

DIRITTI CIVILI E POLITICI

Violenza contro le donne e violenza domestica nella nuova Convenzione del Consiglio d'Europa

Il 7 aprile 2011, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato la Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica. Il trattato, aperto alla firma ad Istanbul l'11 maggio, rappresenta un traguardo

significativo nel panorama internazionale in materia di protezione dei diritti delle donne e nella lotta alle discriminazioni di genere. Per la prima volta, uno strumento internazionale ad hoc giuridicamente vincolante riunisce il consenso della comunità regionale a livello paneuropeo su una cornice normativa comune in materia di prevenzione di specifiche manifestazioni di violenza contro le donne, di protezione delle vittime e di criminalizzazione dei responsabili. Il recente documento prospetta inoltre l'istituzione di un organismo internazionale di esperti indipendenti (Group of experts on actions against violence against women and domestic violence, GREVIO) allo scopo di monitorare l'attuazione delle norme convenzionali da parte degli Stati contraenti, attraverso questionari, visite, indagini e rapporti sullo stato di conformità degli ordinamenti interni agli standard convenzionali, General Recommendations, e con l'inedito coinvolgimento dei parlamenti nazionali e dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nel processo di monitoring internazionale (Capitolo IX, art. 66-70).

Firmata da 18 Stati parti del Consiglio d'Europa (tra i quali non figura l'Italia), la Convenzione di Istanbul (la cui entrata in vigore è condizionata da un numero minimo di 10 ratifiche, accettazioni o approvazioni da parte di almeno 8 – su 10 – Stati parti del Consiglio d'Europa nei termini indicati all'art. 75) è aperta alla firma di Stati non membri che hanno preso parte alla sua redazione (come gli Stati Uniti e il Canada, il Giappone, il Messico e la Santa Sede) e dell'Unione europea, nonché all'adesione di Stati terzi (invitati secondo le procedure ex art. 76).

Concepito nel quadro dell'azione del Consiglio d'Europa in materia di violenza contro le donne e violenza domestica (rispetto alla quale si segnalano la campagna "Stop violence against women", il lavoro della Task Force to Combat Violence against Women including Domestic Violence ed una serie di raccomandazioni del Comitato dei Ministri, richiamate nel preambolo dello stesso trattato, e di atti dell'Assemblea parlamentare, inter alia, risoluzione 1662



Consiglio d'Europa, *Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence*, 11 maggio 2011, CM(2011) 49 final
(www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/default_EN.asp)

(2009) e raccomandazione 1868 (2009), Action to combat gender-based human rights violations, including the abduction of women and girls), il testo recepisce gli esiti più maturi della prassi e del dibattito internazionali, emersi da sforzi convergenti a livello regionale (cfr. la Convenzione interamericana di Belém do Pará sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne, del 9 giugno 1994, e il Protocollo alla Carta africana dei diritti umani e dei popoli sui diritti delle donne in Africa, dell'11 luglio 2003) e, prima ancora, nel quadro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (per una veloce sintesi degli sviluppi in argomento, cfr. C. Chinkin, "International Protection of Women Rights", in R. Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2008, online edition, www.mpepil.com).

Nel panorama complesso della violenza di genere, la protezione delle donne, vittime prevalenti di discriminazioni molteplici e tipizzate, richiede tutele speciali sul piano del riconoscimento *de jure* e *de facto* dell'uguaglianza dei sessi. Troppo sovente esse restano esposte a condotte particolarmente gravi di violazione dei diritti umani – molestie e abusi sessuali, stupri, matrimoni forzati, crimini d'onore, mutilazioni genitali, aborti e sterilizzazioni forzate – perpetrate nelle quattro tipiche sfere d'azione qualificate dal Relatore speciale ONU Rashida Manjoo come violenza familiare (*violence in the family*), comunitaria (*violence in the community*), statale (*violence perpetrated or condoned by the State*), transnazionale (*violence in the transnational arena*; cfr., da ultimo, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, UN Doc. A/66/215, del 1° agosto 2011; sul dossier onusiano in tema di *violence against women*, v. A. Di Stefano, *Sviluppi recenti in tema di violenza contro le donne*, in questa Rivista 2010, p. 184 ss.). Se le donne corrono dunque normalmente un rischio più alto di subire violenze siffatte, è riconosciuto poi, come confermato dalla stessa fisionomia della Convenzione in parola, che la violenza domestica, in particolare, le colpisce in misura speciale e sproporzionata, sovente insieme ai minori, vittime e testimoni di violenze parentali o intra-familiari (R. McQuigg, *International Human Rights Law and Domestic Violence*, London, 2011).

Sulla base di tali premesse, ampiamente elaborate in sede di lavori preparatori (nell'ambito dell'Ad Hoc Committee on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, CAHVIO), la sfera materiale di applicazione del trattato copre un'ampia gamma di violenze contro le donne, incluse le fattispecie di violenza domestica, con una speciale attenzione alle vittime di violenza di genere, sia in tempo di pace che in situazioni di conflitto armato (art. 2): le fattispecie individuate nel testo in sede di definizione delle categorie di riferimento (art. 3, *infra*) sono meramente esemplificative, pur rappresentando la casistica statisticamente più significativa di violazioni, come nei casi di violenze intra-familiari, violenze parentali (ove rileva la protezione indiretta di vittime minori nella sfera privata), violenze o abusi tra c.d. *intimate-partner*, condotte criminose perpetrate nei confronti di donne ritenute responsabili della violazione di norme familiari o comunitarie o ancora vittime designate di pratiche tradizionali discri-

minatorie e gravemente lesive di diritti individuali. È interessante notare come la serie di ipotesi ricavabile dalle formule comprensive del testo convenzionale sia in ogni caso riconducibile ad una condotta criminosa tipica, quella della violenza fisica, sessuale o psicologica, rilevante nella sfera privata come nello spazio pubblico e significativa soprattutto nelle fattispecie che colpiscono esclusivamente le donne (B. Rudolf, A. Eriksson, "Women's Rights under International Human Rights Treaties. Issues on Rape, Domestic Slavery, Abortion, and Domestic Violence", in *International Journal of Constitutional Law* 2007, p. 507 ss.).

Le disposizioni di apertura della Convenzione, volte a precisare lo scopo e l'ambito di applicazione del trattato, esprimono peraltro una visione compiuta e inclusiva del fenomeno della violenza di genere: se le previsioni intendono tutelare in particolare le donne vittime di violenza di genere come forma tipica di discriminazione e ostacolo al riconoscimento dell'eguaglianza sostanziale, le Parti sono incoraggiate ad applicare le norme convenzionali a tutte le vittime di violenza domestica (art. 2, par. 2). In questa prospettiva, il testo del Consiglio d'Europa definisce già nel preambolo la violenza contro le donne come species di un più ampio genus, la violenza di genere (*gender-based violence*), suscettibile di colpire anche gli uomini e atta a ricomprendere condotte di carattere sistematico, condizionate da fattori ordine storico, sociale o culturale che si risolvono in meccanismi di discriminazione e subordinazione delle vittime ed in ostacoli insormontabili al pieno sviluppo della personalità e delle capacità umane. Segue, nell'articolato, una definizione specifica di "violenza contro le donne" da intendersi, ai sensi della Convenzione (art. 3), come "una violazione di diritti umani o una forma di discriminazione nei confronti delle donne comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provochino o rischino di provocare danni o sofferenze di carattere fisico, sessuale, psicologico o economico, inclusi i casi di minacce di simili condotte, coercizione o privazione arbitraria della libertà, occorsi nella sfera pubblica o nella sfera privata". A tale formula generale è quindi connessa la "violenza domestica" come categoria comprensiva di ogni genere di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica occorsa all'interno della famiglia o di un'unità domestica ovvero tra attuali o precedenti coniugi o partner, che l'autore della violenza condivide (o abbia condiviso) o meno la stessa residenza con la vittima. Meno chiara appare, nel contesto della Convenzione, l'ulteriore definizione di "*gender-based violence against women*" (il corsivo è dell'A.), intesa verosimilmente ad enfatizzare, nel riferimento a ruoli e identità di 'genere' come categoria culturalmente e socialmente orientata, il carattere discriminatorio di ogni violenza che sia "diretta contro una donna perché è una donna" o che colpisca le donne in misura sproporzionata (cfr. la definizione di "*gender-based violence*" nella *General Recommendation No. 19* del 29 gennaio 1992 del Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne *Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)*; v. pure A. Di Stefano (ed.), *Gender Issues and International Legal Standards. Contemporary Perspectives*, Firenze-Catania, 2010, e, specialmente, i contributi di C. Chinkin, "The CEDAW Committee and Violence against Women", p. 3 ss., e di R. Lorna Johnstone, "When Private and Pub-

lic Meet : Three CEDAW Committee Views on Intra-Familial Violence” p. 47 ss.). La nozione di ‘genere’ ricavabile dal testo è in linea, d'altra parte, con gli sviluppi e gli standard di protezione maturati al livello internazionale: “gender shall mean the socially constructed roles, behaviours, activities and attributes that a given society considers appropriate for women and men” (art. 3.c).

Le rationes e i contenuti minimi degli obblighi internazionali sanciti dalla Convenzione (art. 4-6) riproducono la formula generale adottata dai trattati europei sulla protezione delle vittime da speciali forme di violenza e abuso (come la Convenzione del Consiglio d'Europa contro la tratta di esseri umani, del 16 maggio 2005, e la Convenzione sulla protezione dei minori da abusi e sfruttamento sessuale, del 25 ottobre 2007): il riferimento è alle tre priorità dell'impegno internazionale e dunque alla prevenzione, alla protezione delle vittime e alla punizione degli autori delle violazioni in parola (Prevention, Protection and Prosecution costituiscono i pilastri dell'architettura giuridica della Convenzione, rafforzata da una serie di altri impegni, di carattere politico e sociale, intesi alla realizzazione di un intervento integrato in una prospettiva di genere per il contrasto e l'eliminazione della violenza contro le donne e della violenza domestica).

Un ruolo cruciale assume, in termini generali, il riferimento al duty of due diligence, concetto ben conosciuto nel campo della protezione dei diritti umani ed elemento fondamentale dello standard internazionale di tutela nel quadro delle norme e della prassi in materia di violenza contro le donne (cfr., a livello universale, General Recommendation No. 19, cit, par. 9; Declaration on the Elimination of Violence against Women, A/Res/48/104, UN Doc. A/48/104 (1993) del 23 febbraio 1994, art. 4; The Due Diligence Standard as a Tool for the Elimination of Violence against Women, E/CN.4/2006/61, rapporto del Relatore speciale sulla violenza contro le donne del 20 gennaio 2006; e in ambito regionale, Convenzione di Belém do Pará, cit., art. 7; Commissione interamericana dei diritti umani, Maria da Penha Maia Fernandez c. Brasile, caso No. 12.051, Rapporto n. 54/01, del 16 aprile 2001; raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulla protezione delle donne contro la violenza, Rec(2002)5 del 30 aprile 2002; Corte europea dei diritti umani, Opuz c. Turchia, ricorso n. 33401/02, sentenza del 9 giugno 2009, par. 131, e in part. 146-149).

L'articolo 5 della Convenzione (States obligations and due diligence) delimita i contorni della responsabilità internazionale per il caso di violazione dell'obbligo generale (negativo) delle Parti contraenti di astenersi da condotte lesive ad esse direttamente o indirettamente imputabili (è il caso di illeciti internazionali imputabili ad organi statali o ad altri soggetti agenti per conto dello Stato), come pure per l'evenienza di violazione degli obblighi (positivi) “to prevent, investigate, punish and provide reparation” conformemente allo standard di due diligence, nei casi di atti di violenza perpetrati da soggetti privati. La speciale rilevanza delle condotte di attori non statali (oggi consolidata nel discorso sulla soggettività e la responsabilità internazionale per violazione dei diritti umani, A. Clapham, Human Rights Obligations of Non-State Actors, Oxford,

2006) è in tale contesto evidentemente connessa all'esigenza di prevenire e sanzionare, secondo due diligence appunto, il fenomeno delle violenze private, e di quelle domestiche particolare (C. Benninger-Budel (ed.), *Due Diligence and its Application to Protect Women from Violence*, Leiden-Boston, 2008; C. Romany, "State Responsibility Goes Private: a Feminist Critique of the Public/Private Distinction in International Human Rights Law", in R. Cook (ed.), *Human Rights of Women: National and International Perspectives*, Philadelphia, 1994, p. 85 ss.; C. Chinkin, "A Critique of the Public/Private Dimensions", in *European Journal of International Law* 1999, p. 387 ss.).

La sistematica della Convenzione procede quindi nel solco di tale impostazione, secondo una logica di progressiva determinazione degli impegni specifici "to take the necessary legislative or other measures" al fine di assicurare adeguati interventi in materia di prevenzione (Capitolo III, art. 12-17: azioni informative e programmi educativi e professionali), di protezione e supporto delle vittime (Capitolo IV, art. 18-28: cooperazione tra agenzie e istituzioni pubbliche e private, servizi specifici di assistenza), di riparazione e sanzione delle violazioni (Capitolo V, art. 29-48: risarcimenti di carattere civile, rilevanza penale delle fattispecie più gravi di violenza; Capitolo VI, art. 49-58: indagini, misure procedurali e interdittive, assistenza legale); di soggetti migranti e richiedenti asilo (Capitolo VII, art. 59-61), e di cooperazione internazionale (Capitolo VIII, art. 62-65).

Rispetto agli obblighi di riparazione e sanzione dei responsabili, particolare attenzione è dedicata al regime giuridico delle misure genericamente indicate come "protection orders", comprensive di una serie numerosa di fast legal remedies di carattere civile, penale o amministrativo, destinati a proteggere le vittime di violenze o minacce di genere, eventualmente limitando, anche in funzione di prevenzione, la sfera di libertà e di azione degli autori o presunti autori dell'offesa.

A prima lettura, il regime specifico della Convenzione di Istanbul sollecita già interessanti spunti di interpretazione dei presupposti e del 'contesto' delle violazioni nel quadro regionale europeo, alla luce e in considerazione dello standard internazionale di protezione in materia: si pensi alle nozioni di famiglia, di vita pubblica e di vita privata o ancora a concetti vaghi come quelli di dignità e di onore. In questo senso, l'interpretazione della Convenzione potrà utilmente avvalersi dei parametri elaborati dalla prassi internazionale sui diritti umani, e specialmente dei contributi della giurisprudenza della Corte di Strasburgo in tema di tutela della vita privata e familiare, violenza contro le donne, discriminazioni di genere (cfr., da ultimo, Corte europea dei diritti umani, A.B.C. c. Irlanda [GC], ricorso n. 25579/05, sentenza del 16 dicembre 2010; V.C. c. Slovacchia, ricorso n. 18968/07, sentenza dell'8 novembre 2011), come pure degli interessanti sviluppi del sistema interamericano (Corte interamericana dei diritti umani, Gonzalez e al. c. Messico, sentenza del 16 novembre 2009, Serie C No. 205; Commissione interamericana dei diritti umani, rapporto n. 80/2011, Jessica Lenahan (Gonzalez) c. Stati Uniti, ricorso n. 12626, del 21 luglio 2011) e del CEDAW Committee (Vertido c. Filippine, comunicazione n.

18/2008 del 16 luglio 2010; V.K. c. Bulgaria, comunicazione n. 20/2008 del 27 settembre 2011; L.C. c. Perù, comunicazione n. 22/2009 del 17 ottobre 2011) sui contenuti degli obblighi statali di "respect, protect and fulfil" i diritti delle donne nello spazio pubblico come nella sfera privata.

Il regime specifico delle riserve sancisce poi il divieto generale di dichiarazioni che escludono l'applicazione o consentono un'applicazione limitata delle disposizioni convenzionali, fatta eccezione per le clausole richiamate ai par. 2 e 3 dell'articolo 78 e relative, in particolare, al riconoscimento di un indennizzo o risarcimento 'statale' a compensazione di danni altrimenti insoddisfatti delle vittime di gravi lesioni fisiche o alla salute (art. 30, par. 2), allo stabilimento della giurisdizione penale nei casi stabiliti all'articolo 44, par. 1, 3 e 4, alla garanzia di investigazioni o procedure ex officio nel caso di reati minori per violenze fisiche (art. 55 par. 1 rispetto all'art. 35), al riconoscimento dei termini di prescrizione per i casi di matrimoni forzati, mutilazioni genitali, aborto e sterilizzazione forzata (art. 58 rispetto agli art. 37-39), allo status di soggiornante, infine, di vittime migranti nei casi indicati all'art. 59 (la Germania si è avvalsa della possibilità di non applicare quest'ultima disposizione, ai par. 2 e 3 sulla sospensione di procedimenti di espulsione e il rinnovo del permesso di soggiorno in casi particolari). Gli Stati o l'Unione europea possono inoltre, al momento della firma o del deposito dello strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione, espressamente dichiarare di riservarsi il diritto di optare per sanzioni non penali nel caso di comportamenti riconducibili a violenza psicologica (art. 33) e stalking (art. 34).

Come rilevato in sede di discussione del draft del testo convenzionale (cfr., in particolare, il parere dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Opinion on the draft Council of Europe convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, parere n. 280 dell'11 marzo 2011, www.assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta11/eopi280.htm), la disciplina degli obblighi statali in tema di prosecution delle condotte lesive (ed anche quella sulle riserve), lascia alle autorità nazionali un margine di manovra assai ampio nella scelta del tipo di sanzioni (amministrative, civili o penali) utili ad un efficace contrasto del fenomeno in ambito regionale (un esempio può ricavarsi dalla formula dell'art. 36, par. 3, ove l'obbligo di criminalizzazione dei casi di marital rape sembra escludere le relazioni di fatto non riconosciute dal diritto interno; o ancora il testo dell'art. 40, ov'è sancito il ricorso, per condotte di molestia sessuale, "to criminal or other legal sanctions"; il corsivo è dell'A.). Se il focus della Convenzione sulla violenza domestica e sulla sfera della vita privata e lato sensu familiare investe i contesti tipicamente più problematici della protezione dei diritti delle donne, l'ambito materiale della tutela delle vittime di violenza sembra trascurare tuttavia, in buona parte, gruppi specifici specialmente vulnerabili come anziani, disabili, donne appartenenti a comunità indigene o minoranze, donne migranti irregolari. La condizione di queste ultime (pur tenuta in considerazione dalle garanzie generali del Capitolo VII – Migrazione e Asilo) rileva, in particolare, ai fini della Convenzione, nei limitati casi di decadenza del titolo di soggiorno a motivo della rottura, per cause di violenza, di un

matrimonio o di una relazione che costituiva il presupposto della regolarità del soggiorno nel territorio statale (art. 59). Positivo e degno di nota è invece il riferimento ricorrente, nel corpo del trattato, all'idea e all'obiettivo precipuo dell'empowerment della condizione femminile nel contesto delle politiche di prevenzione e contrasto della violenza: esso appare in linea con la visione onusiana di un *holistic framework for prevention and protection* (cfr., in part., il già citato rapporto del Relatore speciale Rashida Manjoo, v. p. 168) mirata alla piena realizzazione dei diritti delle donne non solo attraverso interventi di novazione e armonizzazione normativa, ma anche attraverso efficaci misure politiche e istituzionali di *capacity building*, *awarness-raising* e sradicamento delle cause socio-culturali del fenomeno (il dibattito sulle strategie di empowerment in materia è particolarmente interessante in prospettiva interdisciplinare; ai profili giuridici dell'economic empowerment delle donne è dedicato inoltre l'attuale mandato del Committee on Feminism and International Law della International Law Association).

In definitiva, l'approccio privilegiato nella stesura del documento sembra oscillare tra due letture complementari del problema, esito del delicato compromesso raggiunto a partire da visioni e ragioni diverse di regolazione del fenomeno: da una parte, la dimensione "positiva" della protezione e l'esigenza di reazioni giuridiche immediate attraverso una produzione legislativa ad hoc (in ambito civile, penale, amministrativo), di carattere sia sostanziale che procedurale; dall'altra, la dimensione politica propria del diritto di genere (*gender-sensitive approach*), legata all'esigenza di contrastare forme persistenti e sistematiche di violenza subite tipicamente (matrimoni forzati) o esclusivamente (pratiche lesive tradizionali, mutilazioni genitali, gravidanze forzate, schiavitù sessuale nel corso di conflitti armati) dalle donne. Quest'ultimo versante della protezione appare peraltro particolarmente urgente nei casi di violenze o abusi la cui dimensione internazionale (è ancora il caso dei *forced marriages* o dei rimpatri forzati di donne migranti nei paesi d'origine per essere sottoposte a mutilazioni genitali) impone un intervento preventivo-repressivo sullo stesso piano della cooperazione internazionale, nelle forme, tra l'altro, della cooperazione transfrontaliera o della protezione consolare, e della mutua assistenza procedurale in materia civile e penale (art. 62 e 71).

In tale quadro d'insieme, la Convenzione di Istanbul si pone come un riferimento fondamentale e imprescindibile dei futuri sviluppi della cooperazione internazionale in tema di prevenzione e contrasto della violenza contro le donne. Essa definisce varie tipologie di violenza precisando i corrispondenti obblighi statali di criminalizzazione delle relative fattispecie negli ordinamenti interni (*gender-based crimes*). A partire dalla qualificazione delle donne, anche di minore età, come vittime particolarmente vulnerabili e delle violenze nei loro confronti come cause e conseguenze di condizioni di ineguaglianza strutturale e di rapporti di potere stereotipati, lo strumento internazionale disegna in ultima analisi un regime giuridico speciale degli obblighi negativi e positivi di tutela (sul piano della prevenzione e della riparazione) nei confronti di tipiche viola-

Diritti umani e diritto internazionale

zioni di diritti fondamentali. Il diritto contro la violenza, ovvero la violenza contro il diritto: "It starts with screams but must never end in silence".

Adriana Di Stefano