non-respingimento. Dunque, perché questa decisione da parte del Consiglio?

Una prima risposta possiamo trovarla nei punti 10 e 11 dei considerando delle due decisioni. Questi regolano l'applicazione della Convenzione nel rispetto dei protocolli 21⁸⁸ e 22⁸⁹ nei confronti rispettivamente di Irlanda e Regno Unito e nei confronti della Danimarca.

Questi due protocolli, voluti in sede del negoziato del Trattato di Lisbona, esentano questi tre Stati membri dall'applicazione di talune parti del Trattato. In particolare, per quanto riguarda le materie in oggetto delle decisioni del Consiglio, gli articoli 1 e 2 di entrambi i protocolli, i quali sono analoghi in quasi tutto, esentano questi Stati membri dall'applicazione della parte terza, titolo V del TFUE, la quale riguarda «*lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*». Questa parte del TFUE è molto ampia e prende in considerazione gli articoli dal 67 all'89 del TFUE. Questa parte quindi comprende anche la cooperazione in materia di giustizia penale, ritenuta dal Consiglio uno dei due

⁸⁵ Progetto di decisione del Consiglio (UE) relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda l'asilo e il non-respingimento, 14869/2016, 05/05/2017 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14869-2016-INIT/it/pdf>

⁸⁶ La Commissione propone l'adesione dell'UE alla convenzione internazionale per la lotta contro la violenza sulle donne Bruxelles, 4 marzo 2016 [file:///C:/Users/utente/Downloads/La Commissione propone l'adesione dell'UE alla convenzione internazionale per la lotta contro la violenza sulle donne.pdf](file:///C:/Users/utente/Downloads/La%20Commissione%20propone%20l'adesione%20dell'UE%20alla%20convenzione%20internazionale%20per%20la%20lotta%20contro%20la%20violenza%20sulle%20donne.pdf)

⁸⁷ Al punto 9 dei considerando del Progetto di decisione del Consiglio 14869/2016 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14869-2016-INIT/it/pdf>

⁸⁸ Protocollo N.21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/PRO/21>

⁸⁹ Protocollo N.22 sulla posizione della Danimarca <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/PRO/22>

principali ambiti di applicazione della Convenzione di Istanbul nel diritto comunitario. Si legge per l'appunto nell'art 2 di entrambi i protocolli: *«nessuna disposizione della parte terza, titolo V del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, [...] nessuna disposizione di accordi internazionali conclusi dall'Unione a norma di detto titolo [...] è vincolante o applicabile nel Regno Unito o in Irlanda/in Danimarca»*⁹⁰.

Le decisioni del Consiglio che riguardano l'applicazione della Convenzione in questi tre Stati (ricordando che all'epoca il Regno Unito era membro dell'Unione Europea a tutti gli effetti, anche se già allora aveva notificato l'intenzione di recesso), dunque si differenziano in base alla materia/base giuridica in questione.

Mentre per quanto riguarda il diritto di asilo e di non-respingimento, il regime normativo dei protocolli è lo stesso per Regno Unito, Irlanda e Danimarca⁹¹, ossia non si applica questa parte per intero, per quanto riguarda invece la cooperazione giudiziaria in materia penale, nella decisione del Consiglio si legge che per Regno Unito e Irlanda si applicano le direttive 2011/36/UE e 2011/93/UE, mentre per la Danimarca non si applica in virtù del protocollo N.22⁹². Vi è dunque la necessità di applicare due regimi normativi diversi che richiedono quindi due decisioni distinte.

Per la seconda ragione è necessario fare un passo indietro e analizzare il procedimento per la firma e conclusione dei trattati internazionali da parte dell'Unione Europea.

La disciplina è contenuta negli articoli 218-219-207 TFUE e coinvolge tutte le istituzioni dell'Unione. Mentre gli altri articoli descrivono la procedura per trattati particolari, l'art. 218 offre la disciplina generale con una procedura ordinaria, che si applica per tutte le materie e prevede una disciplina dettagliata per i negoziati, la firma, la conclusione. Quello che ci interessa analizzare ora sono la conclusione e la firma, la quale viene autorizzata dal Consiglio su proposta del negoziatore, che il più delle volte è la Commissione (art. 218 par.5). A volte, la firma e la conclusione dell'accordo coincidono (per conclusione di accordo si intende che in quel momento l'UE si assume gli obblighi internazionali derivanti dall'accordo). Ma nel caso della Convenzione di Istanbul invece

⁹⁰ Art.2 Protocollo 21 (Irlanda e Regno Unito) e Art.2 Protocollo 22 (Danimarca) presi congiuntamente perché identici

⁹¹ Ai punti 10 e 11 dei considerando del Progetto di decisione del Consiglio 14869/2016
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14869-2016-INIT/it/pdf>

⁹² Ai punti 10 e 11 dei considerando del Progetto di decisione del Consiglio 14868/2016, 05/05/2017
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14868-2016-INIT/it/pdf>

l'accordo viene prima firmato e poi concluso in un secondo momento. In entrambi i casi vi è la proposta della Commissione e poi la decisione del Consiglio (successivamente analizzeremo anche il ruolo del Parlamento Europeo e della Corte di Giustizia dell'Unione Europea).

Per quanto riguarda la modalità di voto del Consiglio, la regola generale prevista dall'art.218.8 è quella della maggioranza qualificata. Questa non è una regola assoluta: ci sono dei casi in cui il Consiglio deve deliberare all'unanimità, in particolare quando l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l'unanimità anche per l'adozione di un atto interno dell'UE. Il principio applicato è il cosiddetto parallelismo tra competenza interna ed esterna: laddove i trattati richiedono l'unanimità per adottare un atto interno, lo stesso vale nello stesso settore per concludere un accordo internazionale. Inoltre, l'art.218 prevede l'unanimità del Consiglio anche per concludere altri tipi di accordi internazionali come quelli di adesione all'UE o l'accordo di adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (per questo in particolare, vista la delicatezza della materia, è previsto che la decisione unanime del Consiglio sia preceduta dall'approvazione da parte di tutti gli Stati membri, conformemente alle rispettive norme istituzionali).

Dunque, la questione è: gli articoli che il Consiglio ha indicato come base giuridica prevalente, quale procedura legislativa e, quindi, quale modalità di voto del Consiglio, è necessaria per la conclusione del trattato?

Se li analizziamo dunque, notiamo da subito che nell'articolo 78.2 non vi è alcun riferimento a casi in cui è necessaria l'unanimità del Consiglio, così come anche l'articolo 83.1. Nell'articolo 82.2 si prevede la procedura legislativa ordinaria, tranne nel caso in cui le istituzioni vogliano introdurre nuovi elementi specifici di procedura penale: in questo caso «*il Consiglio delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo*». Sembrerebbe dunque essere questa la ragione alla base della scelta del Consiglio di scindere i due ambiti di applicazione della Convenzione di Istanbul in due diverse decisioni, una delle quali quindi richiederà l'unanimità del Consiglio per la conclusione dell'accordo. Questo però si rivelerà inesatto, poiché neanche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea metterà mai in dubbio il voto a maggioranza qualificata per entrambe le decisioni.

C'è infatti una terza ragione da prendere in considerazione, di natura storico-politica, la

quale si rivelerà la più importante. *«Poiché la competenza dell'Unione e le competenze degli Stati membri sono interconnesse, l'Unione dovrebbe aderire alla Convenzione unitamente ai suoi Stati membri, così da poter adempiere insieme agli obblighi stabiliti dalla Convenzione ed esercitare in maniera coerente i diritti loro conferiti»*⁹³.

Questa dichiarazione ha come punto di partenza un precedente caso comparabile: quello dell'adesione dell'Unione Europea alla CEDU. *«Il Consiglio delibera all'unanimità anche per l'accordo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; la decisione sulla conclusione di tale accordo entra in vigore previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali»*⁹⁴.

L'articolo 218, paragrafo 8 sottolinea innanzitutto come la materia dei diritti umani sia particolarmente delicata, questo perché è un argomento di grande importanza, sul quale tutti gli Stati membri hanno leggi costituzionali o di livello pari, e perché gli Stati membri in questa materia hanno sensibilità differenti. Il caso dell'adesione alla CEDU da parte dell'UE, fu un caso giurisprudenziale molto complicato, su cui intervenne la Corte di Giustizia con parere⁹⁵. Tanto delicata è la materia dei diritti umani, che la possibilità da parte dell'Unione Europea fu scritta nei Trattati con dei vincoli molto stringenti, come abbiamo visto. E tanto delicata che questi parametri non sono ancora mai stati raggiunti, dato che l'UE non è ancora parte della CEDU⁹⁶.

Possiamo dunque fare un paragone: anche la Convenzione di Istanbul è un'importante accordo internazionale sui diritti umani, su cui gli Stati membri dell'Unione hanno opinioni differenti (che analizzeremo in seguito). Da qui l'importanza che l'Unione aderisca a fianco degli Stati membri, anche per una più semplice e corretta applicazione della Convenzione.

Dalle conclusioni, sembra effettivamente che il Consiglio cerchi di proprio di vincolare l'adesione dell'Unione Europea all'adesione dei singoli Stati membri, e dunque

⁹³ Ai punti 8 dei considerando dei Progetti di decisione del Consiglio 14868/2016 e 14869/2016, 05/05/2017, presi congiuntamente perché identici

⁹⁴ Art. 218.8 TFUE

⁹⁵ *Il parere 2/13 della Corte di giustizia sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU: questo matrimonio non s'ha da fare?*, Ilaria Anrò, 02/02/2015 <https://www.diritticomparati.it/il-parere-213-della-corte-di-justizia-sulladesione-dellunione-europea-alla-cedu-questo-matrimonio-n/>

⁹⁶ Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo <https://www.coe.int/it/web/portal/eu-accession-echr-questions-and-answers>

l'unanimità degli Stati in sede di Consiglio. La ragione alla base di questa scelta è una ragione di competenze e di natura dell'accordo internazionale in questione: infatti il Consiglio ribadisce che la Convenzione di Istanbul viene applicata nella misura in cui l'Unione ha competenza esclusiva. Per la natura delle norme presenti nella Convenzione, molte di queste rimarrebbero competenza esclusiva degli Stati membri, basti pensare alla maggior parte delle disposizioni relative al diritto penale sostanziale e ad altre disposizioni del capitolo V della Convenzione. Si tratta dunque di un accordo misto: vale a dire un accordo in cui le competenze sono condivise tra l'Unione e gli Stati membri. I trattati prevedono che anche in caso di accordi misti la votazione del Consiglio debba essere a maggioranza qualificata. Tuttavia, proprio in relazione a quest'ultima tipologia, nella prassi il Consiglio ha iniziato ad "attendere" che tutti gli Stati acconsentissero a essere vincolati all'accordo prima di procedere con la votazione sulla decisione di adesione⁹⁷. Questa prassi viene definita l'approvazione di "comune accordo", che nella sostanza vuol dire l'unanimità del Consiglio.

La questione che gli Stati membri siano parte anch'essi della Convenzione di Istanbul, all'epoca delle decisioni del Consiglio non si pose: tutti avevano già firmato la Convenzione e all'epoca si pensava che la ratifica sarebbe stata la conseguenza naturale. Come ben sappiamo non è stato così.

In ogni caso, il 5 maggio 2017 il Consiglio approvò le due decisioni per la firma e quando, il 13 giugno entrarono in vigore, l'Unione Europea firmò ufficialmente la Convenzione di Istanbul. Ma, come abbiamo appena visto, la procedura per la conclusione sarebbe stata ben più complicata.

2.3 La posizione del Parlamento Europeo

Il Consiglio ha posto come condizione necessaria per la conclusione della Convenzione il "comune accordo" tra gli Stati membri, e dunque l'unanimità di fatto (secondo fondate ragioni giuridiche di cui sopra), ma ha ribadito anche in modo abbastanza chiaro che è

⁹⁷ La questione dell'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Istanbul alla luce del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Euro, Claudia Morini, *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, N.3, 2021

file:///C:/Users/utente/Downloads/MoriniClaudia_LaQuestioneDell'adesioneDel_20230329110713.pdf

necessario che tutti gli Stati membri, a livello nazionale, ratifichino la Convenzione per procedere con la conclusione da parte dell'Unione. *«Il Consiglio ha ripetutamente espresso il proprio impegno a prevenire ed eliminare tutte le forme di violenza basata sul genere [...] e invita gli Stati membri che non l'hanno ancora fatto a ratificare la Convenzione e si impegna a compiere progressi sulla decisione sulla conclusione»*⁹⁸.

Si verifica dunque una situazione di stallo, nella quale la presidenza del Consiglio ribadisce la volontà di discutere e procedere con la conclusione del trattato, ma non sembra avere gli strumenti e i numeri per procedere. Mancano ancora le ratifiche di sei Stati membri: Ungheria, Bulgaria, Slovacchia, Repubblica Ceca, Lettonia e Lituania⁹⁹.

Nel frattempo, cambia la presidenza e l'intera Commissione Europea. Nel suo discorso di presentazione al Parlamento, la candidata (poi eletta) Ursula von der Leyen pone al centro delle priorità della nuova Commissione la parità di genere, suggerendo di rendere la violenza contro le donne un crimine iscritto nei trattati europei, parallelamente al completamento dell'adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul¹⁰⁰.

A fianco alla Commissione, il Parlamento Europeo gioca un ruolo fondamentale in questo processo, che altrimenti avrebbe potuto fermarsi definitivamente.

Per apportare più democraticità e trasparenza anche nell'azione esterna dell'UE, il Trattato di Lisbona rafforza molto il ruolo del Parlamento, che ora interviene sempre nella procedura di conclusione degli accordi internazionali, tranne in ipotesi specifiche, riconducibili alla Politica estera e di sicurezza comune (PESC); negli altri casi, il Parlamento interviene sempre, con l'approvazione o semplicemente con un parere a seguito di una consultazione. In ogni caso il Parlamento deve essere sempre immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura¹⁰¹.

Il Parlamento europeo si è dimostrato molto attivo su più fronti. Innanzitutto ha sempre posto al centro delle sue attività le questioni dei diritti umani, ma soprattutto nel fare

⁹⁸ *Council conclusions on the application of the Charter of Fundamental Rights in 2016*, 28/07/2017 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11546-2017-INIT/en/pdf>

⁹⁹ *Chart of signatures and ratifications of Treaty 210*, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty-num=210>

¹⁰⁰ *Ursula von der Leyen presenta il suo programma ai deputati*, comunicati stampa del Parlamento Europeo, 16/07/2019 <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20190711IPR56823/ursula-von-der-leyen-presenta-il-suo-programma-ai-deputati>

¹⁰¹ Art. 218 TFUE

questo ha ribadito più volte l'importanza di combattere la violenza di genere a livello comune, con politiche europee comuni ed efficaci, per garantire un'equa protezione in tutti gli Stati membri¹⁰². Ha chiesto a più riprese che la Commissione Europea facesse delle proposte di atti legislativi volti a combattere la violenza contro le donne in tutti i campi e richiesto che si intervenisse a livello di trattati per inserire una base giuridica volta all'inserimento della violenza di genere come un "reato europeo"¹⁰³.

Ha condannato a più riprese le politiche degli Stati membri che limitavano i diritti delle donne (come per esempio il diritto di aborto in Polonia, o il voto contrario alla Convenzione in Ungheria), facendo pressione sulle altre istituzioni comunitarie perché prendessero provvedimenti per questo¹⁰⁴. Merita ricordare una risoluzione del 2019 in cui il Parlamento accusa alcuni Stati di seguire una «*volontaria interpretazione erronea*» e di fornire una «*falsa presentazione del contenuto (della Convenzione di Istanbul) al pubblico*»¹⁰⁵. Ma le azioni del Parlamento che ci interessano maggiormente sono quelle relative all'adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul.

Nel settembre 2017 il Parlamento Europeo ha approvato una risoluzione interlocutoria¹⁰⁶, basata su una relazione della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) e della Commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere (FEMM)¹⁰⁷. Questo documento è molto importante perché chiaro ed esaustivo sulla posizione del Parlamento su tutti gli aspetti della lotta alla violenza di genere in Europa:

¹⁰² Numerosi documenti tratti dall'ufficio stampa del Parlamento Europeo

<https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room?searchQuery=istanbul%20convention>

¹⁰³ I deputati chiedono che la violenza di genere diventi un crimine comunitario, comunicati stampa del Parlamento Europeo, 16/09/2021 <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20210910IPR11927/i-deputati-chiedono-che-la-violenza-di-genere-diventi-un-crimine-comunitario>

¹⁰⁴ *Interrogazione con richiesta di risposta scritta E-002981/2020/rev.1 al Consiglio. Oggetto: Rifiuto del parlamento ungherese di ratificare la Convenzione di Istanbul, ottobre 2020*
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12417-2020-INIT/it/pdf>

¹⁰⁵ *Proposta di risoluzione sull'adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul e altre misure per combattere la violenza di genere, 25/11/2019* https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0225_IT.html

¹⁰⁶ *Risoluzione del Parlamento europeo sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte dell'Unione europea della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, P8_TA(2017)0329 12/09/2017*
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0329_IT.pdf

¹⁰⁷ *Adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul*, EPRS: Servizio Ricerca del Parlamento europeo, Autore: Ionel Zamfir, Servizio di ricerca per i deputati PE 739.323 – febbraio 2023
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739323/EPRS_ATAG\(2023\)739323_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739323/EPRS_ATAG(2023)739323_IT.pdf)

dai motivi e gli studi che hanno portato alla chiara presa di coscienza del problema grave della violenza di genere nell'Unione, all'approccio su più fronti del Parlamento che non consiste solo nell'adesione alla Convenzione, ma che vede questa come uno strumento di partenza verso una politica comune europea in questo ambito. Per esempio, il Parlamento auspica l'attivazione della cosiddetta "clausola passerella" (clausola che permette il passaggio dalla procedura legislativa speciale alla procedura legislativa ordinaria in alcune situazioni, come previsto dall'articolo 48.7 del TUE¹⁰⁸) che inserisca la violenza contro le donne e le altre forme di violenza di genere fra i reati, prendendo queste fattispecie teoriche proprio dalla Convenzione di Istanbul.

In questa sede però analizziamo ciò che Parlamento Europeo esorta a fare per aderire alla Convenzione:

- «a) esortare gli Stati membri ad accelerare i negoziati relativi alla ratifica e all'attuazione della convenzione di Istanbul; condannare fermamente i tentativi di ritirarsi dalla Convenzione di Istanbul;*
- b) invitare la Commissione a lanciare, senza indugio o rinvii, un dialogo costruttivo con il Consiglio e gli Stati membri, in cooperazione con il Consiglio d'Europa, per affrontare le riserve, le obiezioni e le preoccupazioni espresse dagli Stati membri e in particolare chiarire le interpretazioni fuorvianti della Convenzione di Istanbul riguardo alla definizione di violenza di genere e alla definizione di genere all'articolo 3;*
- d) garantire, nonostante la firma dell'adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul, un'adesione ampia e senza restrizione alcuna dell'UE alla Convenzione;*
- e) provvedere affinché gli Stati membri applichino la Convenzione di Istanbul e stanino risorse finanziarie e umane adeguate [...];*
- g) nominare un coordinatore dell'UE che funga da rappresentante dell'UE presso il comitato delle parti del Consiglio d'Europa dopo la ratifica della convenzione di Istanbul da parte dell'UE [...];*
- h) assicurare che il Parlamento sia pienamente coinvolto nel processo di monitoraggio della convenzione di Istanbul in seguito all'adesione dell'UE [...];*
- i) sollecitare la Commissione e gli Stati membri a elaborare orientamenti pratici e*

¹⁰⁸ Clausole passerella <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/passerelle-clauses.html>

strategie per l'applicazione della convenzione di Istanbul [...]»¹⁰⁹.

Questa risoluzione ha un'importanza non da sottovalutare, non solo per l'oggetto in questione. Infatti, è da questo documento che inizia l'azione del Parlamento Europeo nei successivi anni di stallo e di opposizione di alcuni Stati, che in concreto si evidenzierà attraverso numerose votazioni per ribadire questa posizione, interrogazioni al Consiglio per insistere nello smuovere la situazione, appelli alla Commissione, condanne di azioni degli Stati membri, ma non solo.

2.4 La richiesta di parere alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea

La situazione di stallo dunque era data, come abbiamo visto, da molteplici ragioni che avevano un risultato in comune: il Consiglio avrebbe dovuto approvare all'unanimità (di "comune accordo") la conclusione del trattato e invitava la ratifica da parte degli Stati membri che ancora non lo avevano fatto.

Dopo due anni circa, il 4 aprile 2019 il Parlamento decide di approvare una risoluzione che avrebbe dato una svolta a questa impasse. Si legge che il Parlamento:

«1. ritiene che vi sia incertezza giuridica quanto alla compatibilità con i trattati dell'adesione alla Convenzione di Istanbul quale proposta dal Consiglio [...]

3. decide di domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità con i trattati della proposta adesione dell'Unione alla Convenzione di Istanbul e della procedura in vista di detta adesione»¹¹⁰. (Le questioni di diritto sollevate dal Parlamento le analizzeremo in seguito, quando analizzeremo il parere della CGUE.)

La disciplina che regola l'intervento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) nella procedura di conclusione di accordi internazionali da parte dell'Unione Europea si trova all'articolo 218.11 TFUE: *«Uno Stato membro, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione possono domandare il parere della Corte di giustizia circa*

¹⁰⁹ Parte del punto 9 della *Risoluzione del Parlamento europeo P8_TA(2017)0329*, 12/09/2017 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0329_IT.pdf

¹¹⁰ *Risoluzione del Parlamento europeo del 4 aprile 2019 sulla richiesta di un parere della Corte di giustizia circa la compatibilità con i trattati delle proposte di adesione dell'Unione europea alla convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica e circa la procedura in vista di detta adesione (2019/2678(RSP)), 04/04/2019* https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0357_IT.pdf

la compatibilità di un accordo previsto con i trattati».

Il parere della Corte non è un atto vincolante. Tuttavia, in questo caso si tratta di atto che produce un effetto vincolante per le istituzioni, perché se la CGUE si esprime per l'incompatibilità dell'accordo da concludere con i trattati, ovviamente non si può procedere oltre, salvo modifiche dello stesso o revisione dei trattati¹¹¹.

Il Consiglio risponde il 17 ottobre 2019, semplicemente prendendo atto della richiesta del Parlamento, ribadendo il fatto che si tratta di un accordo misto e pertanto attuato congiuntamente con gli Stati membri e che: *«A norma dell'articolo 196, paragrafo 3, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, il Consiglio ha il diritto di presentare osservazioni scritte nella procedura di parere 1/19, il cui termine è stato fissato dalla CGUE per il 23 dicembre 2019»*¹¹².

Sul parere della Corte, che arriverà dopo due anni, torneremo nel Capitolo 4. Tuttavia, per concludere l'analisi dell'iter giuridico che ha portato a questa richiesta del Parlamento, è importante sottolineare che nonostante il Parlamento Europeo sia spesso relegato a un ruolo non decisivo nel processo legislativo dai Trattati, questo caso è la prova non solo dell'importanza esponenziale di questa istituzione, ma anche del fatto che le sue azioni concrete hanno portato allo sblocco della situazione di stallo. A mio modo di vedere, in questo caso al Parlamento Europeo dev'essere attribuito il merito di non aver lasciato cadere definitivamente l'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Istanbul.

¹¹¹ Art. 218.11 TFUE

¹¹² *Procedura di parere dinanzi alla Corte di giustizia (1/19) Convenzione di Istanbul, 27/10/2019*
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13151-2019-INIT/it/pdf>

Capitolo III: Le prassi degli Stati contrari all'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Istanbul

3.1 L'opposizione in sede di Consiglio dell'Unione Europea

Dalla firma della Convenzione di Istanbul, avvenuta a maggio del 2017, fino al momento in cui il Parlamento ha deciso di chiedere il parere della Corte di Giustizia, l'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Istanbul sembrava completamente bloccata. Alcuni Stati membri si sono opposti fermamente all'adesione dell'Unione Europea e lo hanno fatto sia in sede di Consiglio, sia a livello nazionale non ratificando il Trattato. Quali sono questi Stati e soprattutto perché si siano opposti e stanno continuando a farlo è ciò che analizzeremo in questo capitolo.

Gli Stati membri che non hanno ancora ratificato la Convenzione di Istanbul sono: Bulgaria, Repubblica Ceca, Ungheria, Lituania, Lettonia e Slovacchia. L'opposizione però è arrivata anche dalla Polonia, anche se quest'ultima ha ratificato il Trattato, segnalando anche il caso della Turchia, la quale ha deciso di ritirarsi dall'accordo¹¹³. Risulterà chiaro sin da subito che le motivazioni alla base dell'opposizione sono prettamente politiche, ma gli Stati cercano di trovare un fondamento giuridico, sia in sede di Consiglio dell'Unione Europea, sia a livello interno, con il tentativo che siano proprio gli organi giurisdizionali interni a legittimare l'opposizione politica. Il filo conduttore di questa sezione sarà proprio la contrarietà giuridica attraverso motivazioni legittime, che però provengono da una dura opposizione politica attraverso campagne elettorali e culturali contro la Convenzione nei singoli Stati. Anche se non sarà così in tutti.

Partiamo innanzitutto dall'opposizione in sede di Consiglio dell'Unione Europea che invoca diverse ragioni (vedi par. 2.2) concernenti l'individuazione delle basi giuridiche per l'adesione alla Convenzione. Ne è risultata la scissione in due decisioni differenti. L'argomento più importante faceva leva sul riparto di competenze tra Unione e Stati membri, per cui secondo il Consiglio era necessario non solo il "comune accordo", ma

¹¹³ Chart of signatures and ratifications of Treaty. Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210), Status as of 17/10/2023 <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=210>

anche che tutti gli Stati membri avessero ratificato la Convenzione al proprio interno per procedere con l'adesione dell'Unione.

Successivamente, non appena la questione si è spostata dal Consiglio alla Corte di giustizia, l'opposizione in particolare di Polonia e Ungheria ha assunto i caratteri delle osservazioni nella fase scritta del procedimento. Infatti, è sufficiente leggere nel parere 1/19 della CGUE¹¹⁴ quante osservazioni hanno posto questi due Stati membri, anche nell'ambito dell'ammissibilità della richiesta del parere. Queste osservazioni erano senz'altro legittime, ma che avevano ben poche speranze di essere accolte dalla Corte. Per esempio l'osservazione che contestava l'ammissibilità della richiesta di parere perché il Parlamento, se avesse nutrito dei dubbi quanto alla compatibilità della Convenzione con i Trattati, avrebbe potuto votare contro l'adesione nella sua legittima di facoltà di approvarla o meno, anziché richiedere il parere della Corte¹¹⁵.

Tutti questi argomenti giuridici, sicuramente discutibili, ma legittimi, sono espressione però di un'opposizione politica, con l'effetto di una situazione di stallo assoluto: la minoranza del Consiglio "blocca" l'avanzamento dell'adesione dell'Unione intera. È una situazione già vista molte volte in questi anni, nella quale spesso i protagonisti dell'ostruzionismo sono Polonia e Ungheria e i loro governi, guidati rispettivamente da Mateusz Morawiecki e Viktor Orbán, definiti dal Parlamento Europeo stesso come Paesi dove lo Stato di diritto è in grave crisi¹¹⁶.

¹¹⁴ Nella sezione VI, lett. A del parere 1/19 della Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, del 06/10/2021, https://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=8374A5447268BDBD9A4ED104FE9F74CC?mode=DOC&pageIndex=0&docid=247081&part=1&doclang=IT&text=&dir=&occ=first&cid=11668

¹¹⁵ Al punto 210 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹¹⁶ *Polonia: tribunale costituzionale illegittimo, inadatto a interpretare la costituzione*, ufficio stampa del Parlamento Europeo, 21/10/2021 <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20211015IPR15016/polonia-tribunale-costituzionale-illegittimo-non-puo-interpretare-costituzione> e *Risoluzione del Parlamento europeo del 1° giugno 2023 sulle violazioni dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali in Ungheria e i fondi dell'UE congelati (2023/2691(RSP))* https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0216_IT.pdf

3.2 Il caso del parere della Corte Costituzionale della Bulgaria¹¹⁷

Come abbiamo visto, i Paesi dell'ex-blocco sovietico saranno i protagonisti di questa analisi. Il caso più interessante è sicuramente quello bulgaro. Questo perché, di tutti i Paesi che si sono opposti dall'adesione da parte dell'Unione Europea, la Bulgaria è l'unico che presenta un caso giuridico concreto nel suo ordinamento. In questo caso infatti l'opposizione alla Convenzione di Istanbul non è stata solo politica, ma ha trovato un fondamento giuridico determinante, con l'intervento della Corte Costituzionale.

Il governo di Sofia, ha firmato la Convenzione il 21 aprile 2016, ma l'effetto che ha prodotto nel Paese è stato quello di generare uno scontro a livello politico, con un dibattito molto acceso tra i partiti. Come vedremo, questo non sarà un dettaglio. Tuttavia, ciò che viene evidenziato è un Paese che sulle questioni di genere ha una visione ancora piuttosto tradizionalista del ruolo uomo-donna, questo perché le dinamiche che inquadrano il ruolo della donna-madre sono presenti non solo nell'opinione pubblica, bensì evidenziate nelle leggi costituzionali stesse. Il fatto che una società basata su questi ruoli tradizionali porti alle fattispecie di reati di violenza contro le donne con numeri molto alti, è una dinamica nota. E il fatto che la Bulgaria in materia di uguaglianza di genere riceva spesso il punteggio peggiore di tutta l'Unione Europea, non è dunque una sorpresa¹¹⁸.

Il grande dibattito generato dalla firma della Convenzione ha spinto le forze politiche a farne una questione identitaria, come spesso accade. Tuttavia, in questo caso le dinamiche politiche ricoprono solo un aspetto del perché la Bulgaria non abbia ratificato la Convenzione di Istanbul. Infatti nel caso bulgaro è intervenuta la Corte costituzionale.

Il 15 febbraio 2018 il governo bulgaro ha ritirato la proposta di legge di ratifica della Convenzione, a seguito della crescente opposizione di uno dei partiti di governo e, più in generale, dell'elettorato. Questo è avvenuto dopo che la questione era stata rimessa al giudice delle leggi, che ha emesso un controverso parere. Il giudice costituzionale giunge difatti ad affermare che la Convenzione non è conforme alla Legge fondamentale della Repubblica di Bulgaria.

¹¹⁷ L'intero paragrafo è tratto da: *La Convenzione di Istanbul e la Corte costituzionale bulgara. Lost in translation?*, AG AboutGender: International journal of gender studies, Vol. 10 N° 20 anno 2021 pp. 393-420, Giacomo Viggiani, Università degli Studi di Brescia, Italia <https://iris.unibs.it/handle/11379/549997>

¹¹⁸ I dati sono a pg. 399 dell'articolo: *La Convenzione di Istanbul e la Corte costituzionale bulgara. Lost in translation?*

Ma procediamo con ordine. Prima di analizzare la questione in sé, è necessario dare un breve sguardo alle leggi bulgare in materia di controllo costituzionale.

La Corte costituzionale bulgara è stata formata sul modello delle omologhe corti dell'Europa occidentale. In particolare, la procedura di nomina dei dodici giudici che compongono la Corte bulgara appare simile a quella già prevista dalla Costituzione italiana, nel tentativo di conferire al collegio un equilibrio istituzionale, oltre che l'indipendenza assoluta dal potere politico. Anche l'oggetto del controllo costituzionale è paragonabile: infatti prevede la possibilità di verificare la conformità delle leggi o degli atti normativi subordinati alla costituzione, dei decreti presidenziali, ma regola anche la possibilità di pronunciarsi sulla compatibilità dei trattati internazionali. La differenza principale con l'ordinamento italiano (che conosciamo, dunque lo usiamo come termine di paragone) è che la richiesta di controllo avviene sempre in via principale. In particolare, il potere di iniziativa (art. 150 Cost.) è conferito alle supreme autorità giurisdizionali (Corte di Cassazione e Corte Suprema Amministrativa), a organi di garanzia dell'apparato dello Stato (il Presidente della Repubblica), ma soprattutto è concesso a soggetti politici veri e propri: il Consiglio dei Ministri e anche un quinto dei deputati del Parlamento. Questi soggetti, ovviamente, hanno facoltà e non obbligo di adire il giudice delle leggi. È dunque chiaro che per una forza politica è facile raggiungere il numero minimo di parlamentari per adire la Corte, con la conseguenza che la Corte costituzionale ha un peso enorme nelle dinamiche politiche parlamentari.

Nessun controllo è possibile *ex-ante*, tranne che nel caso di accordi internazionali, dove la Corte interviene durante il processo di ratifica. Quanto al procedimento, una volta passato il vaglio di ammissibilità formale, la trattazione delle cause avviene in due fasi: la presentazione delle memorie scritte dei soggetti che hanno un interesse nella causa e la discussione tra i giudici in camera di consiglio, che si conclude con la decisione.

Dunque arriviamo al caso di specie: l'8 febbraio 2018, 75 parlamentari del partito di governo Cittadini per lo Sviluppo Europeo della Bulgaria (GERB), di orientamento conservatore e liberale, chiedono l'intervento della Corte costituzionale sulla Convenzione di Istanbul, a seguito della proposta di legge in materia di ratifica del Trattato, presentata al Parlamento dal Consiglio dei Ministri e successivamente ritirata. L'oggetto principale dei dubbi dei ricorrenti riguarda il termine *genere* nella Convenzione di Istanbul. Precedentemente avevamo posto l'attenzione (vedi paragrafo 1.3) proprio su

questo termine, alternativo a quello di *sex*, che la Convenzione descrive come «*i ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini*»¹¹⁹. Secondo alcuni deputati, il Trattato, in questo modo, priverebbe l'identità femminile di una base biologica, che valga a differenziarla da quella maschile secondo criteri chiari e oggettivi. Inoltre, considerato che tra gli obblighi degli Stati aderenti vi è anche quello di combattere ed eliminare gli stereotipi di genere, il rischio di dover arrivare a riconoscere giuridicamente come donna chi non è biologicamente tale, ma solo si sente tale (es. persone transgender), sarebbe concreto.

I parlamentari però mettono in evidenza che più che una questione di termini, il tutto è dovuto ad una questione linguistica. Infatti i termini inglesi *sex* e *gender*, lingua in cui è redatta la versione ufficiale della Convenzione, sono tradotti in bulgaro con lo stesso vocabolo (*пол*). Secondo i ricorrenti, dunque, leggendo il testo nella traduzione (non ufficiale) bulgara, risulterebbe difficoltoso distinguere quando si fa riferimento a un femminile come sesso e quando invece a un femminile come genere. Questo problema però, secondo l'autore dell'articolo che riporta il caso della Bulgaria¹²⁰, sarebbe presto risolvibile attraverso un'interpretazione che tenga conto del contesto. In ogni caso i parlamentari ricorrenti non negano il bisogno di prevenire e contrastare la violenza contro le donne, ma sottolineano come siano sorti, presso alcune frange politiche e della società civile, dubbi interpretativi, circa il fatto che la Convenzione possa obbligare lo Stato a istituire un "terzo sesso" anagrafico e/o a introdurre il matrimonio tra persone dello stesso sesso (sia ben chiaro che questa è un'interpretazione sorta nel dibattito pubblico).

Per rispondere a questi dubbi, altri parlamentari richiamano la Relazione esplicativa alla Convenzione, ove si legge che «*Il termine genere [...] non intende sostituire il termine donne e uomini*» e che le materie specifiche del matrimonio tra persone dello stesso sesso e dell'ordinamento dello stato civile cadono del tutto al di fuori degli obiettivi e del campo di applicazione della Convenzione. Questo però non basta ad evitare che venga chiesto chiarimento alla Corte Costituzionale, per procedere alla ratifica della Convenzione di

¹¹⁹ Art.3 della Convenzione di Istanbul

¹²⁰ *La Convenzione di Istanbul e la Corte costituzionale bulgara. Lost in translation?*, AG AboutGender: International journal of gender studies, Vol. 10 N° 20 anno 2021 pp. 393-420, Giacomo Viggiani, Università degli Studi di Brescia, Italia <https://iris.unibs.it/handle/11379/549997>

Istanbul. Successivamente il giudice costituzionale ammette l'ammissibilità del ricorso e attende gli eventuali pareri legali sottoforma di memorie da presentare alla Corte.

Tra le memorie presentate, una delle più importanti è quella del Presidente della Repubblica di Bulgaria, in quanto egli è il garante della Costituzione. Il Presidente cita gli articoli che riguardano l'uguaglianza tra uomini e donne (art. 6.2 Costituzione), il matrimonio come l'unione tra un uomo e una donna (art. 46.1 Costituzione) e l'articolo che assegna una tutela speciale alla condizione di essere madre (art. 47.2 Costituzione), i quali fanno riferimento a declinazioni biologiche di maschilità e femminilità. Dunque il Presidente della Repubblica di Bulgaria pensa che la dissociazione dalle caratteristiche biologiche contraddica la Costituzione. Inoltre aggiunge che il passaggio concettuale da un femminile come sesso (naturale e immutabile) a un femminile come genere (culturale e disponibile) appare in contrasto con gli obiettivi della stessa Convenzione, perché indebolisce l'intensità della protezione potenzialmente accordabile a chi è biologicamente donna a vantaggio di altri soggetti.

Sono degne di nota anche le altre numerose memorie depositate. Alcune affermano la conformità costituzionale della Convenzione, come quelle autorevoli dei ministri di Giustizia ed Esteri. In particolare il primo sostiene che alla base della violenza contro le donne non c'è solo un comportamento anti-sociale, ma anche la radicata convinzione che donne e uomini abbiano determinati ruoli nella società, che la Convenzione si propone di eliminare. Il ministro della Giustizia sostiene inoltre che la considerazione nella versione inglese del doppio profilo del *sex* e del *gender* sarebbe quindi strumentale a tenere insieme sia la componente biologica della femminilità che quella culturale, al fine di un contrasto più a tutto tondo della violenza contro le donne.

Altri soggetti, invece, pongono l'accento sulla traduzione bulgara limitante perché usa lo stesso termine per sesso e genere. Altri ancora, al contrario, sostengono che la sovrapposizione tra i concetti di sesso e genere porterebbe conseguenze giuridiche imprevedibili e contraddittorie, così violando il principio di certezza del diritto e la tutela speciale che la Costituzione assegna alla maternità.

Numerosi professori universitari sostengono l'incostituzionalità della Convenzione, in quanto la costituzione bulgara è fondata sulla caratteristica biologica del sesso o esprimono dubbi sullo Stato di diritto, in quanto obbligherebbe la Bulgaria a concedere

protezione a donne non determinabili come tali in base a criteri oggettivi.

Queste sono dunque le argomentazioni portate dalle parti, su cui è interessante soffermarci, soprattutto su quelle che sostengono l'incostituzionalità, per la semplice ragione che queste non vengono dal comizio politico del partito in piazza, bensì da professori universitari, ministri, presidenti e sono opinioni in diritto.

Si arriva quindi alla sentenza della Corte, emessa il 27 luglio 2018¹²¹, che ha ritenuto, a maggioranza, che la Convenzione di Istanbul non sia conforme o comunque non compatibile con il dettato costituzionale. La Corte sostiene argomentazioni autonome rispetto a quelle dei ricorrenti, che possiamo suddividere in due parti.

Per quanto riguarda la prima argomentazione, i giudici rilevano una contraddizione interna alla Convenzione. Il Trattato utilizza il termine *donne* sia per individuare i destinatari delle misure di protezione contro le varie forme di violenza e discriminazione, sia nell'art.3, lett. C della Convenzione che definisce il sesso (пол) come «*i ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini*». Sembrerebbe che la filosofia della Convenzione tende a dissociare dimensione biologica e sociale dell'identità sessuale, abbandonando o comunque andando oltre la tradizionale divisione dei sessi in maschile e femminile. Eppure, aggiunge la Corte, nell'elenco di caratteristiche personali sulla base delle quali è vietata la disparità di trattamento (art. 4.3 della Convenzione) compaiono sia il sesso sociale (социален пол) che il sesso (пол) come categorie autonome. Secondo la Corte Costituzionale il Trattato utilizza due definizioni parallele, ma entrambe esclusive di identità femminile, con il rischio di interpretazioni e applicazioni contraddittorie degli obblighi convenzionali. Secondo la Corte, in Bulgaria questo mina il principio della certezza del diritto (art. 4.1 Costituzione¹²²), il quale richiede che il contenuto dei concetti giuridici sia chiaro e inequivocabile.

La seconda argomentazione invece parte dalla ricerca della Corte di una definizione chiara di ciò che in lingua bulgara viene tradotto come “identità basata sul sesso” e i

¹²¹ Nota dell'autore de *La Convenzione di Istanbul e la Corte costituzionale bulgara. Lost in translation?*, Giacomo Viggiani: Tutti i documenti relativi alla causa sono liberamente accessibili, in sola lingua bulgara, sul sito web della Corte costituzionale: www.constcourt.bg

¹²² Nota dell'autore de *La Convenzione di Istanbul e la Corte costituzionale bulgara. Lost in translation?*, Giacomo Viggiani: il testo di tutte le leggi citate è disponibile, sia in lingua bulgara che in traduzione inglese, sul portale dell'International Labour Organisation: www.ilo.org

giudici trovano risposta in una Relazione esplicativa della Convenzione, dove viene definita così: «*Alcuni gruppi di individui subiscono discriminazione sulla base della propria identità di genere, espressione che il genere in cui si identificano non corrisponde al proprio sesso biologico. Tra questi rientrano categorie di individui [...] che esulano dai canoni fissati dalla società, come appartenenti alle categorie uomo o donna*».

Questa definizione, in cui sostanzialmente si afferma che si può essere una donna senza avere un sesso femminile, e che anch'essa è ricompresa nella protezione del dettato convenzionale, mette la Corte ancora più in allarme rispetto alla discrasia tra sesso (пол) e sesso sociale (социален пол). La Corte nota che questa definizione viene in rilievo pressoché esclusivamente, nelle risoluzioni del Consiglio d'Europa¹²³ sui diritti delle persone LGBTQ+. Secondo la Corte sembra evidente che la politica del Consiglio d'Europa in materia di contrasto alla violenza contro le donne e la promozione attiva dei diritti delle persone LGBTQ+ siano strettamente collegate, in particolare la possibilità per il soggetto di autodeterminare a piacimento il proprio sesso anagrafico a prescindere da quello biologico.

È proprio questa discrasia che la Corte ritiene essere contraria alla Costituzione e alla sua costruzione secondo caratteristiche biologiche di individuazione del sesso (пол). Come per esempio l'art.47.2 della Costituzione, che stabilisce specifiche tutele tra il sesso femminile e i ruoli di partoriente e madre, e anche all'art.46.1 che definisce il matrimonio come unione tra un uomo e una donna.

La Corte inoltre afferma anche la non compatibilità con l'articolo 6.2 della Costituzione che impegna lo Stato a combattere ogni tipo di discriminazione, comprese quelle relative al sesso (пол). I giudici argomentano che sarebbe difficile raggiungere l'uguaglianza tra i due sessi attraverso la Convenzione di Istanbul se questi non sono definiti attraverso caratteristiche naturali. Non sarebbe verosimile quindi contrastare efficacemente il fenomeno senza criteri oggettivi e condivisi, come quelli biologici, per stabilire chi è una donna.

La Corte dunque dichiara l'incostituzionalità della Convenzione di Istanbul, facendo

¹²³ Nota dell'autore de *La Convenzione di Istanbul e la Corte costituzionale bulgara. Lost in translation?*, Giacomo Viggiani: *Raccomandazione Rec (2010)5 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle misure per combattere la discriminazione basata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere o la Risoluzione dell'Assemblea parlamentare 2048 (2015) sulla discriminazione contro le persone transgender in Europa*.

cadere la possibilità della Bulgaria di poterla ratificare, non solo in quel momento, ma anche in futuro.

3.3 Considerazioni sul caso della Bulgaria

Sul caso del parere della Corte costituzionale bulgara possiamo fare diverse considerazioni.

La prima, la più ovvia, è che a differenza di Polonia e Ungheria che vedremo in seguito, l'opposizione non è soltanto politica. Negli altri Stati membri dell'UE (non solo Polonia e Ungheria, basti pensare ai partiti della cosiddetta "destra sovranista" negli altri Stati europei che in maniere più o meno esplicite criticano la Convenzione) la costruzione dell'opposizione dalla Convenzione avviene dal basso, attraverso campagne politiche rivolte alla popolazione, delle quali per altro possiamo discutere la precisione e la veridicità delle argomentazioni. Ma nel caso della Bulgaria abbiamo un caso giuridico, su argomentazioni discutibili ma sicuramente in diritto, con un parere della Corte con effetti vincolanti, e dunque da analizzare attraverso comparazioni giuridiche.

La seconda riguarda invece il modo in cui è stato richiesto l'intervento della Corte. Le regole, attraverso le quali un soggetto politico come il Parlamento può richiedere l'intervento della Corte, possiamo definirle molto disponibili, il che ha come effetto di caricare di significato politico ogni sentenza della Corte. L'autore dell'articolo che riporta il caso della Bulgaria nelle sue conclusioni afferma che *«viene spontaneo chiedersi quanto i parlamentari ricorrenti [...] fossero davvero interessati alla costituzionalità della Convenzione di Istanbul o quanto, piuttosto, volessero scaricare su qualcun altro una questione politica 'scottante' e potenzialmente compromettente agli occhi dell'elettorato. Il peso della decisione è stato addossato dal Parlamento alla Corte»*¹²⁴. Indipendentemente da questo e dal fatto che la Corte ha emesso un parere autonomo e indipendente, è chiaro che la possibilità da parte dei parlamentari di chiedere l'intervento della Corte genera queste conseguenze.

¹²⁴ Par. 6, pg. 415 de *La Convenzione di Istanbul e la Corte costituzionale bulgara. Lost in translation?*, AG AboutGender: International journal of gender studies, Vol. 10 N° 20 anno 2021 pp. 393-420, Giacomo Viggiani, Università degli Studi di Brescia, Italia <https://iris.unibs.it/handle/11379/549997>

Una terza considerazione da fare invece è sull'effetto del parere della Corte. Essendo un parere *ex-ante* alla ratifica, non è vincolante, ma produce effetti vincolanti al Parlamento che non ratificherà mai una Convenzione in contrasto con la Costituzione.

E in questo senso possiamo sottolineare tutto il peso di una decisione giuridica in diritto, rispetto ad un'opposizione solamente politica come in altri Stati, che potrebbe essere superata dal semplice cambio del colore politico al governo attraverso le elezioni. Nel caso della Bulgaria invece, a mio modo di vedere, le uniche soluzioni sarebbero: o riproporre lo stesso quesito alla Corte costituzionale in futuro, sperando che diversi giudici argomentino in modo differente e ribaltino questa sentenza (improbabile), oppure cambiare le norme della Costituzione in modo tale che gli articoli presi in considerazione dalla Corte non siano più in contrasto con la Convenzione di Istanbul (estremamente difficile).

La quarta considerazione, quella indubbiamente più preoccupante, è nel merito delle argomentazioni della Corte.

L'autore dell'articolo che riporta il caso bulgaro invita a non cadere nel pensiero che l'incostituzionalità sia dovuta unicamente al paradosso linguistico della lingua bulgara e della traduzione di *sex* e *gender*. Le motivazioni portate dalla Corte infatti fanno notare la visione molto conservatrice del ruolo dell'uomo e della donna nella società bulgara. Gli articoli citati infatti parlano di una visione della donna relegata solamente a madre, che ha bisogno di tutele, perché il suo contributo nella società è quello di partorire e crescere i figli (l'art. 47.2 della Costituzione prevede per la donna-madre, il congedo retribuito dal lavoro e l'assistenza ostetrica gratuita¹²⁵). L'autore però invita a non pensare che questa sia la condizione unica della donna considerata dalla Costituzione bulgara, perché porta numerosi altri esempi di articoli e leggi, nei quali non è così. Per esempio egli cita la Legge sull'uguaglianza tra donne e uomini (l. 26 aprile 2016, n. 33), e in particolare l'art. 1.1, delle Disposizioni allegate, che dice che «*gli uomini e le donne sono liberi di sviluppare le proprie capacità personali e di compiere scelte senza limitazioni dovute al*

¹²⁵ Par. 5, pg. 412 de *La Convenzione di Istanbul e la Corte costituzionale bulgara. Lost in translation?*, AG AboutGender: International journal of gender studies, Vol. 10 N° 20 anno 2021 pp. 393-420, Giacomo Viggiani, Università degli Studi di Brescia, Italia <https://iris.unibs.it/handle/11379/549997>

ruolo sociale attribuito dal loro sesso»¹²⁶. Dunque è la Corte che sceglie di dare questa visione interpretativa. Ciononostante, è indubbio che se questa interpretazione è possibile, la visione della donna unicamente relegata al ruolo di madre è ancora ben presente nella società bulgara.

L'autore aggiunge anche che: *«Per quanto riguarda il ragionamento della Corte sulle persone transgender, ci sono degli elementi nella Convenzione per affermare che rientrino tra i soggetti destinatari delle tutele convenzionali contro la violenza. Ma che questa protezione [...] offuschi le differenze tra donne e uomini è però tutto da dimostrare»¹²⁷. Senza contare che, a mio personale modo di vedere, il riconoscere l'identità di genere di una persona transgender e il condannare la violenza su questa in quanto discriminata sono fattispecie molto diverse. Oltre al fatto che la Convenzione non tratta di questo, ma ha come oggetto la violenza nei confronti delle donne.*

Il risultato dunque è che almeno nel prossimo futuro la Bulgaria non aderirà alla Convenzione di Istanbul e che, al di là delle conseguenze in merito al peso di questa decisione nell'ambito dell'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione, le prime vittime di questa decisione sono senza dubbio le donne della Bulgaria.

3.4 Tra campagna politica e provvedimenti giuridici: il caso della Polonia

Come già detto, Polonia e Ungheria possono considerarsi “due facce della stessa medaglia”. La loro opposizione alla Convenzione di Istanbul è molto più mediatica e politica di quella bulgara, ciononostante l'intenzione di trasferire la protesta contro la Convenzione di Istanbul dai comizi alle aule di tribunale c'è stata, in particolare in Polonia.

La Polonia ha assistito ad una campagna politica e mediatica durissima, della quale daremo qualche cenno, che ha identificato la Convenzione di Istanbul come il nemico

¹²⁶ Par. 5, pg. 412 de *La Convenzione di Istanbul e la Corte costituzionale bulgara. Lost in translation?*, AG AboutGender: International journal of gender studies, Vol. 10 N° 20 anno 2021 pp. 393-420, Giacomo Viggiani, Università degli Studi di Brescia, Italia <https://iris.unibs.it/handle/11379/549997>

¹²⁷ Par. 5, pg. 413 de *La Convenzione di Istanbul e la Corte costituzionale bulgara. Lost in translation?*, AG AboutGender: International journal of gender studies, Vol. 10 N° 20 anno 2021 pp. 393-420, Giacomo Viggiani, Università degli Studi di Brescia, Italia <https://iris.unibs.it/handle/11379/549997>

principale, portata avanti dai partiti di estrema destra e dalle associazioni cattoliche conservatrici. Questa campagna però ha portato ad alcune decisioni importanti, passando dalle parole, alle elezioni e poi ai fatti.

Il primo è che il governo polacco, attraverso le parole del Ministro della Giustizia Zbigniew Ziobro, ha annunciato di volersi ritirare ufficialmente dalla Convenzione di Istanbul¹²⁸, prendendo esempio da ciò che ha fatto la Turchia.

Il secondo è che il Primo Ministro ha chiesto una valutazione della conformità costituzionale della Convenzione di Istanbul alla Corte Costituzionale¹²⁹, prendendo esempio dalla Bulgaria.

E il terzo sono le numerose leggi che minano i diritti delle donne, promosse e approvate dal governo guidato dal Primo Ministro Mateusz Morawiecki, in particolare la legge che toglie di fatto il diritto all'aborto in Polonia¹³⁰.

La Polonia ha ratificato la Convenzione di Istanbul nel marzo del 2015¹³¹, all'epoca però il provvedimento passò tra grandi proteste. Sin da subito si opposero le associazioni cattoliche, il partito di Diritto e Giustizia, e *Ordo Iuris*: un'associazione cattolica ultraconservatrice che ha fatto della battaglia contro la Convenzione di Istanbul una delle sue ragioni d'essere. *Ordo Iuris* si è scagliata contro la Convenzione ponendo al centro sempre la medesima argomentazione: vale a dire che sì, è importante l'obiettivo di combattere la violenza contro le donne, ma in realtà la Convenzione vuole introdurre il matrimonio di persone dello stesso sesso, permettere alle persone di cambiare sesso e di abortire. In altre parole: «la Convenzione promuove l'ideologia gender»¹³². Ovviamente le argomentazioni sono volutamente imprecise e caotiche, ma il tono di confusione, accusa di complotto e di rovinare le tradizioni della famiglia polacca sono le principali caratteristiche degli oppositori alla Convenzione. Inoltre, ad ottobre del 2020 la Polonia

¹²⁸ *La Polonia vuole uscire dalla Convenzione di Istanbul*, 27/07/2020

<https://www.ilpost.it/2020/07/27/polonia-convenzione-istanbul/>

¹²⁹ *Polish court to 'examine' Istanbul Convention on violence against women*, 30/06/2020

<https://www.politico.eu/article/poland-court-violence-against-women-istanbul-convention/>

¹³⁰ *Aborto: il divieto de facto in Polonia mette a rischio la vita delle donne*, Ufficio stampa del Parlamento Europeo, 26/11/2020 <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20201120IPR92132/aborto-il-divieto-de-facto-in-polonia-mette-a-rischio-la-vita-delle-donne>

¹³¹ Chart of signatures and ratifications of Treaty. Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210), Status as of 17/10/2023 <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=210>

¹³² *Quelli contro la Convenzione di Istanbul*, 29/04/2021 <https://www.ilpost.it/2021/04/29/convenzione-istanbul-polonia/>

è stata la promotrice di una Convenzione alternativa a quella di Istanbul chiamata «*la Convenzione sui diritti della Famiglia*», a cui ha invitato anche l'Ungheria¹³³.

Naturalmente la campagna politica portata avanti in Polonia non è argomento di questa tesi e infatti su questo non ci dilungheremo oltre, ma è importante sottolineare come idee e argomentazioni simili saranno oggetto dell'opposizione anche in Ungheria.

I fatti però sono che, attraverso numerose petizioni promosse dalle associazioni cattoliche e antiabortiste (tra cui una chiamata «*Si alla famiglia, no al gender*»)¹³⁴ il governo guidato da Diritto e Giustizia annuncia l'intenzione della Polonia di volersi ritirare dalla Convenzione di Istanbul. Ne ha dato l'annuncio il Ministro della Giustizia Zbigniew Ziobro, il quale nel motivare la decisione, ha affermato che la Convenzione di Istanbul è dannosa perché impone alle scuole di insegnare ai bambini il genere. Ha aggiunto che le riforme introdotte nel paese negli ultimi anni hanno fornito una protezione sufficiente per le donne¹³⁵ e dunque che non è necessario che la Polonia rimanga parte della Convenzione. Dopo l'annuncio, migliaia di persone sono scese in piazza a Varsavia per protestare contro questa decisione¹³⁶.

Poco prima, nel luglio 2020, il Primo Ministro polacco ha presentato una petizione alla Corte costituzionale per verificare la compatibilità della Convenzione di Istanbul con la Costituzione. La petizione chiede il rifiuto del “fondo ideologico”, del “contenuto ideologico” e della visione del mondo specifica promossa dal Convenzione. Al di là di questa polemica generale, la petizione segnala che viene messa in discussione la costituzionalità di alcune disposizioni specifiche, tra le quali l'articolo 6 (Politiche sensibili al genere) e 14 (Istruzione). Tuttavia, la petizione non specifica né spiega perché

¹³³ Al capitolo 3.1.3 Hungary pp.66-70 de *Politicizing Gender and Democracy in the Context of the Istanbul Convention*, Andrea Krizsán and Conny Roggeband, Gender and Politics Series Editors: Johanna Kantola, University of Tampere, Tampere, Finland Sarah Childs, Royal Holloway, University of London, Egham, UK <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-79069-1>

¹³⁴ Al capitolo 3.1.1 Poland pp.56-62 de *Politicizing Gender and Democracy in the Context of the Istanbul Convention*, Andrea Krizsán and Conny Roggeband, Gender and Politics Series Editors: Johanna Kantola, University of Tampere, Tampere, Finland Sarah Childs, Royal Holloway, University of London, Egham, UK <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-79069-1>

¹³⁵ *Istanbul Convention: Poland to leave European treaty on violence against women*, 25/07/2020 <https://www.bbc.com/news/world-europe-53538205>

¹³⁶ Council of Europe 'alarmed' at Poland's plans to leave domestic violence treaty, 26/07/2020 <https://www.theguardian.com/world/2020/jul/26/poland-withdraw-from-treaty-violence-against-women-istanbul-convention>

tali disposizioni siano ritenute incostituzionali. L'argomentazione si basa in gran parte su atteggiamenti negativi nei confronti delle disposizioni invocate, nonché sui pericoli previsti derivanti dalla loro attuazione¹³⁷. Questo avviene nel più ampio terremoto che sta avvenendo nello Stato di diritto polacco, delle cui riforme viene messa in dubbio anche la legittimità dello stesso Tribunale costituzionale polacco¹³⁸, dopo la controversa sentenza nella quale la Corte costituzionale polacca aveva messo in dubbio il primato dell'Unione Europea¹³⁹.

Tutto questo però è stato accompagnato da altri fatti, e in particolare dalle politiche e dalle riforme del governo del Primo Ministro Morawiecki che limitano i diritti delle donne, della comunità LGBTQ+, nonché la democrazia in Polonia (come la controversa riforma della giustizia, per cui la CGUE ha accertato che la Polonia ha violato gli obblighi del diritto dell'Unione per quanto riguarda i principi dello Stato di diritto, la tutela giurisdizionale effettiva e l'indipendenza della giustizia¹⁴⁰).

La più importante, che ci dà anche la dimensione delle politiche polacche sui diritti delle donne, è stata la sentenza del Tribunale costituzionale polacco che ha reso illegale l'aborto anche nei casi di gravi e irreversibili malformazioni fetali, nonostante sia noto che la maggior parte degli aborti legali in Polonia viene praticata per queste ragioni¹⁴¹. Su questo è intervenuto il Parlamento Europeo, con una risoluzione di condanna molto dura in cui gli eurodeputati hanno voluto ribadire che «*I diritti delle donne sono diritti fondamentali e le istituzioni UE e gli Stati membri hanno l'obbligo giuridico di rispettarli e proteggerli*». La risoluzione del Parlamento europeo si chiude con la preoccupazione

¹³⁷ *Istanbul Convention in Poland - From Ratification to Unconstitutionality?*, Julia Kapelańska-Pregowska, Nicolaus Copernicus University 11/02/2021 <https://blog-iacl-aidc.org/2021-posts/2021/2/11/istanbul-convention-in-poland-from-ratification-to-unconstitutionality-ahc5m>

¹³⁸ *Polonia: tribunale costituzionale illegittimo, inadatto a interpretare la costituzione*, ufficio stampa del Parlamento Europeo, 21/10/2021 <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20211015IPR15016/polonia-tribunale-costituzionale-illegittimo-non-puo-interpretare-costituzione>

¹³⁹ *La sentenza del Tribunale costituzionale polacco, il primato del diritto comunitario, il limite dei principi supremi*, Maria Rosaria Donnarumma, 09/12/2021 https://dirittopenaleuomo.org/wp-content/uploads/2021/12/Donnarumma_diritto-comunitario_DPU-3.pdf

¹⁴⁰ *Stato di diritto: la riforma della giustizia polacca di dicembre 2019 viola il diritto dell'Unione*, Comunicato Stampa n. 89/23, 05/06/2023 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-06/cp230089it.pdf>

¹⁴¹ *Aborto: il divieto de facto in Polonia mette a rischio la vita delle donne*, Ufficio stampa del Parlamento Europeo, 26/11/2020 <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20201120IPR92132/aborto-il-divieto-de-facto-in-polonia-mette-a-rischio-la-vita-delle-donne>

anche per l'intero Stato di diritto polacco e la tenuta della giurisprudenza interna.

Il fatto che la Polonia stia attraversando un momento difficile, per i diritti dei suoi cittadini e per la tenuta della loro democrazia, è evidente. Ma, ai fini di questa tesi, dobbiamo constatare alcuni fatti.

Innanzitutto, nonostante gli annunci, la Polonia oggi è ancora parte della Convenzione di Istanbul. Inoltre, al contrario della Bulgaria, non c'è una sentenza che impedisca alla Polonia di rimanere all'interno del Trattato. E dunque, l'opposizione all'adesione dell'Unione Europea è "solamente" in sede di Consiglio.

Infine possiamo riportare qui anche la notizia delle elezioni del novembre 2023, in cui sembra che Diritto e Giustizia abbia perso la maggioranza dei seggi in Parlamento. Detto il fatto che sarà comunque molto difficile per le opposizioni formare un governo che sia duraturo data l'alleanza molto ampia, per la Polonia è ancora possibile invertire la tendenza delle riforme che limitano i diritti delle donne, delle riforme contro l'indipendenza della magistratura e sullo stato di diritto, nonché fermare l'intenzione di uscire dalla Convenzione di Istanbul.

3.5 Le istanze portate dal governo di Orbán in Ungheria

Parlare dell'Ungheria e della sua contrarietà alla Convenzione di Istanbul, vuol dire analizzare un percorso molto simile a quello della Polonia. Si parla sempre di un'opposizione in sede di Consiglio dell'Unione Europea, di campagne mediatiche e politiche imprecise e spesso erranee, di votazioni in parlamento e di due Stati dell'Unione Europea che negli ultimi anni hanno pesantemente indebolito le loro istituzioni democratiche. Però possiamo comunque notare delle differenze tra i due Paesi nelle argomentazioni e anche una differenza sostanziale: l'Ungheria non è mai stata parte della Convenzione di Istanbul.

Il governo di Budapest¹⁴² aveva firmato la Convenzione nel marzo del 2014 senza opposizione interna, anche se in realtà le organizzazioni per i diritti delle donne non erano

¹⁴² L'intero paragrafo è tratto dal capitolo 3.1.3 Hungary pp.66-70 de *Politicizing Gender and Democracy in the Context of the Istanbul Convention*, Andrea Krizsán and Conny Roggeband, Gender and Politics Series Editors: Johanna Kantola, University of Tampere, Tampere, Finland Sarah Childs, Royal Holloway, University of London, Egham, UK <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-79069-1>

state consultate. All'epoca l'opposizione esplicita all'uguaglianza di genere era assente nei dibattiti politici ungheresi, anche se l'ascesa al potere del governo FIDESZ, guidato dal Primo Ministro Viktor Orbán nel 2010, aveva lasciato intendere alcuni elementi di pensiero "anti-genere" e contro la comunità LGBTQ+. Dopo la firma della Convenzione però, il governo ha impiegato tre anni solo per codificare il progetto di legge per la ratifica. I ripetuti tentativi di approvare una decisione parlamentare che obbligasse il governo ad avviare la ratifica sono stati bloccati dalla maggioranza governativa senza un dibattito parlamentare sostanziale. È in questo periodo che in Ungheria inizia la contestazione attorno alla Convenzione di Istanbul, dove numerose associazioni contestavano il medesimo tema protagonista della campagna in Polonia, ossia il termine *genere*. Anche in questo caso, le argomentazioni però sono confuse, parlano di complotto e che la Convenzione vuole introdurre la cosiddetta "*ideologia gender*". Posizioni di associazioni intitolate «*La ratifica della Convenzione di Istanbul può significare il cavallo di Troia dell'ideologia di genere per l'Ungheria*» oppure «*No alla convenzione sul genere*».

Dopo questa ondata di proteste e quella in occasione delle elezioni del 2018, il Ministro della Giustizia ha dichiarato che erano più gli argomenti contro la Convenzione che quelli a favore e che il governo avrebbe preso una decisione dopo aver integrato le critiche nella bozza.

Nel 2019, le proteste in Ungheria non riguardavano solo il concetto di *genere*, ma anche la questione dell'immigrazione. Infatti, il capitolo VII della Convenzione sulla migrazione e asilo era al centro del dibattito in sede di Consiglio dell'Unione Europea, poiché materia su cui avrebbe agito l'Unione (vedi paragrafo 2.1). Come sappiamo però, a Budapest l'avversione verso l'immigrazione è un tema molto sentito e che pone i cittadini stessi in un clima ostile verso le istituzioni europee. Dunque, è stato facile per il governo di Orbán strumentalizzare questo tema, accusando la Convenzione di interferire con la politica migratoria ferrea attuata in Ungheria. Il risultato della campagna mediatica è l'argomentazione per cui l'adesione alla Convenzione di Istanbul avrebbe imposto all'Ungheria di accogliere più migranti: un'argomentazione piuttosto fantasiosa.

Nonostante le critiche verso la Convenzione, il Ministero della Giustizia ha dichiarato di voler agire contro la violenza contro le donne, attraverso un lavoro legislativo globale. Allo stesso tempo però, la dichiarazione invitava i partiti dell'opposizione a fermare "l'errore" riguardo alla Convenzione di Istanbul e dichiarava la riluttanza del governo a

ratificarla data l'incompatibilità del concetto di genere utilizzato dalla Convenzione con la legge ungherese e con la politica migratoria dell'Ungheria. Il 5 maggio 2020, il Parlamento ha adottato la Dichiarazione politica *«Sull'importanza della protezione dei bambini e delle donne e sul rifiuto di aderire alla Convenzione di Istanbul»* che invita il governo a respingere la ratifica della Convenzione e ad opporsi ad essa in tutte le sedi dell'UE.

È evidente che il filo conduttore della campagna politica è simile a quello polacco, con la differenza delle critiche verso l'immigrazione, come abbiamo visto. E a ben vedere i temi erano gli stessi anche in Bulgaria. Bisogna sottolineare però una differenza sostanziale: mentre Bulgaria e Ungheria non hanno mai ratificato la Convenzione e quindi erano legittimati a non farlo senza problemi giuridici, la Polonia è a tutti gli effetti parte del Trattato, nonostante le azioni del suo governo non sembrano volere una corretta applicazione della Convenzione.

A differenza della Bulgaria, la soluzione per Polonia e Ungheria, per l'adesione alla Convenzione di Istanbul, ma ancor prima per la protezione delle donne di questi Paesi, è relativamente "semplice" e puramente politica: investire i risultati delle ultime elezioni e cambiare governo. Tuttavia questa soluzione non è così semplice in Ungheria, a causa di una profonda crisi della democrazia in questo Paese.

Senza dilungarci troppo, dato che non è materia della presente tesi, è bene comunque ricordare che da quando Viktor Orbán è al governo di Budapest le libertà civili, quelle individuali, nonché i diritti di manifestazione e di opposizione si sono progressivamente ridotti. L'Ungheria infatti è stata criticata molte volte dalle istituzioni europee, in particolare dal Parlamento, le quali hanno deciso da ultimo di congelare l'erogazione dei fondi comunitari finché non sarebbero stati ripristinati questi diritti. Il Parlamento europeo parla di *«deterioramento dalla situazione dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, [...] in particolare per quanto riguarda atti legislativi adottati in modo non trasparente senza una sufficiente possibilità di presentare emendamenti in Parlamento, la ripetuta e illecita invocazione dello "stato di pericolo", i diritti delle persone LGBTIQ+ e la libertà di espressione, la restrizione dello stato giuridico degli insegnanti*

e la violazione dei loro diritti sociali e del lavoro»¹⁴³.

Tra gli Stati membri dell'Unione che si sono opposti in sede di Consiglio, vi è anche la Slovacchia. Anche il governo di Bratislava non ha ancora ratificato la Convenzione di Istanbul e sembra che non lo farà nemmeno nel prossimo futuro. Infatti, il 22 febbraio 2018 il Presidente della Repubblica ha rinviato al Parlamento la legge di ratifica, negandone la promulgazione, perché, a suo giudizio, in contrasto con la definizione costituzionale del matrimonio come unione tra un uomo e una donna¹⁴⁴.

3.6 La risposta del Consiglio d'Europa

Ci sono state numerose condanne, tentativi di risposta, votazioni del Parlamento europeo e avvertimenti verbali e scritti (di interruzioni di fondi, piuttosto che di sanzioni pecuniarie) da parte delle istituzioni europee, degli altri Stati membri dell'Unione, e anche da parte delle varie forze politiche che si opponevano alle argomentazioni portate avanti dagli Stati contrari alla Convenzione e dalle loro forze politiche di governo.

Come per esempio, una proposta di risoluzione del Parlamento europeo, senza dubbio l'istituzione che più si è schierata e che più ha alzato la voce in questo ambito, nella quale si legge che il Parlamento di Strasburgo *«condanna fermamente i tentativi in atto in alcuni Stati membri di revocare le misure già adottate ai fini dell'attuazione della convenzione di Istanbul e della lotta alla violenza contro le donne; e condanna gli attacchi e le campagne contro la Convenzione di Istanbul basate sulla volontaria interpretazione erronea e sulla falsa presentazione del suo contenuto al pubblico»¹⁴⁵.*

La risposta più importante però è sicuramente quella del Consiglio d'Europa, istituzione promotrice della Convenzione, che ribatte alle pesanti accuse mosse da alcune forze

¹⁴³ Risoluzione del Parlamento europeo del 1° giugno 2023 sulle violazioni dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali in Ungheria e i fondi dell'UE congelati (2023/2691(RSP))
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0216_IT.pdf

¹⁴⁴ Par. 1, pg. 398 de *La Convenzione di Istanbul e la Corte costituzionale bulgara. Lost in translation?*, AG AboutGender: International journal of gender studies, Vol. 10 N° 20 anno 2021 pp. 393-420, Giacomo Viggiani, Università degli Studi di Brescia, Italia <https://iris.unibs.it/handle/11379/549997>

¹⁴⁵ Ai punti 1 e 3 della *Proposta di Risoluzione sull'adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul e altre misure per combattere la violenza di genere (2019/2855(RSP), 25/11/2019*
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0225_IT.html

politiche dei Paesi dell'Europa centro-orientale verso la Convenzione. Il Consiglio d'Europa risponde attraverso un documento di domande e risposte sulla Convenzione, senza mai citare gli Stati o le forze politiche interessate.

Innanzitutto il Consiglio d'Europa chiarisce che la Convenzione contro la violenza di genere non si applica solo alle donne, bensì *«si applica soprattutto alle donne perché copre forme di violenza che solo le donne subiscono in quanto donne [...], o che le donne subiscono molto più spesso degli uomini [...]. Anche gli uomini subiscono alcune forme di violenza coperte dalla Convenzione, anche se meno spesso e frequentemente in forme meno gravi. La Convenzione lo riconosce e incoraggia le sue parti ad applicare le sue disposizioni a tutte le vittime di violenza domestica, compresi uomini, bambini e anziani»*¹⁴⁶.

Dopo di che, il Consiglio introduce l'argomento sul termine *genere*: dice che la lotta alle violenze va di pari passo con le questioni relative all'uguaglianza di genere e che dunque la Convenzione si pone l'obiettivo del raggiungimento della parità di genere *de jure* e *de facto*. *«La Convenzione di Istanbul non cerca di “abolire le differenze” tra donne e uomini; ciò non implica che le donne e gli uomini siano o debbano essere “la stessa cosa”. Tuttavia, la Convenzione richiede azioni per contrastare l'idea che le donne siano inferiori agli uomini. In effetti, pregiudizi, stereotipi, costumi e tradizioni continuano a favorire gli uomini in molti contesti, ad esempio nella sfera privata e pubblica, nella vita politica, sul lavoro, nei sistemi educativi, nel denunciare i crimini alla polizia o in tribunale. Ciò rende ancora più difficile per le donne rivelare le proprie esperienze di violenza e vedere rispettati i loro diritti»*¹⁴⁷.

E dunque giunge a dare una risposta diretta alle accuse mosse dalle forze politiche contrarie sul termine *genere*: *«lo scopo di questo termine non è quello di sostituire la definizione biologica di “sesso”, né i termini “donne” e “uomini”, ma di sottolineare*

¹⁴⁶ Al punto “Does the Istanbul Convention apply only to women?” de *The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention): Questions and answers*, Consiglio d'Europa <https://rm.coe.int/prems-122418-gbr-2574-brochure-questions-istanbul-convention-web-16x16/16808f0b80>

¹⁴⁷ Al punto “Why does the Istanbul Convention speak of the gendered nature of violence against women and domestic violence?” de *The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention): Questions and answers*, Consiglio d'Europa <https://rm.coe.int/prems-122418-gbr-2574-brochure-questions-istanbul-convention-web-16x16/16808f0b80>

quanto le disuguaglianze, gli stereotipi e di conseguenza la violenza non abbiano origine da differenze biologiche, ma piuttosto da un costrutto sociale, vale a dire dagli atteggiamenti e dalle percezioni di come le donne e gli uomini sono e dovrebbero essere nella società»¹⁴⁸. Dunque adottare una “comprensione di genere” nel proprio ordinamento significa combattere la violenza, sì quella contro le donne in quanto persone di sesso femminile, ma soprattutto quella basata sui pregiudizi, costumi, tradizioni e altre pratiche basate sull’idea di inferiorità delle donne o su ruoli di genere stereotipati.

Il Consiglio d’Europa inoltre risponde anche alle critiche sulla questione linguistica dei vocaboli tradotti: «la Convenzione non richiede un adattamento degli ordinamenti nazionali per incorporare l’uso del termine “genere”, ma lo utilizza per spiegare lo scopo delle misure che chiede agli Stati di adottare e attuare. La Convenzione è già stata ratificata e attuata nei paesi che utilizzano lingue che non hanno un esatto equivalente del termine “genere” senza che ciò suscitasse controversie»¹⁴⁹.

Il Consiglio d’Europa risponde anche su altri temi protagonisti delle campagne contro la Convenzione.

Il primo è quello sulla minaccia alla famiglia: la Convenzione non ha al suo interno una sezione che riguarda la famiglia, né norme che auspicano il suo smembramento. L’unico argomento su cui interviene è la garanzia che le vittime di violenza, diretta o assistita, siano protetti dall’autore delle violenze. «La vera minaccia per le famiglie è la violenza stessa, non le misure che intendono proteggere e sostenere le sue vittime»¹⁵⁰.

Il secondo è quello sull’educazione: il motivo per cui questo tema è stato inserito nella Convenzione è semplicemente che quello che i bambini ricevono (dalla scuola, e dagli adulti in generale) influenza in modo significativo il modo in cui pensano a sé stessi, ai

¹⁴⁸ Al punto “Why does the Istanbul Convention contain a definition of gender?” de *The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention): Questions and answers*, Consiglio d’Europa <https://rm.coe.int/prems-122418-gbr-2574-brochure-questions-istanbul-convention-web-16x16/16808f0b80>

¹⁴⁹ Al punto “Why does the Istanbul Convention contain a definition of gender?” de *The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention): Questions and answers*, Consiglio d’Europa <https://rm.coe.int/prems-122418-gbr-2574-brochure-questions-istanbul-convention-web-16x16/16808f0b80>

¹⁵⁰ Al punto “Will ensuring more rights for women represent a threat to families?” de *The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention): Questions and answers*, Consiglio d’Europa <https://rm.coe.int/prems-122418-gbr-2574-brochure-questions-istanbul-convention-web-16x16/16808f0b80>

loro coetanei e al modo in cui interagiscono con l'altro sesso. Pertanto, niente di ciò che viene insegnato negli istituti scolastici dovrebbe indurre le giovani generazioni a credere che la discriminazione basata sul genere e la violenza contro le donne siano accettabili. Questo un aspetto importante della prevenzione della violenza contro le donne, perché gli atteggiamenti, le convinzioni e i modelli comportamentali si formano molto presto nella vita. Il Consiglio d'Europa risponde dunque che agire su questo non significa ribaltare ogni tradizione e ogni consuetudine, bensì si tratta di garantire che le donne e le ragazze siano al sicuro all'interno delle proprie famiglie e ovunque, non di "chiedere ai ragazzi di vestirsi o giocare come una ragazza" e viceversa¹⁵¹.

Il terzo risponde all'accusa di introdurre nuovi standard in relazione all'identità di genere e all'orientamento sessuale, o il riconoscimento giuridico delle coppie omosessuali. *«La Convenzione di Istanbul vieta la discriminazione per molti motivi, tra cui l'identità di genere e l'orientamento sessuale (articolo 4.3). Questo per garantire protezione e sostegno a tutte le vittime di violenza, indipendentemente dalle caratteristiche che potrebbero avere. Applicare le disposizioni della Convenzione senza alcuna discriminazione sulla base dell'identità di genere significa garantire che l'identità di genere delle persone non escluda loro dal sostegno e dalla protezione garantiti in relazione alla violenza domestica, alla violenza sessuale, allo stupro o matrimonio forzato. Lo stesso vale per le donne (o uomini) che hanno relazioni omosessuali, in modo che tutti abbiano [...] il diritto di vivere una vita libera dalla violenza»*¹⁵².

Questo importante documento include anche una dichiarazione perentoria che denota la condanna non tanto dell'opposizione politica in sé, quanto della disinformazione, della volontaria mal interpretazione della Convenzione e della campagna diffamatoria del Trattato basata su informazioni volutamente errate per fini politici. *«È tempo di porre fine alle speculazioni e alla disinformazione sulla Convenzione di Istanbul. Non esiste alcun*

¹⁵¹ Al punto "What does the Istanbul Convention say about gender stereotypes and education?" de *The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention): Questions and answers*, Consiglio d'Europa <https://rm.coe.int/prems-122418-gbr-2574-brochure-questions-istanbul-convention-web-16x16/16808f0b80>

¹⁵² Al punto "How does the Istanbul Convention relate to issues of sexual orientation and gender identity?" de *The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention): Questions and answers*, Consiglio d'Europa <https://rm.coe.int/prems-122418-gbr-2574-brochure-questions-istanbul-convention-web-16x16/16808f0b80>

sottofondo o “programma nascosto” nella Convenzione di Istanbul. È il risultato di lunghi negoziati, che hanno portato alla sua adozione per consenso da parte di tutti gli Stati membri del Consiglio d’Europa. Si basa su politiche e leggi collaudate che hanno prodotto risultati positivi a livello degli Stati membri»¹⁵³.

¹⁵³ Al punto “Time to end speculation and misinformation about the Istanbul Convention” de *The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention): Questions and answers*, Consiglio d’Europa <https://rm.coe.int/prems-122418-gbr-2574-brochure-questions-istanbul-convention-web-16x16/16808f0b80>

Capitolo IV: Il parere della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e il completamento dell'adesione alla Convenzione di Istanbul

4.1 Le istanze del Parlamento Europeo

«(Il Parlamento Europeo)

- 1. ritiene che vi sia incertezza giuridica quanto alla compatibilità con i trattati dell'adesione alla convenzione di Istanbul quale proposta dal Consiglio, in particolare per quanto riguarda la scelta della base giuridica appropriata per le decisioni relative alla firma e alla conclusione della convenzione da parte dell'Unione europea, e per quanto riguarda la possibile suddivisione in due decisioni relative alla firma e alla conclusione della Convenzione, come conseguenza della base giuridica scelta;*
- 2. ritiene che, data la problematica di cui sopra per quanto riguarda la scelta della base giuridica e la suddivisione in due decisioni, vi sia incertezza giuridica anche quanto alla compatibilità con i trattati della pratica del "comune accordo" scelta dal Consiglio nel suo processo decisionale, applicata in aggiunta o in alternativa alla pertinente procedura decisionale prevista dai trattati e, in questo contesto, quanto all'applicazione del principio di leale cooperazione alla luce dell'obiettivo dichiarato dell'Unione di concludere la Convenzione di Istanbul;*
- 3. decide di domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità con i trattati della proposta adesione dell'Unione alla Convenzione di Istanbul e della procedura in vista di detta adesione»¹⁵⁴.*

Abbiamo già visto questa risoluzione del Parlamento Europeo e l'abbiamo identificata come il punto di svolta dell'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Istanbul. Ora invece analizziamo le questioni di diritto avanzate dal Parlamento di Strasburgo, che saranno oggetto del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Il Parlamento, attraverso una votazione, ha posto dei dubbi di compatibilità con i Trattati

¹⁵⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 4 aprile 2019 sulla richiesta di un parere della Corte di giustizia circa la compatibilità con i trattati delle proposte di adesione dell'Unione europea alla convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica e circa la procedura in vista di detta adesione (2019/2678(RSP)), 04/04/2019 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0357_IT.pdf

che possiamo suddividere in tre distinte questioni. Le analizziamo prendendo in esame direttamente il parere 1/19¹⁵⁵ della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che nella sezione IV riassume le valutazioni formulate dal Parlamento nella sua domanda di parere¹⁵⁶.

La prima riguarda la scelta delle basi giuridiche appropriate per la conclusione della Convenzione di Istanbul¹⁵⁷. Come abbiamo già visto, la Commissione aveva proposto le basi giuridiche prevalenti, tra il lungo elenco di quelle di possibile rilievo, poi tuttavia cambiate dal Consiglio in sede delle due decisioni sulla firma¹⁵⁸. Questa questione, riguarda sì la scelta degli articoli dei Trattati adatti, ma soprattutto l'ambito di applicazione della Convenzione di Istanbul nel diritto dell'Unione. Nello specifico, il Parlamento contesta il fatto che, dato che gli Stati membri hanno competenza per la parte essenziale del diritto penale sostanziale di cui tratta la Convenzione e dunque gli elementi della Convenzione relativi a tale diritto di competenza dell'Unione apparirebbero quindi secondari, essi non richiederebbero l'aggiunta dell'articolo 83.1, TFUE, come invece disposto dal Consiglio¹⁵⁹.

Emerge quindi la questione sulla portata limitata che la Convenzione avrebbe nell'ambito del diritto dell'Unione e dunque, in ultima analisi, sulla natura mista dell'accordo e sulle competenze esclusive dell'Unione in materia: essendo la Convenzione di Istanbul un accordo misto, fino ad ora abbiamo constatato la volontà del Consiglio di aderire alla Convenzione nella misura in cui essa riguardi competenze esclusive dell'Unione, dunque per ciò che concerne la cooperazione giudiziaria in materia penale e il diritto d'asilo e di non-respingimento, trovando l'opposizione e la delusione del Parlamento che avrebbe auspicato un'adesione più ampia. Inoltre, poiché non tutti gli Stati membri hanno ratificato la Convenzione (Ungheria, Repubblica Ceca, Bulgaria, Lettonia, Lituania e

¹⁵⁵ Nel corso del 4 Capitolo analizzeremo per intero il parere 1/19 della Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, del 06/10/2021, https://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=8374A5447268BDBD9A4ED104FE9F74CC?mode=DOC&pageIndex=0&docid=247081&part=1&doclang=IT&text=&dir=&occ=first&cid=11668

Da questo momento in poi con "parere" si intenderà questo documento, e per semplicità ci si riferirà a questo con il numero del paragrafo indicato dalla CGUE.

¹⁵⁶ Sezione IV "Valutazioni formulate dal Parlamento nella sua domanda di parere" del parere 1/19 CGUE, 21/10/2021

¹⁵⁷ 48-49 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁵⁸ 53 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁵⁹ 56 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

Slovacchia non lo hanno ancora fatto), può l'Unione Europea imporre, aderendo alla Convenzione, a questi Stati membri l'applicazione dell'accordo internazionale in virtù del primato del diritto dell'Unione? Vedremo la risposta della Corte.

Nella seconda istanza invece, il Parlamento contesta la scelta del Consiglio di suddividere la firma e la conclusione della Convenzione in due distinte decisioni¹⁶⁰. È da sottolineare che il Parlamento sottopone al vaglio della Corte gli atti che riguardano sia la firma che la conclusione dell'accordo da parte dell'Unione Europea. Questo non è un dettaglio: viene in rilievo l'art. 218.11 del TFUE che regola la possibilità di chiedere un parere alla Corte sulla conclusione di un accordo internazionale; anche se non precisato esplicitamente, è chiaro che questo è un parere che va richiesto preventivamente alla Corte, per impedire che entri in vigore un accordo internazionale incompatibile con i Trattati, rendendolo l'unico controllo *ex-ante* che sia possibile richiedere alla CGUE. Per quanto riguarda l'atto della conclusione non ci sono dubbi che esso sia ammissibile, ma per quanto riguarda la firma la questione è più complessa. Dunque vedremo le ragioni con le quali la Corte dichiarerà inammissibile (com'era prevedibile) il controllo sugli atti della firma.

E infine la terza questione, senza dubbio la più spinosa, riguarda la prassi del “comune accordo” del Consiglio¹⁶¹. Il Parlamento contesta su questo punto la volontà da parte del Consiglio di voler assolutamente trovare un accordo sulla decisione dell'adesione tra tutti gli Stati membri, rendendo di fatto necessaria l'unanimità del Consiglio, laddove sarebbe richiesta solamente la maggioranza qualificata¹⁶². Questa volontà deriva dalla natura mista dell'accordo e sulla necessità, secondo il Consiglio, che tutti gli Stati membri siano d'accordo a vincolarsi agli obblighi derivanti dalla Convenzione di Istanbul. La questione si collega anche al dubbio di cui abbiamo parlato poc'anzi sulla possibilità da parte dell'Ue di imporre degli obblighi ad uno Stato membro che non abbia aderito all'accordo, e sull'iniziale risposta del Consiglio a questo che era, a fronte delle sollecitazioni da parte del Parlamento di procedere con l'adesione, di invitare e aspettare che anche gli Stati membri mancanti ratificassero la Convenzione. La ricerca del “comune accordo” non era

¹⁶⁰ 50 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁶¹ 51 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁶² 59-60 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

nuova in sede di Consiglio, ma era divenuta una prassi, la quale di fatto riportava la necessità di unanimità tra gli Stati e che dunque l'opposizione anche di un singolo Stato membro faceva riscontrare l'immobilismo di tutta l'Unione Europea sulla materia in questione¹⁶³. Dunque possiamo constatare come questo nodo giuridico vada ben al di là della Convenzione di Istanbul e del caso di specie, rendendo il parere della Corte ancora più importante e significativo.

4.2 Il procedimento previsto e le conclusioni dell'Avvocato Generale

Esaminata la disciplina dell'articolo 218, paragrafo 11 del TFUE, che prevede la richiesta di parere alla CGUE per gli accordi internazionali, è importante analizzare anche le norme che regolano questo procedimento dinanzi alla Corte di Giustizia. Dobbiamo quindi analizzare il Regolamento di procedura della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

La disciplina è contenuta negli articoli da 196 a 200 del Regolamento. È prevista una procedura molto più semplice rispetto a quella per il rinvio pregiudiziale o per i ricorsi diretti, anche in virtù del fatto che è un controllo *ex-ante*. Questo si evince anche a partire dall'oggetto del controllo: *«la domanda di parere può riguardare tanto la compatibilità con le disposizioni dei trattati di un accordo progettato quanto la competenza dell'Unione o di una sua istituzione a concludere tale accordo»*¹⁶⁴. I criteri dell'ammissibilità sono dunque estesi, sia che si tratti di un dubbio su un vizio formale, o su un vizio sostanziale di incompatibilità con i Trattati, con la condizione che si tratti di un accordo internazionale, e che sia un controllo preventivo rispetto alla conclusione dello stesso. Nel corso della giurisprudenza precedente, la CGUE ha precisato che per essere ammissibile alla presa in esame non è necessario che l'accordo sia nella sua bozza definitiva, può anche essere un accordo ancora nella fase negoziale. Quello che conta è che l'oggetto dell'accordo previsto sia conosciuto e che comunque alla Corte venga fornita la documentazione sufficiente per elaborare un giudizio sicuro in merito alla questione che viene posta, quale essa sia¹⁶⁵. Nel caso della Convenzione di Istanbul,

¹⁶³ 61 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁶⁴ Art. 196.2 del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁶⁵ Al punto 49 de L'Unione Europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il Trattato di Lisbona, Elisa Baroncini, 20/02/2013 <file:///C:/Users/utente/Downloads/1711-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1225-1-10-20130326.pdf>

essendo un accordo già concluso e in vigore, l'ammissibilità dell'oggetto è dunque certa. Per quanto riguarda la disciplina del procedimento in sé, il Regolamento dice che la domanda di parere è notificata a tutti gli Stati membri e alle istituzioni europee principali (Parlamento, Consiglio e Commissione), i quali sono tutti soggetti a cui è permesso presentare delle osservazioni scritte¹⁶⁶. Nel caso del parere 1/19 infatti numerosi Stati membri interverranno in questa forma durante il procedimento, come si evince dal lungo elenco nell'incipit del parere, segno della grande importanza percepita di questa vicenda. Fissati i termini per la presentazione delle osservazioni scritte, e designati giudice relatore e avvocato generale¹⁶⁷, la Corte ha libertà di decidere se il procedimento possa esaurirsi nella fase scritta oppure se è necessaria un'udienza di discussione¹⁶⁸. Nel caso di specie la Corte ha ritenuto che essa fosse necessaria e infatti si è svolta il 6 ottobre 2020.

Dati nodi giuridici che abbiamo già visto e data la struttura del procedimento, vediamo quali sono state le conclusioni dell'Avvocato Generale Gerard Hogan¹⁶⁹, per poi analizzare nel concreto il parere della Corte.

Quanto alla questione sulle le basi giuridiche sostanziali, secondo l'avvocato Hogan dovrebbero essere gli artt. 78.2, 82.2, 84 e 336 TFUE. Dunque egli ha ritenuto di aggiungere anche un altro articolo, il 366 TFUE, che riguarda lo statuto dei funzionari dell'Unione europea e il regime applicabile agli altri agenti dell'Unione. Inoltre l'Avvocato Hogan ha spiegato la sua scelta basandosi sulla giurisprudenza della Corte di giustizia secondo cui, anche se un atto persegue più finalità, esso deve essere fondato su un'unica base giuridica e, solo in via del tutto eccezionale, su più basi giuridiche. Questo perché *«la base o le basi giuridiche di un atto non sono destinate a riflettere tutte le competenze esercitate ai fini della sua adozione»*¹⁷⁰. Questo ragionamento è molto importante, perché avvalorata la tesi del Parlamento secondo cui il limite dell'azione dell'Unione non può limitarsi solamente al campo delle basi giuridiche scelte. La corte

¹⁶⁶ Art. 196.3 del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁶⁷ Art. 197 del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁶⁸ Art. 198 del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁶⁹ Gerard Hogan, avvocato generale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea dall'8 ottobre 2018 al 7 ottobre 2021 https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_1347854/it/

¹⁷⁰ Al punto 4, pg.147-148 de *La questione dell'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Istanbul alla luce del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, Claudia Morini, Freedom, Security & Justice: European Legal Studies n. 3, 2021

file:///C:/Users/utente/Downloads/MoriniClaudia_LaQuestioneDell'adesioneDel_20230329110713.pdf

però non sarà d'accordo con questa tesi nel caso di specie.

In relazione alla scelta del Consiglio di scindere l'adesione nelle due decisioni, l'Avvocato generale ha ritenuto irricevibile il quesito nella parte relativa alle decisioni di firma, in quanto il Parlamento avrebbe dovuto avviare una procedura di annullamento di tali decisioni, perché è un procedimento già concluso. Mentre, egli è stato dell'avviso che tale scelta era necessaria per la conclusione, al fine di tener conto della particolare posizione dell'Irlanda e della Danimarca ai sensi dei Protocolli n. 21 e n. 22¹⁷¹.

Infine, in merito alla prassi del "comune accordo", l'Avvocato generale Hogan ha affermato che essa non inciderebbe sulla compatibilità delle decisioni di conclusione della Convenzione con i Trattati, né qualora queste venissero adottate in assenza di tale accordo, né qualora il Consiglio dovesse effettivamente attendere l'unanimità di fatto degli Stati membri. In sostanza, l'Avvocato ha ritenuto che rientri nella piena discrezionalità del Consiglio nel decidere quale via perseguire¹⁷².

Vedremo se la Corte accoglierà o meno le tesi dell'Avvocato Generale.

4.3 Ricevibilità della richiesta di parere

La prima questione su cui risponde la Corte è l'ammissibilità delle istanze del Parlamento.

La Corte giunge sostanzialmente agli stessi risultati dell'Avvocato generale.

Giudica ricevibile la prima questione che riguarda la scelta delle basi giuridiche adatte, rispondendo alle numerose osservazioni sollevate da diversi soggetti, in particolare da Polonia e Ungheria, le quali portano anche delle argomentazioni piuttosto modeste, segno della loro opposizione di principio alla Convenzione¹⁷³.

Per quanto riguarda la seconda istanza, sulla scissione delle decisioni del Consiglio su firma e conclusione, la Corte valuta ricevibile l'istanza che riguarda la conclusione, ma

¹⁷¹ Al punto 4, pg.148 de *La questione dell'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Istanbul alla luce del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, Claudia Morini, Freedom, Security & Justice: European Legal Studies n. 3, 2021

file:///C:/Users/utente/Downloads/MoriniClaudia_LaQuestioneDell'adesioneDel_20230329110713.pdf

¹⁷² Al punto 4, pg.148-149 de *La questione dell'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Istanbul alla luce del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, Claudia Morini, Freedom, Security & Justice: European Legal Studies n. 3, 2021

file:///C:/Users/utente/Downloads/MoriniClaudia_LaQuestioneDell'adesioneDel_20230329110713.pdf

¹⁷³ 207-214 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

non quella che riguarda la firma¹⁷⁴. Il ragionamento della Corte è molto semplice: essendo il parere un istituto che permette un controllo su un accordo internazionale prima che questo entri in vigore per l'Unione, in modo tale da evitare eventuali incompatibilità con il diritto primario, allora il controllo sull'adesione è ammissibile perché preventivo. Quello sulla firma invece non è ammissibile, perché un atto già concluso più di due anni prima della richiesta di parere e pertanto ha prodotto effetti a partire da quel momento. La Corte concorda con l'avvocato generale sul fatto che *«il Parlamento avrebbe potuto impugnare le decisioni sulla firma con un ricorso di annullamento e che il rispetto dell'obbligo di informare il Parlamento, previsto (art. 218.10 TFUE) ha lo scopo di porre in grado tale istituzione di esercitare in tempo utile il suo controllo sull'azione del Consiglio»*¹⁷⁵.

Sulla terza questione riguardante la prassi del “comune accordo” degli Stati membri, la Corte dichiara la ricevibilità dell'istanza, rispondendo ad alcune osservazioni. Chiarisce alla Grecia, che aveva osservato che il Parlamento non aveva sufficientemente individuato un comportamento lesivo del Consiglio, che la questione non era quella ma *«determinare se la conclusione da parte dell'Unione, della Convenzione di Istanbul sia compatibile con i trattati, anche in assenza di un “comune accordo” di tutti gli Stati membri»*¹⁷⁶.

Alcuni Stati avevano sostenuto che la questione riguardasse il regolamento interno del Consiglio. La Corte risponde che invece essa tratta proprio dell'art.218 TFUE. Infine, la Corte accoglie con favore l'osservazione della Finlandia, la quale sostiene che: se i trattati richiedessero l'attesa di un tale “comune accordo”, la conclusione che avvenisse prima potrebbe essere invalidata, dando così luogo alle stesse difficoltà che la procedura di parere intende proprio prevenire¹⁷⁷. La questione dunque è ricevibile.

Detto questo, vediamo il parere della Corte nel merito delle questioni di diritto.

¹⁷⁴ 215-220 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁷⁵ 218 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁷⁶ 221 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁷⁷ 223 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

4.4 Sulle basi giuridiche appropriate per la conclusione della Convenzione di Istanbul

Sulla prima questione, la Corte, dopo aver ricordato la precedente giurisprudenza sulle basi giuridiche e i criteri per sceglierle correttamente, risponde innanzitutto alle osservazioni di Consiglio e Parlamento sulle competenze esclusive dell'Unione. Le due istituzioni accordano sul fatto che l'adesione dell'Unione non è prevista per quelle parti della Convenzione di Istanbul che non sono di competenza dell'Unione¹⁷⁸. Ma il Parlamento sosteneva che la conclusione della Convenzione, sul fondamento delle basi giuridiche menzionate, doveva essere indipendente dal fatto che l'Unione avesse o meno una competenza esclusiva a tale titolo¹⁷⁹. Il Parlamento inoltre sosteneva che l'Unione avrebbe dovuto aderire alla Convenzione in tutte le sue parti, cosa a cui il Consiglio aveva risposto che non sarebbe stato possibile ottenere la maggioranza in questo senso¹⁸⁰.

La Corte risponde che, ai fini della procedura di parere, spetta al Consiglio e al Parlamento precisare ai giudici la portata "dell'accordo previsto", alla luce del quale dev'essere valutata la base giuridica. Dunque la Corte esaminerà la questione sulla base di quanto previsto dalle due decisioni del Consiglio, considerandole come "l'accordo previsto"¹⁸¹.

I giudici ricordano gli obiettivi della Convenzione e analizzano i presupposti delle decisioni del Consiglio, i quali insistevano sul fatto che l'atto di conclusione cercherà di realizzare gli obiettivi dell'accordo solo per quanto riguarda le disposizioni della Convenzione di Istanbul che ricadono nella competenza dell'Unione¹⁸². Da questo, la Corte conclude che il contenuto dell'atto di conclusione dell'accordo previsto riguarderà le disposizioni della Convenzione di Istanbul che siano dunque collegate a: la cooperazione giudiziaria in materia penale, il diritto d'asilo e di non-respingimento, e gli obblighi incombenti alle istituzioni e alla pubblica amministrazione dell'Unione. Tutte queste, se e in quanto queste disposizioni rientrano nella competenza dell'Unione¹⁸³.

In primo luogo, la Corte analizza la base giuridica sulla cooperazione giudiziaria in materia penale e, dopo aver elencato gli articoli della Convenzione che riguardano

¹⁷⁸ 279 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁷⁹ 280 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁸⁰ 281 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁸¹ 278 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁸² 292 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁸³ 294 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

questo¹⁸⁴, conclude che «*tali disposizioni rientrano in larga misura nella competenza dell'Unione di cui all'articolo 82.2 TFUE, ai sensi del quale l'Unione, laddove necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale, può stabilire norme minime [...]. L'articolo 82, paragrafo 2, TFUE dev'essere quindi considerato come una delle basi giuridiche dell'atto recante conclusione dell'accordo previsto*»¹⁸⁵.

Seguendo un ragionamento del tutto analogo, la Corte ritiene che anche l'art. 84 TFUE debba essere considerato una base giuridica per quanto riguarda la prevenzione della criminalità¹⁸⁶, così come l'art. 78.2 TFUE che prevede la competenza dell'Unione in materia del diritto di asilo e di non-respingimento (art. dal 59 al 61 della Convenzione), sul quale nessuno aveva espresso particolari osservazioni¹⁸⁷.

Differente invece è il discorso della Corte sull'art. 83.1 TFUE. Questo tratta della competenza dell'Unione a stabilire norme minime sui reati nel campo della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento sessuale di donne e minori (agli articoli da 33 a 43 del capitolo V della Convenzione). Su questo la Corte dice che gli obblighi previsti dalla Convenzione di Istanbul e quelli dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, si sovrappongono a tal punto che le disposizioni contenute in questa parte della Convenzione devono essere considerate di importanza “estremamente limitata” per l'Unione e, di conseguenza, esse non devono essere incluse tra le basi giuridiche¹⁸⁸.

In ultimo luogo, la Corte accoglie il ragionamento dell'Avvocato Generale Hogan per ciò che riguarda l'art. 336 TFUE, che riguarda la pubblica amministrazione dell'Unione Europea. La Corte infatti dice che numerosi obblighi della Convenzione si applicano inevitabilmente a tutto il personale, le istituzioni, organi e organismi dell'Unione e che queste non possono essere considerate di natura puramente accessoria. Dunque anche l'articolo 336 TFUE dovrebbe essere incluso tra le basi giuridiche dell'atto di conclusione della Convenzione di Istanbul.

¹⁸⁴ 295 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁸⁵ 296 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁸⁶ 297-298 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁸⁷ 302-303 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁸⁸ 300-301 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

4.5 Sulla scissione dell'atto di conclusione della Convenzione di Istanbul in due distinte decisioni

Per rispondere al quesito del Parlamento, ovvero se la scissione delle decisioni del Consiglio fosse necessaria, la Corte nel suo ragionamento invoca subito i protocolli 21 e 22 che disciplinano un regime normativo diverso per Irlanda e Danimarca (dato che, quando il parere viene reso pubblico, il Regno Unito non è più parte dell'Unione Europea). Il dato di fatto, dice la Corte, è che per quanto concerne il protocollo n. 21, dalle decisioni sulla firma risulta che l'Irlanda non intendeva partecipare alla conclusione della parte della Convenzione di Istanbul relativa all'asilo e al non respingimento, pur partecipando alla conclusione delle altre parti di tale Convenzione¹⁸⁹. La Corte poi ricorda che se in un secondo momento l'Irlanda desidera vincolarsi anche a questa parte della Convenzione, può farlo, notificandolo¹⁹⁰; e aggiunge inoltre che il protocollo n. 21 non inciderebbe in alcun modo sulla questione della base giuridica adeguata¹⁹¹.

Dunque, è proprio in virtù delle basi giuridiche appropriate che dipende l'applicazione o meno dell'art.1 del Protocollo n.21, e di conseguenza la partecipazione o meno dell'Irlanda alla conclusione della Convenzione. Infatti, dal momento in cui la base giuridica dell'atto ricade proprio nella terza parte, titolo V, del TFUE, viene applicato il Protocollo n.21, e dunque l'atto in questione non si applica all'Irlanda.

La Corte in effetti rileva che nulla nel Protocollo n. 21 prevede la scissione degli atti di conclusione della Convenzione, e nemmeno i Trattati e la giurisprudenza¹⁹². Dall'altro lato però, se sussistono le condizioni per cui l'atto di conclusione necessita di diverse basi giuridiche, senza che esse possano essere considerate accessorie l'una all'altra, allora può rivelarsi necessario adottare due o più decisioni per un atto di conclusione di un accordo internazionale¹⁹³. È il caso, per esempio, se le basi giuridiche prevedono norme differenti in materia di voto in seno al Consiglio.

La Corte dunque parla di "necessità oggettiva" per l'Irlanda, la quale non partecipa alle misure previste dalla conclusione di un accordo internazionale che rientrano nell'ambito

¹⁸⁹ 314 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁹⁰ 319 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁹¹ 324 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁹² 328-329 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁹³ 330-331 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

di applicazione del protocollo n. 21¹⁹⁴ e analogamente per la Danimarca e l'applicazione del Protocollo n. 22¹⁹⁵. Dunque la Corte conclude che i protocolli n. 21 e n. 22 giustificano la scissione in due distinte decisioni dell'atto del Consiglio recante conclusione, da parte dell'Unione¹⁹⁶.

4.6 Sulla prassi del “comune accordo” degli Stati membri

Veniamo alla questione giuridica più spinosa, ma anche indubbiamente più importante, ovvero quella che chiede alla Corte una risposta sulla prassi del “comune accordo” messa in atto dal Consiglio.

La Corte nel suo ragionamento ricorda la natura autonoma dell'ordinamento comunitario dell'Unione Europea e, pertanto, spetti al Consiglio decidere se concludere un accordo internazionale. Questa dunque è una decisione del Consiglio e in questo non è riconosciuta nessuna competenza agli Stati membri¹⁹⁷. È importante sottolineare questo passaggio perché successivamente i giudici evidenzieranno come vi sia una differenza fra il caso in cui gli Stati agiscano singolarmente e quello in cui contribuiscano ad una decisione di un'istituzione dell'Unione.

Entrando nel dettaglio del caso di specie, la Corte sottolinea che: la Convenzione di Istanbul è un accordo misto, concluso come tale dall'Unione e dagli Stati membri; che, secondo l'art.218 TFUE, la decisione del Consiglio sulla la conclusione di tale convenzione a nome dell'Unione può essere adottata deliberando a maggioranza qualificata, in quanto non rientra in nessuna delle ipotesi dove i Trattati richiedono l'unanimità¹⁹⁸; e infine che, nell'ambito di un accordo misto, le parti agiscono nell'ambito delle competenze che loro appartengono.

La Corte prosegue dicendo che, da un lato riconosce che per la natura della Convenzione è necessaria una stretta collaborazione tra l'Unione e i singoli Stati membri, ma che ciò non può in alcun modo giustificare l'inosservanza da parte del Consiglio delle norme di

¹⁹⁴ 332-333 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁹⁵ 334 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁹⁶ 337 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁹⁷ 237 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁹⁸ 239 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

procedura e delle modalità di voto¹⁹⁹. E infatti, nel caso di specie la Corte ritiene che la prassi del “comune accordo” porta ad aggiungere alla procedura di conclusione una fase che non è prevista dai trattati e che quindi è in contrasto con la giurisprudenza²⁰⁰. Inoltre questo avrebbe come effetto che la conclusione intera dipenderebbe dalla volontà di un singolo Stato, e l’Unione dipenderebbe dalla scelta che uno Stato fa in modo sovrano²⁰¹, quando invece è il Consiglio, unitamente, a dover decidere.

«I trattati, non solo non impongono al Consiglio di attendere [...] il “comune accordo” degli Stati membri [...], ma gli vietano anche di subordinare l’avvio della procedura di conclusione, [...] alla previa constatazione di un tale “comune accordo”»²⁰².

L’argomentazione della Corte sembrerebbe dunque essere lineare e decisa, tuttavia i giudici dicono anche che, nella realtà, bisogna tenere conto della possibilità del Consiglio di raggiungere al suo interno la maggioranza richiesta, e quindi aggiungono che, come ha rilevato l’Avvocato Generale, i Trattati non stabiliscono nessun termine entro il quale il Consiglio sia tenuto ad adottare una decisione sulla conclusione di un accordo. E infatti è nella piena discrezionalità del Consiglio decidere se e quando procedere alla conclusione dell’accordo internazionale in questione²⁰³.

Se dunque il Consiglio agisce nel pieno rispetto dell’art. 218 TFUE e del suo regolamento interno, può prorogare il dibattito alla ricerca della più ampia maggioranza possibile e/o di una più stretta cooperazione tra gli Stati membri, il che, secondo la Corte, può comportare l’attesa di un “comune accordo”²⁰⁴.

La Corte si trova d’accordo con l’osservazione del Consiglio che sottolinea come un accordo misto come la Convenzione di Istanbul possa contenere alcune parti che rientrano nelle competenze dell’Unione e altre di competenza degli Stati membri, ma che tutte le parti sono profondamente collegate. Dunque è facile che il dibattito si prolunghi nel tempo.

Ciononostante, la Corte ricorda che ogni membro del Consiglio ha diritto di chiedere che si interrompa il dibattito e si proceda al voto. Se la richiesta fosse accordata dalla

¹⁹⁹ 240-242 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell’Unione Europea

²⁰⁰ 245 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell’Unione Europea

²⁰¹ 247 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell’Unione Europea

²⁰² 249 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell’Unione Europea

²⁰³ 250-252 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell’Unione Europea

²⁰⁴ 253 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell’Unione Europea

maggioranza qualificata dei membri attraverso un'altra votazione, si può procedere al voto sull'atto di conclusione, nel rispetto del regolamento interno del Consiglio²⁰⁵.

Dunque le conclusioni della Corte sono: *«fermo restando il pieno rispetto, in ogni momento, delle prescrizioni di cui all'articolo 218 TFUE, i Trattati non vietano al Consiglio, agendo conformemente al suo regolamento interno, di attendere, prima di adottare la decisione recante conclusione, da parte dell'Unione, della Convenzione di Istanbul, il "comune accordo" degli Stati membri a essere vincolati da tale convenzione nelle materie della stessa che rientrano nelle loro competenze. Viceversa, essi gli vietano di aggiungere una fase supplementare alla procedura di conclusione prevista da tale articolo, subordinando l'adozione della decisione sulla conclusione di detta Convenzione al previo accertamento di un tale comune accordo»*²⁰⁶.

4.7 Gli effetti del parere della Corte

Gli effetti giuridici del parere sono relativamente semplici: come sappiamo, il parere della Corte non è vincolante, tuttavia produce degli effetti giuridici in quanto le istituzioni dovranno seguire le indicazioni dei giudici per la conclusione della Convenzione di Istanbul. In più, il parere diventa parte integrante della giurisprudenza della Corte in materia, dunque sarà un parametro da tenere in considerazione in futuro.

Qui però si deve analizzare che effetto ha avuto il parere nel caso di specie, perché, date le conclusioni della Corte che abbiamo analizzato, le considerazioni che le istituzioni e gli Stati membri potrebbero fare non sono così scontate.

Mentre per le prime due questioni, sulle basi giuridiche e sulla scissione delle decisioni sulla conclusione, la posizione della Corte è chiara, non si può dire lo stesso su ciò che ha detto per la prassi del "comune accordo".

Nella risposta alla prima questione, i giudici hanno definito in maniera chiara l'ambito di applicazione della Convenzione, rispondendo anche alle questioni sul riparto di competenze. Infatti, i giudici avevano risposto anche a delle osservazioni nel merito, come per esempio quelle che contestavano il fatto che all'adesione dell'UE dovessero

²⁰⁵ 254-255 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

²⁰⁶ 274 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

corrispondere le ratifiche degli Stati membri che non lo avevano ancora fatto, perché la Convenzione di Istanbul è un accordo misto nel quale le competenze che rimangono in capo agli Stati membri sono da attuare in sintonia con l'Unione. La Corte risponde che il dilemma della sovrapposizione delle competenze non sussiste, dal momento che l'Unione agisce nel campo delle competenze ad essa attribuite dai Trattati. In tale ambito l'Unione deve agire nel rispetto del principio di attribuzione e di leale cooperazione²⁰⁷. Quindi paradossalmente, anche se nessuno degli Stati membri avesse ratificato la Convenzione ma l'Unione decidesse di aderirvi, potrebbe comunque farlo e quindi agire solo negli ambiti di propria competenza.

La seconda questione era senza dubbio la più semplice. La Corte ha dato ragione al Consiglio nella scissione delle decisioni, ribadendo anche che entrambe siano votate a maggioranza qualificata. In precedenza avevamo anche sottolineato che, nell'ambito della cooperazione tra gli Stati membri in materia penale, l'art. 82.2 TFUE prevede la possibilità di inserire nuovi elementi specifici della procedura penale da condividere tra gli Stati membri oltre a quelli già elencati, ma solo con l'unanimità del Consiglio. Seguendo il principio del parallelismo, anche l'atto di conclusione della Convenzione necessiterebbe del voto unanime, ma in realtà la Corte non prende nemmeno in considerazione questa possibilità, probabilmente perché un'eventualità residuale in tale articolo del TFUE.

Nella terza invece, la posizione della Corte è più complicata. Come abbiamo visto essa fa ricadere nella libertà del Consiglio la durata e le modalità del dibattito interno, anche se questo implica la ricerca di un "comune accordo". Ma esclude che questo possa essere considerato come un requisito formale nella procedura. Se così fosse, questo equivarrebbe nella sostanza ad una decisione in cui è necessaria l'unanimità.

Se consideriamo la portata generale del parere, andando oltre al caso di specie, la Corte ha posto dei limiti ad una prassi che rischiava di divenire "pericolosa".

Senza entrare nei dettagli, il diritto dell'Unione Europea si è evoluto nel tempo. Da "assemblea di Stati" in cui essi decidevano per la maggior parte degli atti all'unanimità, c'è stata una progressiva democratizzazione. Possiamo individuare diversi elementi di

²⁰⁷ 256-265 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

questo processo: l'elezione diretta del Parlamento Europeo, l'aumento progressivo di potere legislativo di quest'ultimo, ma soprattutto l'aumento dei casi in cui per l'approvazione di un atto dell'Unione non era più richiesta l'unanimità del Consiglio. Un'evoluzione che da Maastricht in poi ha progressivamente ridotto il peso di un singolo Stato membro nel potere legislativo dell'Unione. Questo processo, seppur in misura minore e con tempistiche differenti, ha coinvolto anche l'azione esterna dell'Unione Europea e possiamo concludere che il principio del parallelismo applicato agli accordi internazionali è un segno evidente dei progressi di democratizzazione. La disciplina dell'art. 218 TFUE e il voto a maggioranza qualificata, laddove si richiede la procedura legislativa ordinaria per gli atti interni, è un'evoluzione importante del diritto dell'Unione, ma, come abbiamo visto, il "comune accordo" rischiava di diventare una prassi per "aggirare i trattati" e riportare il diritto di veto sostanziale in capo agli Stati membri in sede di Consiglio.

Pensiamo agli effetti del parere se, per assurdo, la Corte avesse definito il "comune accordo" accettabile anche dal punto di vista formale: l'Unione non solo non avrebbe concluso la Convenzione di Istanbul, ma nemmeno altri trattati su materie delicate come i diritti umani, in cui gli Stati hanno notoriamente sensibilità diverse.

La scelta politica del Trattato di Lisbona di permettere la conclusione di un accordo con voto a maggioranza qualificata, ha una grande importanza per il diritto dell'Unione e per l'evoluzione di questo nell'ambito dei diritti umani. La prassi del "comune accordo" rischiava di minare tutto questo, motivo per cui possiamo definire il parere 1/19 di importanza storica per l'Unione Europea.

Come scrive la prof.ssa Di Comite: *«Impedire il raggiungimento della volontà del Consiglio in ambiti in cui è previsto il voto a maggioranza qualificata, a causa della posizione di alcuni Stati membri, attraverso regole procedurali non previste dai trattati, equivarrebbe a privare l'Unione della possibilità di esercitare le sue competenze nonché di promuovere i suoi valori sul piano internazionale»*²⁰⁸.

D'altra parte, l'importanza e la delicatezza di questi trattati internazionali, anche in

²⁰⁸ A pg. 248-249 de *Il parere 1/19 sulla Conclusione della Convenzione di Istanbul a nome dell'Unione e la questione della legittimità della prassi del "comune accordo" tra Stati membri*, Valeria Di Comite, Quaderni Aisdue 1/2022, https://ricerca.uniba.it/retrieve/35c72228-06a8-424b-8b01-5ecfd81b6fa3/2022-DICOMITE_Estratto-Aisdue-parere-1%3a19.pdf

relazione alla ricaduta che hanno nel diritto interno degli Stati membri, non è mai messa in discussione: è fatta salva la volontà del Consiglio di discutere senza fretta, ricercando la più ampia maggioranza possibile tra gli Stati membri. Motivo per cui, a mio modo di vedere, non possiamo definire la prassi del “comune accordo” totalmente superata, ma soprattutto non possiamo ad oggi dire che l’immobilismo posto in essere dal dibattito in sede di Consiglio non si ripeterà più, nonostante la posizione della Corte chiarisca i limiti della discrezionalità del Consiglio.

Ad ogni modo, il parere 1/19 risolve spinose questioni giuridiche, che avranno una ricaduta nella futura azione esterna dell’Unione Europea. Ma ai fini di questa tesi l’effetto più importante è sicuramente quello di fare un deciso passo avanti, smuovendo lo stallo che si era creato, verso la conclusione della Convenzione di Istanbul.

4.8 La conclusione della Convenzione di Istanbul

Dopo la pubblicazione del parere, le forze politiche del Parlamento Europeo sono tornate a chiedere la conclusione della Convenzione, avendo chiaramente dalla loro parte la ragione giuridica per domandare al Consiglio di procedere con la votazione a maggioranza qualificata.

Il Parlamento fa diversi appelli, sia attraverso le sue Commissioni, sia attraverso i rappresentanti dell’istituzione. Sono dunque documenti recentissimi, in particolare quello dove, con una votazione in seduta plenaria²⁰⁹, il Parlamento chiede ancora una volta al Consiglio di procedere con la conclusione: *«il parere della CGUE del 6 ottobre 2021 [...] consente al Consiglio di procedere alla ratifica della Convenzione di Istanbul da parte dell’Unione Europea senza un previo accordo comune; ritiene che l’Unione europea potrebbe e dovrebbe ora ratificare la Convenzione»*²¹⁰ e dunque: *«esorta il Consiglio a garantire la rapida ratifica della Convenzione di Istanbul da parte dell’UE, senza ulteriori ritardi; esorta inoltre il Consiglio a garantire un’ampia adesione dell’UE alla*

²⁰⁹ Votazione del Parlamento Europeo del 15/02/2023

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2023-02-15-ITM-009-08_EN.html

²¹⁰ Al punto 20 de *European Parliament resolution of 15 February 2023 on the proposal for a Council decision on the conclusion, by the European Union, of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (COM(2016)0109 – 2016/0062R(NLE))*, 15/02/2023 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0047_EN.pdf

Convenzione da parte di tutti gli Stati membri senza alcuna limitazione»²¹¹.

Il Parlamento poi, nel ribadire la centralità della Convenzione, in quanto strumento centrale per combattere la violenza di genere, chiede ancora di interrompere tutte le campagne di controinformazione e fuorvianti sulla Convenzione, nonché le leggi che limitano i diritti delle donne e delle persone della comunità LGBTQ+ negli Stati membri.

In questo documento, il Parlamento ribadisce che l'adesione alla Convenzione è solo il primo passo di una politica globale dell'Unione in tema. Ricorda infatti che aderire alla Convenzione implicherebbe, tra le altre cose, che anche l'Unione Europea sia sottoposta ai controlli periodici del GREVIO, che permetteranno una visione completa del fenomeno strutturale della violenza di genere in tutta l'Unione Europea.

Il Parlamento Europeo quindi auspica per una politica dell'Unione concreta: *«la giustizia penale dovrebbe essere solo una parte di una risposta globale alla violenza di genere [...]. Essa dovrebbe comprendere anche la prevenzione, la protezione e l'azione penale»²¹².*

Infatti a tutto questo, si accompagna anche una proposta di direttiva del 2022²¹³ che se approvata, costituirà lo strumento espansivo della Convenzione di Istanbul. Essa comprende anche campagne di sensibilizzazione e nell'adozione di protocolli comuni per le autorità che siano sensibili al genere²¹⁴.

Arriviamo dunque al 1° giugno 2023, data in cui l'Unione Europea aderisce ufficialmente

²¹¹ Al punto 36 de *European Parliament resolution of 15 February 2023 on the proposal for a Council decision on the conclusion, by the European Union, of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (COM(2016)0109 – 2016/0062R(NLE))*, 15/02/2023 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0047_EN.pdf

²¹² *Violence against women: MEPs demand the EU ratify the Istanbul Convention*, ufficio stampa del Parlamento Europeo, 15/02/2023 <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20230210IPR74805/violence-against-women-meps-demand-the-eu-ratify-the-istanbul-convention>

²¹³ *Proposta di Direttive del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica*, 08/03/2022 <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52022PC0105>

²¹⁴ *L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa: il ruolo delle organizzazioni della società civile a tutela delle donne*, Sara De Vido, Osservatorio sulla violenza contro le donne n.3/2023 <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/osservatorio-sulla-violenza-contro-le-donne-n-3-2023-ladesione-dellunione-europea-alla-convenzione-di-istanbul-del-consiglio-deuropa>

alla Convenzione di Istanbul²¹⁵. Il Consiglio adotta due decisioni distinte nelle quali approva la conclusione alla Convenzione di Istanbul. La prima, per ciò che riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento e che prevede anche la disciplina separata per Irlanda e Danimarca a norma dei protocolli 21 e 22²¹⁶. E la seconda che, come indicato dalla CGUE nel parere, riguarda le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione²¹⁷.

Dunque il Consiglio, anche se solamente dopo due anni dalla pubblicazione del parere, ha raggiunto una decisione, superando la forte opposizione di alcuni Stati membri che non è venuta meno dopo il parere.

La soluzione trovata dal Consiglio comprende l'attuazione di un codice di condotta, predisposto congiuntamente da Consiglio, Commissione e Stati membri *«che stabilisce le disposizioni interne relative all'esercizio dei diritti e degli obblighi dell'Unione e degli Stati membri ai sensi della Convenzione. [...] Il codice di condotta 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»*²¹⁸.

Infatti, nell'ambito delle risposte alle osservazioni di alcuni Stati membri sul riparto di competenze dagli obblighi derivanti dalla Convenzione, la Corte di Giustizia aveva chiarito che, se le istituzioni dell'Unione lo ritenevano necessario, avrebbero potuto precisare per iscritto gli ambiti di competenza dell'amministrazione interna all'Unione²¹⁹.

²¹⁵ *Lotta alla violenza nei confronti delle donne: il Consiglio adotta una decisione sull'adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul*, ufficio stampa del Consiglio dell'Unione Europea, 01/06/2023 <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/06/01/combating-violence-against-women-council-adopts-decision-about-eu-s-accession-to-istanbul-convention/>

²¹⁶ *Decisione del Consiglio relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento 5523/23*, 09/02/2023 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5523-2023-INIT/it/pdf>

²¹⁷ *Decisione del Consiglio relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione 5514/23*, 09/02/2023 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5514-2023-INIT/it/pdf>

²¹⁸ Al punto 12 dei considerando della Decisione del Consiglio 5523/23 e al punto 10 dei considerando della Decisione 5514/23, presi congiuntamente perché identici

²¹⁹ 263 del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

Il Codice²²⁰ disciplina la cooperazione tra Unione e Stati membri sui vari aspetti relativi all'attuazione della Convenzione, tra i quali per esempio i rapporti con il GREVIO, con il quale la Commissione è incaricata al ruolo di organismo di coordinamento (art. 7 del Codice di Condotta), mentre gli Stati membri 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 competenze (art. 8 del Codice di condotta) e dunque la cooperazione tra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri si baserà sul principio di leale cooperazione e di sussidiarietà, nel rispetto delle competenze rispettive.

Il 9 maggio 2023, il Parlamento Europeo approva l'adesione alla Convenzione di Istanbul in due votazioni separate, entrambe con larghissima maggioranza, e invita il Consiglio a procedere alla conclusione della procedura di adesione²²¹, cosa che avviene il 1° giugno. Il 28 giugno Helena Dalli, Commissaria europea per l'uguaglianza, ha depositato lo strumento di approvazione presso il Consiglio d'Europa, ufficializzando così l'adesione alla Convenzione di Istanbul, che è entrata in vigore per l'Unione Europea il 1° ottobre 2023²²².

²²⁰ *Codice di condotta che stabilisce le disposizioni interne relative all'esercizio dei diritti e l'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* [https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42023Y0602\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42023Y0602(01))

²²¹ *Lotta alla violenza contro le donne: UE può concludere adesione a Convenzione di Istanbul*, ufficio stampa del Parlamento Europeo, 10/05/2023 <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20230505IPR85009/violenza-contro-le-donne-ue-puo-concludere-adesione-a-convenzione-di-istanbul>

²²² *L'Unione europea ha depositato lo strumento di approvazione della "Convenzione di Istanbul"*, ufficio stampa del Consiglio d'Europa, 28/06/2023 <https://www.coe.int/it/web/portal/-/the-european-union-deposited-the-instrument-of-approval-of-the-istanbul-convention->

Conclusioni

All'inizio della presente tesi si sottolineava l'importanza primaria della lotta alla violenza di genere in tutte le sue forme, ma soprattutto della necessità che questo proposito fosse codificato all'interno di uno strumento di diritto internazionale. Infatti, il bisogno di norme internazionali comuni per combattere un fenomeno strutturale della società che ha conseguenze nefaste per le vittime, era stata esplicitata dagli Stati parte del Consiglio d'Europa, elaborando così la Convenzione di Istanbul.

Tuttavia, già all'inizio dell'elaborato, si era prospettata la difficoltà dell'argomento, a partire dal fatto che gli Stati aderenti alla Convenzione avevano visioni piuttosto differenti. Questo, non tanto sullo scopo della Convenzione in sé, quello di combattere la violenza di genere e la violenza domestica per il quale tutti gli Stati sono d'accordo, quanto nella modalità e nella profondità delle norme che introducono concetti giuridici innovativi, da più punti di vista.

La tesi, dunque, che era stata presentata all'inizio era quella di analizzare la Convenzione e il processo di adesione dell'Unione Europea all'accordo, proprio perché, si sapeva, che questo processo era stato lungo, complicato, terreno di scontro di visioni diverse tra gli Stati europei.

Quello che questa tesi si proponeva, dunque, era approfondire le ragioni giuridiche e le dinamiche giuridico-politiche per cui queste visioni differenti si sono trasformate presto in opposizione ferma. Questo è avvenuto sia in sede delle istituzioni europee, sia nella campagna politica e mediatica durissima nel dibattito pubblico. La Convenzione è divenuta in seguito una questione identitaria, sia per le forze politiche conservatrici, ma anche per le forze che sostenevano la Convenzione, le quali la consideravano una "battaglia di civiltà", facendosi portatrici dei cosiddetti valori identitari dell'Europa unita. Come abbiamo ricordato nell'analisi della contrarietà di Bulgaria, Polonia e Ungheria, talvolta lo scontro politico è divenuto la ragion d'essere di quelle forze politiche che hanno identificato la Convenzione come il nemico da sconfiggere, andando molto oltre le ragioni giuridiche legittime di opposizione. E dunque esse hanno spinto i propri governi ad adottare soluzioni legislative che ostacolassero l'adesione alla Convenzione di Istanbul. Infatti, in questi Paesi l'opposizione politica è divenuta giuridica, attraverso fatti concreti che hanno fermato l'adesione del singolo Stato alla Convenzione, hanno

ostacolato la lotta delle donne di questi Paesi per i loro diritti, nonché hanno impedito l'adesione dell'Unione Europea.

È proprio per questo motivo, oltre che per approfondimento e conoscenza precisa, che un'analisi giuridica puntuale era necessaria. Capire le ragioni giuridiche e le questioni legislative emerse da questa vicenda, vuol dire sì approfondire e possedere gli strumenti per conoscere il tema della lotta alla violenza di genere e la violenza domestica, ma soprattutto capire approfonditamente quali siano i temi specifici venuti in rilievo e come si è arrivati all'effettiva adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Istanbul.

Infatti, i nodi giuridici emersi da questa analisi si sono dimostrati questioni complicate ed attuali che hanno avuto delle ripercussioni di portata storica, sia per il diritto internazionale che per il diritto dell'Unione Europea.

La Convenzione di Istanbul è uno strumento di diritto internazionale totalmente innovativo, che affronta in modo onnicomprensivo il tema della violenza di genere e della violenza domestica.

A partire dalla sua parte punitiva, l'ambizione è alta per un trattato internazionale di diritti umani: la Convenzione di Istanbul non solo codifica reati connessi alla violenza di genere, ma lo fa in modo adeguato alle esigenze attuali: basti pensare alle definizioni del reato di stalking, piuttosto che al tema del consenso nella violenza sessuale. Il concetto giuridico più innovativo (e il più criticato) è sicuramente la prospettiva di *genere* applicata a tutte le norme della Convenzione.

Infatti, il criterio della discriminazione basata sul *genere* e non sul *sex* è una prospettiva giuridica relativamente nuova, emersa dalla giurisprudenza e dalla legislazione degli ultimi 30 anni circa. Questo concetto, però, si è dimostrato non essere ancora pienamente accettato, sia nella cultura politica della società, sia in quella giuridica come nel caso della Bulgaria. Ciò non toglie però che, essendo la prospettiva di *genere* già largamente condivisa dalle principali Corti europee (la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nonché gli organi giurisdizionali interni della maggior parte degli Stati europei), essa sia giustamente inserita in una Convenzione internazionale di questo tipo. In questo non si dimentichi che tutte le norme della Convenzione sono state negoziate e approvate dagli stessi Stati parte, comprese Polonia, Ungheria e Bulgaria.

Inoltre, come abbiamo più volte ricordato, il carattere innovativo della Convenzione di Istanbul è nella sua parte di protezione e di prevenzione. Questo richiede agli Stati un'attuazione molto più incisiva e radicata nel territorio, oltre che sicuramente più impegnativa dal punto di vista delle risorse umane e finanziarie che ogni Stato parte si impegna a stanziare. Infatti, proprio per questo motivo, anche gli Stati più intraprendenti e propositivi (come l'Italia) hanno ricevuto molte critiche da parte del GREVIO.

Il fatto che la violenza di genere sia un problema difficile e dispendioso in termini di risorse, non può però dare adito alle critiche alla Convenzione: il riconoscimento del problema strutturale della violenza, che deriva dalla condizione storica della donna insita nella società, è senza dubbio un passo storico per il diritto internazionale. E proprio da questo deriva il fatto che il problema delle discriminazioni di genere non si risolve solamente nelle aule dei tribunali, ma esso richiede di partire dall'educazione e da una prospettiva differente nel rapporto con l'altro genere. Di conseguenza, è necessario impiegare risorse per affrontarlo, sapendo che i risultati si vedranno solo nel lungo periodo.

Tuttavia, è proprio riconoscendo la complessità delle soluzioni da adottare per contrastare il fenomeno della violenza di genere, che l'adesione di un'organizzazione internazionale importante come è l'Unione Europea diventa fondamentale.

Date le dinamiche dell'opposizione in sede di Consiglio che hanno portato all'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Istanbul circoscritta ad alcune parti, spesso in questa tesi abbiamo avuto la percezione che l'adozione del trattato fosse diventata quasi simbolica: una battaglia istituzionale che si è conclusa con la vittoria di alcune forze politiche a discapito di altre. La portata delle norme adottate è stata forse ridotta ad atto simbolico e politico, per promuovere quei valori democratici e dei diritti umani che l'Unione Europea si propone di difendere. A mio modo di vedere, così non è.

Infatti, l'importanza dell'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione deriva anche dalle risorse che le istituzioni di Bruxelles possono mettere a disposizione per le campagne di sensibilizzazione e i progetti di prevenzione, ma non solo. La proposta di direttiva del 2022 è il segno della grande importanza percepita dalle istituzioni comunitarie su questo tema, nonché della volontà di agire nel concreto. Questa proposta di direttiva, infatti, vuole approfondire le norme contro la violenza di genere partendo proprio dalle fattispecie presenti nella Convenzione di Istanbul, integrandole nel diritto

dell'Unione Europea.

L'Unione Europea agirà nel campo delle competenze attribuite dai trattati: la cooperazione giudiziaria in materia penale permetterà il più facile riconoscimento delle sentenze e dei provvedimenti aventi carattere transnazionale, garantendo una protezione completa alle vittime che si trovino a dover affrontare questo problema in uno Stato membro che non è il loro. Per quanto riguarda i flussi migratori, tema molto presente nella politica europea e di tutti gli Stati membri, l'adesione alla Convenzione permetterà di includere la violenza di genere e domestica come un parametro insindacabile per il diritto di asilo delle vittime di violenza, diretta o assistita, anche in quegli Stati membri che usano ogni mezzo giuridico per ridurre il diritto di asilo ai richiedenti (e non stiamo parlando solo di Polonia, Ungheria e Bulgaria).

L'adesione dell'Unione Europea, dunque, non è solo una bandiera politica da parte degli Stati promotori, bensì un mezzo ulteriore e complementare di protezione delle vittime di violenza, oltre che permettere alle istituzioni europee di combattere il problema strutturale della violenza di genere dalle sue fondamenta.

Fin dalla proposta della Commissione del 2016, la firma e la conclusione della Convenzione di Istanbul hanno sollevato questioni giuridiche complicate in sede di Consiglio dell'Unione Europea: sia quelle che riguardavano strettamente le disposizioni della Convenzione, come la portata dell'accordo nel diritto dell'Unione e la questione delle basi giuridiche, sia questioni di natura procedurale come quella della scissione delle decisioni del Consiglio e della prassi del "comune accordo". Tutte queste però sono strettamente collegate fra loro e hanno causato il blocco dell'adesione per molto tempo. Senza dilungarci nel riassumere le vicende, veniamo alle conclusioni. La prima considerazione è che le tre questioni emerse, in particolare quella della prassi del "comune accordo", hanno avuto un'importanza fondamentale non solo nel caso di specie, ma in generale nel diritto dell'Unione Europea. Infatti analizzando gli effetti del parere della Corte, la decisione dei giudici sul "comune accordo" è stata determinante per l'intera architettura del diritto dell'Unione.

Inoltre, come detto poc'anzi, le tre questioni sono state l'oggetto giuridico di un'opposizione politica profonda, i cui protagonisti principali sono stati Bulgaria, Polonia e Ungheria.

E infine, lo stallo che si era venuto a creare in questa vicenda è stato uno degli esempi degli ultimi anni in cui il provvedimento, quale esso fosse, era bloccato perché era necessaria l'unanimità del Consiglio. Più precisamente: nel caso di specie non era necessaria l'unanimità formale ma sostanziale, o presunta tale fino al parere della Corte. In questi ultimi anni Polonia e Ungheria, Paesi da molti considerati non più democratici o comunque con pesanti limitazioni allo stato di diritto, sono stati spesso protagonisti di ostruzionismo nelle sedi delle istituzioni europee, basti pensare al dibattito sull'immigrazione e la riforma del Trattato di Dublino.

Come sottolineato dalla Corte, nel corso della storia dell'Unione Europea, l'ordinamento comunitario si è evoluto affinché le istituzioni potessero agire come Unione Europea, e non come singoli Stati membri. L'evoluzione dei Trattati è caratterizzata da una comprensione dell'Unione Europea sempre più come ordinamento autonomo e sempre meno come "unione di Stati", i cui segni indelebili sono il processo di democratizzazione, la procedura legislativa ordinaria necessaria nella maggior parte degli atti e la progressiva diminuzione degli atti in cui è necessaria l'unanimità del Consiglio.

La sottile differenza tra l'Unione Europea e un insieme di Stati che decidono insieme è evidenziata proprio da questo, e confermata dal fatto che il diritto dell'Unione considera gli Stati membri sottoposti al diritto dell'Unione, come tutte le altre persone fisiche e giuridiche nell'Unione Europea.

Come abbiamo già sottolineato, la prassi del "comune accordo" rischiava di vanificare tutto questo attraverso una procedura formale non prevista dai trattati. La Corte di Giustizia ha posto un limite alla prassi del "comune accordo", sia nel caso di specie con il parere 1/19, sia in generale.

Dall'altro lato, nemmeno la CGUE ha sminuito la delicatezza della materia: la conclusione della Convenzione di Istanbul rientra nell'azione esterna dell'Unione e nel campo dei diritti umani. Conosciamo storicamente la delicatezza e la prudenza degli Stati membri quando si prendono decisioni in materia. L'evoluzione dei Trattati istitutivi nell'azione esterna dell'Unione è stata sicuramente importante, ma gli Stati membri hanno sempre voluto mantenere un grado alto di autonomia in questo settore. Allo stesso modo, nel campo dei diritti umani, gli Stati membri hanno tendenzialmente preferito mantenere l'autonomia del proprio ordinamento costituzionale in materia.

Proprio per questa ragione, a mio modo di vedere, non possiamo pensare che la prassi del

“comune accordo” non si ripeterà in futuro. La Corte di Giustizia, infatti, l’ha vietata nella misura in cui essa diventa un requisito formale nella procedura di conclusione degli accordi internazionali, ma non nella misura in cui rientra nella libertà della gestione del dibattito interna al Consiglio.

Ciononostante la maggioranza qualificata degli Stati membri ha ritenuto che la Convenzione di Istanbul fosse uno dei casi in cui aderire unitamente come Unione Europea fosse fondamentale e avrebbe comportato una maggiore efficacia nel contrasto alla violenza di genere.

La Convenzione di Istanbul è entrata in vigore per l’Unione Europea il 1° ottobre 2023. La vicenda dunque, dal mio punto di vista, si è conclusa positivamente, ma ciò non può sottrarci dal fare alcune considerazioni finali.

Innanzitutto, nonostante l’adesione dell’Unione Europea, è indubbio che la maggior parte dei provvedimenti per l’attuazione della Convenzione rimangono in capo ai singoli Stati. Partendo da questo, è bene ricordare che ben sei Stati membri dell’Unione Europea non sono ancora parte della Convenzione: Slovacchia, Repubblica Ceca, Ungheria, Bulgaria, Lettonia e Lituania. Dunque la protezione delle donne e delle persone che subiscono violenza in questi Paesi è ancora molto limitata.

Inoltre, dall’analisi dei rapporti del GREVIO sugli Stati membri della Convenzione emerge una realtà ancora piuttosto lontana dal quadro normativo disegnato dall’accordo. Si è visto come anche gli Stati che hanno sempre sostenuto politicamente la Convenzione sia nel dibattito interno, sia in quello europeo, hanno avuto numerose difficoltà nell’applicare le norme pattizie. È stato relativamente facile applicare la parte punitiva della Convenzione, perché politicamente e finanziariamente sostenibile. Tuttavia così non è stato per la parte della protezione e della prevenzione: il GREVIO sottolinea che in molti Paesi questi due pilastri sono stati recepiti nell’ordinamento in maniera non precisa. Dove invece le norme sono state applicate correttamente, il GREVIO ha evidenziato la mancanza di fondi, strutture o risorse umane, nonché una distribuzione nel territorio iniqua, come in Italia.

Spesso in questa tesi si è parlato della Convenzione di Istanbul a livello politico e giuridico, analizzando le vicende nelle istituzioni, ma è bene ricordare che questa è stata introdotta per rispondere a un bisogno specifico e che l’obiettivo principale è sostenere

tutti coloro che subiscono le conseguenze del fenomeno strutturale della violenza di genere e della violenza domestica.

Tutto questo per sottolineare che, nonostante il sostegno politico e nonostante l'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione, la strada da fare per contrastare in modo efficace il fenomeno della violenza di genere è ancora molto lunga.

L'adesione dell'Unione Europea è senza dubbio un passo importante nella lotta alla violenza di genere in tutte le sue forme, ma, come ha ribadito il Parlamento Europeo, questo dev'essere il primo passo verso una politica globale, efficace e concreta sul territorio. È responsabilità degli Stati membri non lasciare che l'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Istanbul sia solo una vittoria politica simbolica. Dunque è importante che gli Stati membri, unitamente con le istituzioni europee, diano attuazione alle nuove prospettive legislative (e non) che l'adesione dell'Unione Europea ora permette.

Documenti e bibliografia

Documenti delle istituzioni e della giurisprudenza

Camera dei Deputati, *Il delitto di atti persecutori (c.d. stalking)*, Documenti della Camera dei Deputati: temi dell'attività Parlamentare, 2009

Camera dei Deputati, *Provvedimento L. 69/2019: disposizioni in tema di violenza domestica e di genere*, Servizio studi della Camera dei Deputati (XVIII legislatura), 2020

Commissione Europea, *La Commissione propone l'adesione dell'UE alla convenzione internazionale per la lotta contro la violenza sulle donne Bruxelles*, Ufficio stampa della Commissione Europea, 2016

Commissione Europea, *Proposta di Decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, 2016

Commissione Europea, *Proposta di Direttive del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica*, 08/03/2022

Consiglio d'Europa / Corte Europea dei diritti dell'Uomo, *Scheda tematica – Identità di genere*, 2012

Consiglio d'Europa, *About GREVIO – Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*

Consiglio d'Europa, *Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*

Consiglio d'Europa, *Chart of signatures and ratifications of Treaty 210*, 2023

Consiglio d'Europa, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, Istanbul, 2011

Consiglio d'Europa, *GREVIO report reveals trends in stopping violence against women*, Sala stampa del Consiglio d'Europa 2021

Consiglio d'Europa, *L'Unione europea ha depositato lo strumento di approvazione della "Convenzione di Istanbul"*, ufficio stampa del Consiglio d'Europa, 2023

Consiglio d'Europa, *Raccomandazione 260 (2009), 16a sessione plenaria*, Strasburgo, 2009

Consiglio d'Europa, *Statement by the President of GREVIO Marceline Naudi*, Sala stampa del Consiglio d'Europa, 2021

Consiglio d'Europa, *The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention): Questions and answers*, 2023

Consiglio d'Europa, *Trends in stopping violence against women outlined in new GREVIO report*, Media release communications DC058/2021, 2021

Consiglio dell'Unione Europea, *Adesione dell'UE alla convenzione internazionale sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne*, comunicati stampa del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione Europea, 2017

Consiglio dell'Unione Europea, *Council conclusions on the application of the Charter of Fundamental Rights in 2016*, 2017

Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione del Consiglio relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento 5523/23*, 2023

Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione del Consiglio relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione 5514/23*, 2023

Consiglio dell'Unione Europea, *Interrogazione con richiesta di risposta scritta E-002981/2020/rev.1 al Consiglio. Oggetto: Rifiuto del parlamento ungherese di ratificare la Convenzione di Istanbul*, 2020

Consiglio dell'Unione Europea, *Lotta alla violenza nei confronti delle donne: il Consiglio adotta una decisione sull'adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul*, ufficio stampa del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione Europea, 2023

Consiglio dell'Unione Europea, *Procedura di parere dinanzi alla Corte di giustizia (1/19) Convenzione di Istanbul*, 2019

Consiglio dell'Unione Europea, *Progetto di decisione del Consiglio (UE) relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale*, 14868/2016, 2017

Consiglio dell'Unione Europea, *Progetto di decisione del Consiglio (UE) relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda l'asilo e il non-respingimento*, 14869/2016, 2017

Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati internazionali, 1969

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Gerard Hogan, avvocato generale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea dall'8 ottobre 2018 al 7 ottobre 2021*

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *La Corte di Giustizia e la parità di trattamento*; Direzione della comunicazione, unità pubblicazioni e media elettronici; Giugno 2020

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *parere 1/19 della Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, del 06/10/2021

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Regolamento di procedura della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, 2012

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Stato di diritto: la riforma della giustizia polacca di dicembre 2019 viola il diritto dell'Unione*, Comunicato Stampa n. 89/23, 2023

Corte Europea dei diritti dell'uomo, *S.V. c. Italia (no 55216/08)*, 2018

Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province*, Legge 119/2013, 2013

GREVIO, *2nd General Report on GREVIO's activities, covering the period from June 2019 to December 2020*, 2021

GREVIO, *3rd General Report on GREVIO's activities: Countries should improve child custody safety and victim protection (report)*, 2022

GREVIO, *GREVIO Baseline Evaluation Report – Italy*, 2020

GREVIO, *Primo rapporto generale sulle attività del GREVIO, relativo al periodo da giugno 2015 a maggio del 2019*, 2019

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

Istat e Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *L'effetto della pandemia sulla violenza di genere anno 2020-2021*, 2021

Parlamento Europeo, *Aborto: il divieto de facto in Polonia mette a rischio la vita delle donne*, Ufficio stampa del Parlamento Europeo, 2020

Parlamento Europeo, *Aborto: il divieto de facto in Polonia mette a rischio la vita delle donne*, Ufficio stampa del Parlamento Europeo, 2020

Parlamento Europeo, *European Parliament resolution of 15 February 2023 on the proposal for a Council decision on the conclusion, by the European Union, of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (COM(2016)0109 – 2016/0062R(NLE))*, 2023

Parlamento Europeo, *I deputati chiedono che la violenza di genere diventi un crimine comunitario*, comunicati stampa del Parlamento Europeo, 2021

Parlamento Europeo, *Lotta alla violenza contro le donne: UE può concludere adesione a Convenzione di Istanbul*, ufficio stampa del Parlamento Europeo, 2023

Parlamento Europeo, *Polonia: tribunale costituzionale illegittimo, inadatto a interpretare la costituzione*, ufficio stampa del Parlamento Europeo, 2021

Parlamento Europeo, *Polonia: tribunale costituzionale illegittimo, inadatto a interpretare la costituzione*, ufficio stampa del Parlamento Europeo, 2021

Parlamento Europeo, *Proposta di risoluzione sull'adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul e altre misure per combattere la violenza di genere*, 2019

Parlamento Europeo, *Proposta di Risoluzione sull'adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul e altre misure per combattere la violenza di genere (2019/2855(RSP))*, 2019

Parlamento Europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 1° giugno 2023 sulle violazioni dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali in Ungheria e i fondi dell'UE congelati (2023/2691(RSP))*, 2023

- Parlamento Europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 1° giugno 2023 sulle violazioni dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali in Ungheria e i fondi dell'UE congelati (2023/2691(RSP))*, 2023
- Parlamento Europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 4 aprile 2019 sulla richiesta di un parere della Corte di giustizia circa la compatibilità con i trattati delle proposte di adesione dell'Unione europea alla convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica e circa la procedura in vista di detta adesione (2019/2678(RSP))*, 2019
- Parlamento Europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte dell'Unione europea della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, 2017
- Parlamento Europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte dell'Unione europea della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, P8_TA(2017)0329, 2017
- Parlamento Europeo, *Ursula von der Leyen presenta il suo programma ai deputati*, comunicati stampa del Parlamento Europeo, 2019
- Parlamento Europeo, *Violence against women: MEPs demand the EU ratify the Istanbul Convention*, ufficio stampa del Parlamento Europeo, 2023
- Parlamento Europeo, *Votazione del Parlamento Europeo del 15/02/2023*, Archivio del Parlamento Europeo, 2023
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Legge n. 69, 19 luglio 2019*, Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana n.173 del 25-07-2019, 2019
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Legge n. 77, 27giugno 2013*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n.152 del 01-07-2013, 2013
- Senato della Repubblica e Camera dei deputati, *Violenza sulle donne – Una sfida per tutti*, Bruxelles, documentazione per le Commissioni, 2014

Unione Europea, *Codice di condotta che stabilisce le disposizioni interne relative all'esercizio dei diritti e l'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*, 2023

Unione Europea, *Protocollo N.21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, 2012

Unione Europea, *Protocollo N.22 sulla posizione della Danimarca*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 2012

Unione Europea, *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 2012

Bibliografia

Anrò Ilaria, *Il parere 2/13 della Corte di giustizia sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU: questo matrimonio non s'ha da fare?*, *Diritti Comparati: comparare i diritti fondamentali in Europa*, 2015

Cardinale Noemi Maria, *The GREVIO's Evaluation Report on Italy: Where We Are in the Implementation of the Istanbul Convention*, 2021 Par. 3 e 5

Caruso Elena, *AG About Gender International Journal of gender studies*, Vol. 6 N° 11, 2017, pp. 422-427

De Vido Sara, *Donne, Violenza e Diritto Internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*, *Mimesis, Milano*, 2016, pp. 286

De Vido Sara, *L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa: il ruolo delle organizzazioni della società civile a tutela delle donne*, *Osservatorio sulla violenza contro le donne n.3/2023*, 2023

Di Comite Valeria, *Il parere 1/19 sulla Conclusione della Convenzione di Istanbul a nome dell'Unione e la questione della legittimità della prassi del "comune accordo" tra Stati membri*, *Quaderni Aisdue 1/2022*, 2022, pg. 248-249

Donnarumma Maria Rosaria *La sentenza del Tribunale costituzionale polacco, il primato del diritto comunitario, il limite dei principi supremi*, *Diritto Penale e Uomo: criminal law and human condition*, 2021

- Elisa Baroncini, *L'Unione Europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il Trattato di Lisbona*, 2013, punto 49
- Kapelańska-Pręgowska Julia, Nicolaus Copernicus University, *Istanbul Convention in Poland - From Ratification to Unconstitutionality?*, IACL-AIDC blog, 2021
- Krizsán Andrea and Roggeband Conny, *Politicizing Gender and Democracy in the Context of the Istanbul Convention*, Gender and Politics Series Editors: Johanna Kantola, University of Tampere, Tampere, Finland Sarah Childs, Royal Holloway, University of London, Egham, UK, 2021, Capitolo 3.1.3 Hungary pp.66-70
- Morini Claudia, *La questione dell'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione di Istanbul alla luce del parere 1/19 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, Euro, Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, N.3, 2021
- Pezzini Barbara, *Il binarismo di genere come problema di bio-diritto*, BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto, 1/2023, 2023
- Reale Carla Maria, *Corte Europea dei Diritti dell'Uomo - S.V. c. Italia: transizione di genere*, Università di Trento, 11 ottobre 2018
- Sabbadini Linda Laura, *Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere*, Audizione dell'Istituto nazionale di statistica, Roma, 2019
- Schiavone Maria Giusy, Rel. Prof. Pustorino Pietro, *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*, LUISS, 2020 Cap 4, par. 1.1 e 1.2
- Viggiani Giacomo, *La Convenzione di Istanbul e la Corte costituzionale bulgara. Lost in translation?*, AG AboutGender: International journal of gender studies, Vol. 10 N° 20 anno 2021 pp. 393-420, Università degli Studi di Brescia, Italia, 2021
- Zamfir Ionel, *Adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul*, EPRS: Servizio Ricerca del Parlamento europeo, Servizio di ricerca per i deputati PE 739.323, 2023

Ringraziamenti

In primis, un ringraziamento alla professoressa Pietrobon. Innanzitutto per la sua disponibilità nella stesura di questa tesi, ma soprattutto per essere parte attiva dell'applicazione concreta della Convenzione di Istanbul in Italia, attraverso il laboratorio "*Nessuno si senta escluso*": progetto che vuole educare e sensibilizzare ad un corretto e rispettoso rapporto di genere, per prevenire tutte le forme della violenza contro le donne. La ringrazio per dare vita ad un progetto indispensabile per la società tutta, nonché per avermi dato l'opportunità di dare il mio piccolo contributo.

Ringrazio la mia famiglia, per la fiducia e il sostegno che ha sempre riposto in me. E infine ringrazio tutte le persone che mi sono vicine, per avermi incoraggiato in questi anni all'Università di Padova.