

L'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica

di **Giuseppe Pascale**, *dottore di ricerca in diritto internazionale e dell'Unione europea, Università "Sapienza" di Roma.*

SOMMARIO: 1. *Premessa.* – 2. *Origini, contenuto e caratteristiche della Convenzione.* – 3. *Il meccanismo di controllo.* – 4. *La partecipazione dell'Italia alla Convenzione.* – 5. *La prevista adesione dell'Unione europea alla Convenzione.*

1. Premessa

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 la violenza domestica, poi aperta alla firma ad Istanbul, in Turchia, l'11 maggio seguente¹. Il deposito degli strumenti di ratifica di Andorra e Danimarca, avvenuto rispettivamente il 22 e 23 aprile di quest'anno, ha consentito alla Convenzione di entrare in vigore lo scorso 1° agosto, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 75, par. 3². Allo stato attuale, essa vincola soltanto un numero limitato di Stati, tra cui l'Italia³. Sebbene stipulata sotto l'egida del Consiglio d'Europa, la Convenzione di Istanbul

¹ Il testo della Convenzione è disponibile *online* sul sito ufficiale del Consiglio d'Europa, www.coe.int. Per notazioni di carattere generale, rinviamo ad A. DI STEFANO, *Violenza contro le donne e violenza domestica nella nuova Convenzione del Consiglio d'Europa*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, p. 169 ss.

² L'art. 75, par. 3, della Convenzione individua l'entrata in vigore di quest'ultima nel primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dopo la data in cui dieci firmatari, di cui almeno otto Stati membri del Consiglio d'Europa, abbiano espresso il loro consenso ad essere vincolati. A proposito dell'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul, cfr. M. CASTELLANETA, *In vigore la Convenzione di Istanbul sulla lotta alla violenza domestica*, 30 luglio 2014, www.marinacastellaneta.it; v. anche il comunicato *Fighting Violence against Women Must Become a Top Priority*, diffuso il 29 luglio 2014 da Nils Muižnieks, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, e consultabile *online* sul sito humanrightscomment.org.

³ Nel momento in cui scriviamo, la Convenzione di Istanbul è stata firmata da trentasei Stati membri del Consiglio d'Europa, ma risulta ratificata soltanto da quattordici di essi: Albania, Andorra, Austria, Bosnia ed Erzegovina, Danimarca, Francia, Italia, Malta, Montenegro, Portogallo, Serbia, Spagna, Svezia e Turchia. Per Francia, Malta e Svezia la Convenzione non entrerà in vigore il 1° agosto prossimo bensì il 1° novembre, avendo esse depositato il proprio strumento di ratifica nel corso di luglio 2014 (art. 75, par. 4, della Convenzione).

contiene delle disposizioni volte a permettere la partecipazione anche di soggetti terzi rispetto a questa Organizzazione internazionale, tra i quali rientra l'Unione europea⁴.

2. *Origini, contenuto e caratteristiche della Convenzione*

Anticipata da un composito piano d'azione del Consiglio d'Europa⁵, la Convenzione di Istanbul, come si deduce già dalla sua stessa denominazione ufficiale, si occupa dei fenomeni di violenza nei confronti delle donne e di violenza domestica. Inquadrandosi nel novero degli strumenti regionali di tutela dei diritti di categorie umane particolarmente vulnerabili, tale Convenzione colma una lacuna non più giustificabile in Europa⁶. Nello svolgere questa funzione, essa sembra subire le influenze della giurisprudenza che la Corte europea dei diritti umani ha elaborato nel corso degli anni in tema di violenza contro le donne e di violenza domestica facendo leva su un'interpretazione evolutiva degli artt. 2, 3, 8 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU)⁷. La Convenzione di Istanbul, inoltre, riprende alcune disposizioni già

⁴ Nello specifico, l'art. 75, par. 1, stabilisce che la Convenzione di Istanbul può essere firmata e ratificata in qualsiasi momento dai Paesi terzi che abbiano preso parte alle fasi negoziali: Canada, Giappone, Messico e Stati Uniti. Ad essi vanno aggiunte la Santa Sede e, appunto, l'Unione europea. Si tratta degli stessi soggetti detentori dello *status* di osservatore presso il Consiglio d'Europa (dal cui novero manca soltanto Israele), per i quali vige sostanzialmente un regime privilegiato in vista della partecipazione alla Convenzione. Per gli altri Stati terzi è pure ammessa la possibilità di aderire alla Convenzione, ma l'art. 76, par. 1, prevede che sia il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a dover effettuare un invito ufficiale di adesione, dopo aver consultato gli Stati già parti ed averne ottenuto l'unanime consenso.

⁵ Il piano d'azione del Consiglio d'Europa per la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica è stato portato avanti attraverso una serie di raccomandazioni del Comitato dei Ministri, elencate nel preambolo della Convenzione di Istanbul, e di risoluzioni dell'Assemblea parlamentare. Tra queste ultime, la risoluzione n. 1662 (2009), *Action to Combat Gender-Based Human Rights Violations, Including the Abduction of Women and Girls*, del 28 aprile 2009, costituisce un compendio degli atti precedentemente approvati sul tema. Rileva, inoltre, la campagna di sensibilizzazione *Stop Violence against Women*, anch'essa sponsorizzata dal Consiglio d'Europa.

⁶ Gli altri due sistemi continentali, infatti, possono vantare ormai da anni dei trattati che si occupano della tematica in oggetto. In ambito interamericano, ricordiamo la Convenzione sulla prevenzione, la punizione e lo sradicamento delle violenze contro le donne, adottata il 6 settembre 1994 a Belém do Pará, in Brasile, sotto gli auspici dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA), e poi entrata in vigore il 3 maggio 1995; in tema, v. L. P. MEJÍA GUERRERO, *La Comisión interamericana de mujeres y la Convención de Belém do Pará*, in *Revista interamericana y europea de derechos humanos*, 2012, p. 189 ss. Nel contesto africano, invece, rileva il Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle donne in Africa, approvato a Maputo, in Mozambico, il 1° luglio 2003 ed entrato in vigore il 25 novembre 2005. A dispetto della sua intitolazione, generalmente dedicata alla tutela dei diritti delle donne, questo strumento contiene delle disposizioni specificamente rivolte al contrasto alla violenza di genere e alla violenza domestica; in proposito, rinviamo a F. QUILLÈRE-MAJZOUB, *Le protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique: un projet trop ambitieux?*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2008, p. 127 ss. Più in generale, cfr. anche 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., e A. DEL VECCHIO, *La tutela dei diritti delle donne nelle convenzioni internazionali*, in T. VASSALLI DI DACHENHAUSEN (a cura di), *Atti del Convegno in memoria di Luigi Sico: il contributo di Luigi Sico agli studi di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2011, p. 315 ss.

⁷ Così anche C. FOCARELLI, *La persona umana nel diritto internazionale*, Bologna, 2013, p. 138. Per approfondimenti sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in tema di violenza contro le donne e di violenza domestica, v. A. VIVIANI, *La violenza contro le donne nell'interpretazione della Corte di Strasburgo*, in *Diritti*

contenute nella Convenzione delle Nazioni Unite del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* – CEDAW), adattandole al contesto sociale attuale. I redattori, infine, hanno tenuto in considerazione anche i rilievi contenuti nel Rapporto del 2011 della Relatrice speciale delle Nazioni Unite sui diritti delle donne⁸.

Le modalità di intervento che la Convenzione impone agli Stati per limitare il più possibile situazioni di violenza nei confronti delle donne e di violenza domestica consistono, innanzitutto, nell'inserimento tra i reati penali previsti negli ordinamenti interni di una serie di fattispecie elencate nell'articolato. La maggior parte di esse attiene a forme di violenza fisica, sessuale o psicologica che possono essere riscontrate in alcuni contesti specifici: domestico, familiare, comunitario e transnazionale. Agli Stati è altresì richiesto di operare più concretamente attraverso attività da svolgere in quattro precisi ambiti d'azione: i) prevenzione; ii) protezione; iii) punizione dei responsabili; iv) sostegno alle vittime.

Importante è, poi, l'obbligo per gli Stati di adottare misure che conducano all'eliminazione di costumi e convinzioni basate su un'idea stereotipata di inferiorità della donna rispetto all'uomo (art. 12, par. 1). Pertanto, le tradizioni culturali, le pratiche religiose o il c.d. "onore" non potranno essere invocati come giustificazioni nei procedimenti penali intentati a seguito della commissione di atti di violenza rientranti nel campo di applicazione della Convenzione (art. 42). Si tratta di previsioni nette, che potrebbero in futuro porsi in tensione con la salvaguardia dell'identità culturale di talune minoranze.

È inoltre interessante ricordare come l'intero capitolo VII della Convenzione, dedicato alla condizione delle donne migranti e richiedenti asilo, tratti una questione di stretta attualità. Sono particolarmente rilevanti due disposizioni di questo capitolo: quella che impone agli Stati di riconoscere la violenza di genere contro le donne migranti come una forma di persecuzione *ex art.* 1, lett. a), n. 2, della Convenzione di Ginevra sui rifugiati (art. 60, par. 1); e quella che ribadisce il divieto di *refoulement* (art.61)⁹.

Notevole è anche lo sforzo che la Convenzione dichiara di perseguire, da un lato, ai fini del raccordo con altri sistemi convenzionali e, dall'altro, per favorire l'armonizzazione normativa tra gli Stati parti, anche attraverso la raccolta di dati statistici e la ricerca scientifica.

In linea generale, partendo dal presupposto che la Convenzione di Istanbul richiede agli Stati parti di elaborare o modificare leggi interne, si può notare come essa imponga perlopiù degli

umani e diritto internazionale, 2010, p. 412 ss., e B. ANCEL, *Les violences conjugales saisies par le droit européen: évolution ou révolution?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2013, p. 701 ss.

⁸ Si veda il documento UN Doc. A/66/215, *Report of the Special Rapporteur on the Violence against Women, Its Causes and Consequences*, del 1° agosto 2011, consultabile *online* sul sito dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite sui diritti umani, www.ohchr.org.

⁹ Il tema, benché di stretta attualità, non può essere approfondito in questa sede. In proposito, e anche per ulteriori riferimenti bibliografici, v. P. DEGANI, *Richiedenti asilo e vittime di tratta nel quadro dei flussi migratori misti tra differenziazione dei sistemi di protezione e necessità di coordinamento dei meccanismi di referral*, in *Pace e diritti umani*, 2011 p. 79 ss., e F. MORRONE, *La violenza contro le donne migranti, tra strumenti normativi di cooperazione e prassi internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, p. 55 ss.

obblighi di *facere*. Ciò, presumibilmente, spiega la cautela di molti Stati nei confronti di tale strumento e le riserve e dichiarazioni interpretative che, pur nel rispetto dei limiti fissati dall'art. 78¹⁰, sono già state ad esso apposte¹¹.

3. *Il meccanismo di controllo*

Il meccanismo di controllo del rispetto da parte degli Stati degli obblighi per loro discendenti dalla Convenzione di Istanbul è imperniato sulla cooperazione fra due organismi: il Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (*Group of Experts on Violence – GREVIO*), composto da individui che agiscono a titolo personale, ed il Comitato delle Parti, formato dai rappresentanti degli Stati.

In sintesi, il GREVIO esamina i rapporti periodici nazionali che tutti gli Stati parti elaborano sulla base di specifici questionari e poi inviano al Segretario generale del Consiglio d'Europa in relazione all'adempimento degli obblighi derivanti dalla Convenzione. Nel condurre le sue valutazioni su ogni singolo rapporto, il GREVIO dialoga costantemente con lo Stato coinvolto; tiene in debito conto le ulteriori informazioni ricevute da organizzazioni non governative, istituzioni nazionali per i diritti umani e rappresentanti della società civile; analizza le raccolte di dati, le statistiche e le ricerche scientifiche che devono essere prodotte a livello nazionale ai sensi dell'art. 11 della Convenzione; usufruisce dei rapporti già presentati presso altri organi e organismi internazionali. Dopo un'ultima consultazione con lo Stato interessato, il GREVIO adotta infine un documento contenente le proprie conclusioni sull'implementazione della Convenzione di Istanbul da parte di quello Stato¹². Sulla base di tali conclusioni, peraltro subito rese pubbliche, il Comitato delle Parti può decidere di adottare delle raccomandazioni¹³.

¹⁰ Sul contenuto dell'art. 78 della Convenzione di Istanbul rimandiamo a quanto si dirà nel paragrafo 4.

¹¹ Riserve o dichiarazioni sono state apposte da otto Stati parti che hanno ratificato la Convenzione di Istanbul (Andorra, Danimarca, Francia, Italia, Malta, Serbia, Spagna e Svezia) e da tre che, attualmente, hanno soltanto firmato questo strumento (Germania, Lituania e Polonia). Si veda, in proposito, quanto riportato *online* sul già menzionato sito ufficiale del Consiglio d'Europa.

¹² In relazione alla procedura dei rapporti periodici statali, è immediato il parallelo tra il GREVIO e gli organi di controllo istituiti nel contesto delle Nazioni Unite; cfr. A. MARCHESI, *I diritti dell'uomo e le Nazioni Unite. Controllo internazionale e attività statali di organi internazionali*, Milano, 1996.

¹³ La Convenzione di Istanbul, dunque, non attribuisce né al GREVIO né al Comitato delle Parti competenza a ricevere comunicazioni individuali o interstatali riguardanti l'eventuale violazione delle sue disposizioni. Da questo punto di vista, è evidente la differenza rispetto agli analoghi strumenti interamericano ed africano. La Convenzione di Belém do Pará, infatti, stabilisce che individui ed organizzazioni non governative possono inoltrare petizioni alla Commissione interamericana dei diritti dell'uomo (art. 12); inoltre, agli Stati e alla Commissione interamericana per le donne è riconosciuta la possibilità di adire in via consultiva anche la Corte interamericana per questioni attinenti all'interpretazione della Convenzione (art. 11). Il Protocollo di Maputo predispone un sistema di rapporti periodici da inviare alla Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, ma è anche possibile che di casi concernenti violazioni dei diritti da esso garantiti venga investita la Corte africana in virtù dell'ampia competenza *ratione materiae* che ad essa è conferita dagli artt. 3 e 7 del suo Statuto.

Come per ogni altro meccanismo di controllo convenzionale, anche in questo caso l'obiettivo perseguito è ovviamente quello di stimolare gli ordinamenti nazionali ad attuare progressivamente tutte le disposizioni della Convenzione di Istanbul, se necessario fissando anche un termine per la presentazione di informazioni in proposito. Questo obiettivo potrebbe essere più agevolmente realizzato se alle conclusioni del GREVIO seguissero sempre le raccomandazioni del Comitato delle Parti; tali raccomandazioni, pur non vincolanti, potrebbero infatti esercitare un effetto persuasivo sugli Stati. Invece, resta il fatto che l'adozione delle raccomandazioni non è obbligatoria, ma dipende dalla volontà di un organismo composto da Stati e non da personalità indipendenti. In ultima analisi, è la pubblicità dei risultati raggiunti a costituire quindi il mezzo di pressione più efficace di cui il GREVIO può servirsi per indurre gli Stati ad adempiere ai loro obblighi.

Il metodo dei rapporti periodici, in generale, presenta un'efficacia limitata anche da un ulteriore punto di vista. L'organo di controllo non ha un potere di informazione diretta, essendo gli stessi Stati la cui condotta è oggetto d'indagine a redigere i rapporti. Nel caso di specie, però, il dialogo continuo con le Parti sottoposte a verifica, unito al rilievo attribuito alle informazioni fornite dagli attori non statali già menzionati sopra, risolve in parte il problema. È apprezzabile poi che il GREVIO, per produrre le sue conclusioni, debba tenere in debita considerazione ogni elemento emergente da rapporti già presentati in sedi diverse, così da favorire il confronto con altri organi di controllo internazionali¹⁴.

Il meccanismo di controllo predisposto dalla Convenzione di Istanbul prevede anche il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali (art. 70, par. 1). Il ruolo che questi ultimi sono chiamati a svolgere, però, non è definito. Il rapporto esplicativo che accompagna la Convenzione si limita ad affermare che i Governi devono far pervenire ai Parlamenti le conclusioni del GREVIO (che in ogni caso, come abbiamo già detto, sono pubbliche), affinché possano essere avviate delle consultazioni. Di conseguenza, sembra che ai Parlamenti nazionali non sia richiesto di svolgere una parte attiva nelle procedure del meccanismo di controllo ma, più che altro, di fornire un seguito ai documenti conclusivi del GREVIO e, soprattutto, alle eventuali raccomandazioni del Comitato delle Parti, ponendo in essere gli interventi legislativi sollecitati.

Sembra ancor meno incisiva la partecipazione al suddetto meccanismo anche dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (art. 70, par. 3), essendo essa composta da delegati dei Parlamenti nazionali. Tali Parlamenti, come appena detto, sono infatti già inseriti nel sistema di controllo convenzionalmente predisposto. Ciò non toglie che l'Assemblea parlamentare possa comunque discutere questioni attinenti alla Convenzione di Istanbul ed eventualmente adottare delle risoluzioni.

¹⁴ Più precisamente, l'art. 68, par. 6, stabilisce che: "GREVIO shall take due consideration of the existing information available from other regional and international instruments and bodies in areas falling within the scope of this Convention".

4. *La partecipazione dell'Italia alla Convenzione*

L'Italia ha firmato la Convenzione di Istanbul il 27 settembre 2011. Con legge n. 77 del 27 giugno 2013, il Parlamento ha poi autorizzato il Presidente della Repubblica a ratificare tale Convenzione e ne ha contestualmente emesso l'ordine di esecuzione¹⁵. Secondo quanto prescritto dall'art. 75, par. 2, della Convenzione, lo strumento di ratifica italiano è stato quindi depositato presso il Segretariato generale del Consiglio d'Europa il 10 settembre 2013.

A seguito della recente entrata in vigore della Convenzione, l'Italia dovrà apportare delle modifiche alla propria legislazione di modo da adattare l'ordinamento nazionale alle disposizioni contenute in questo strumento. Nello specifico, occorrerà adeguare l'art. 18 della legge sull'interruzione di gravidanza al dettato dell'art. 39 della Convenzione, relativo all'aborto forzato¹⁶; nonché introdurre nuovi reati nel codice penale, tra cui quelli di matrimonio forzato e di sterilizzazione forzata¹⁷.

L'adesione dell'Italia alla Convenzione di Istanbul, peraltro, potrà probabilmente costituire una buona occasione anche per l'attuazione delle raccomandazioni contenute nel rapporto del 2011 del Comitato CEDAW delle Nazioni Unite. Il Comitato, infatti, aveva invitato l'Italia ad adottare misure di vario genere che fossero idonee a fornire effettiva protezione alle donne vittime di violenza¹⁸.

La partecipazione italiana alla Convenzione di Istanbul si è contraddistinta per la posizione poco chiara tenuta del nostro Paese, prima della ratifica, in relazione ad alcune previsioni convenzionali. In proposito, rileva soprattutto l'originaria decisione del Governo di apporre, al momento della firma, una dichiarazione interpretativa alla Convenzione allo scopo di garantire la conformità dell'applicazione della medesima ai principi e alle previsioni costituzionali¹⁹. Ora, l'art. 78 della Convenzione, che vieta la possibilità per gli Stati di presentare riserve (salvo poche eccezioni

¹⁵ In proposito, v. M. CASTELLANETA, *Violenza contro le donne: pubblicata la legge di ratifica della Convenzione di Istanbul*, 11 luglio 2013, www.marinacastellaneta.it.

¹⁶ L'art. 18 della legge n. 194 del 22 maggio 1978 parla di aborto "cagionato" o "provocato", senza mai usare l'espressione "aborto forzato", inserita invece nell'art. 39, lett. a), della Convenzione di Istanbul. Ai sensi del rapporto esplicativo allegato alla Convenzione, questa seconda locuzione sembra assumere un'accezione diversa, e ben più grave, rispetto alle fattispecie disciplinate dalla legge italiana.

¹⁷ Va tuttavia evidenziato che il nostro ordinamento conosce già come reati alcune fattispecie enumerate dalla Convenzione di Istanbul, tra cui le molestie sessuali, le mutilazioni genitali femminili, lo *stalking*, lo stupro, la violenza fisica, la violenza psicologica, la violenza sessuale. In particolare, la violenza psicologica e lo *stalking* sono stati recentemente introdotti con l'art. 612bis del codice penale, grazie alla legge n. 38 del 23 aprile 2009 (c.d. legge Carfagna). Per maggiori approfondimenti su questi aspetti, v. G. BATTARINO, *Note sull'attuazione in ambito penale e processuale penale della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, 2 ottobre 2013, www.penalecontemporaneo.it.

¹⁸ Il punto è sottolineato da L. BETTI, *Femminicidio: Italia tra Convenzione di Istanbul e raccomandazioni CEDAW*, 1° giugno 2013, www.articolo21.org. Il Comitato CEDAW aveva raccomandato all'Italia di adottare, soprattutto, misure volte a garantire l'accesso al gratuito patrocinio e forme di riparazione per le vittime di violenza di genere.

¹⁹ La dichiarazione interpretativa dell'Italia è stata depositata in lingua inglese dal Rappresentante permanente presso il Consiglio d'Europa con il seguente testo: "Italy declares that it will apply the Convention in conformity with the principles and provisions of the Italian Constitution".

enunciate tassativamente), nulla stabilisce, invece, in riferimento alle dichiarazioni interpretative²⁰. Poiché nella prassi accade sovente che gli Stati facciano ricorso a queste ultime allorché un trattato proibisca le riserve²¹, occorre verificare se anche l'Italia non abbia voluto agire in tal senso.

La figura della dichiarazione interpretativa – di cui non vi è traccia nella Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati – è definita dalla c.d. Guida alla pratica sulle riserve ai trattati delle Nazioni Unite come “a unilateral statement, however phrased or named, made by a State or an international organization, whereby that State or that organization purports to specify or clarify the meaning or scope of a treaty or of certain of its provisions”²². In dottrina è stato inoltre affermato che una dichiarazione interpretativa, se incondizionata, costituirebbe soltanto una “proposta” di interpretazione²³; essa sarebbe, in sostanza, un “mezzo ausiliario o complementare di interpretazione”²⁴. In questo senso, le dichiarazioni interpretative vengono distinte dalle riserve interpretative, per mezzo delle quali uno Stato intende vincolarsi ad un trattato solo se alcune sue clausole saranno interpretate in un certo modo. La differenziazione tra le due categorie, peraltro non facile da operare nella pratica²⁵, non andrebbe comunque ricercata nel *nomen* utilizzato ma nell'effetto giuridico che l'autore dell'atto si propone che esso produca²⁶. In quest'ottica, allora, sembra che la dichiarazione interpretativa italiana apposta alla Convenzione di Istanbul debba più correttamente essere qualificata alla stregua di una riserva; l'Italia avrebbe così scavalcato il divieto imposto dal summenzionato art. 78 della Convenzione.

Il documento esplicativo del primo disegno di legge di ratifica della Convenzione di Istanbul, presentato dal Governo nel gennaio 2013, permette di giungere a questa conclusione. In tale documento, la necessità di mantenere la dichiarazione interpretativa prodotta al momento della firma della Convenzione è stata ricondotta al carattere troppo ampio ed incerto attribuito da talune disposizioni convenzionali alla nozione di “genere”, ritenuta quindi potenzialmente incompatibile

²⁰ L'art. 78 della Convenzione di Istanbul, dopo aver enunciato al par. 1 il divieto generale di apporre riserve, contiene ai paragrafi 2 e 3 un elenco tassativo di disposizioni (art. 30, par. 2; art. 33; art. 34; 44, paragrafi 1, 3 e 4; art. 55, par. 1; art. 58; art. 59) per le quali è eccezionalmente possibile depositare riserve entro limiti ben delineati.

²¹ Il caso più celebre è quello della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, alla quale alcuni Stati hanno apposto delle dichiarazioni interpretative che, nella sostanza, si sono rivelate delle vere e proprie riserve, vietate dall'art. 309.

²² Così afferma il punto 1.2 della Guida alla pratica sulle riserve ai trattati, approvata nel 2011 dalla Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite su proposta del relatore speciale Alain Pellet; la Guida è consultabile *online* sul sito legal.un.org

²³ Tale è la definizione fornita da D. M. MCRAE, *The Legal Effect of Interpretative Declarations*, in *British Yearbook of International Law*, 1978, p. 155 ss., pp. 155-156. Cfr. anche R. SAPIENZA, *Dichiarazioni interpretative unilaterali e trattati internazionali*, Milano, 1996, p. 207, il quale specifica ulteriormente che le dichiarazioni interpretative unilaterali costituiscono delle proposte di interpretazione che mirano a salvaguardare una posizione giuridica, ad evitare il consolidarsi di una prassi, ovvero a consolidarla, o anche ad inaugurarla.

²⁴ In tal senso, cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*⁹, Napoli, 2013, p. 103. V. anche il par. 27 del Commento della Commissione di diritto internazionale al punto 4.7.1 della già menzionata Guida alla pratica sulle riserve.

²⁵ È sufficiente ricordare quanto affermato da T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, p. 347; A. CASSESE, *Diritto internazionale. I lineamenti* (a cura di P. GAETA), Bologna, 2006, pp. 194-195; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 103.

²⁶ Così afferma il punto 1.3 della Guida alla pratica sulle riserve ai trattati. V. anche R. SAPIENZA, *Dichiarazioni*, cit., p. 207 ss.

con l'ordinamento italiano²⁷. Rilevante in questo senso è stato, soprattutto, l'art. 3, lett. c), secondo cui con tale nozione deve intendersi “the socially constructed roles, behaviours, activities and attributes that a given society considers appropriate for women and men”. Dai dibattiti parlamentari è emerso un iniziale consenso sulle ragioni addotte dal Governo per giustificare la dichiarazione interpretativa²⁸. Com'è stato giustamente osservato, l'intento ultimo sembrerebbe essere stato quello di restringere l'applicazione dell'accordo, probabilmente a detrimento dei transessuali²⁹.

Al di là di quanto detto finora, è comunque singolare che nel corso dei dibattiti parlamentari non sia stato considerato il principio di uguaglianza formale, sancito dall'art. 3, 1° comma, della Costituzione. Tale disposizione costituzionale, com'è ben noto, vieta espressamente che possano essere previsti trattamenti differenziati a causa di uno dei motivi da essa elencati. Tra di essi è ricompreso anche il divieto di discriminazioni per motivi di sesso, che “si riflette anche sulla posizione dei transessuali e degli omosessuali”³⁰.

Successivamente, anche a seguito delle elezioni politiche del febbraio 2013, la questione è stata risolta in maniera diversa da quanto inizialmente suggerito; è stata, infatti, presentata una nuova proposta di legge di ratifica non contenente alcun cenno alla dichiarazione interpretativa in parola. Questa seconda proposta è stata poi adottata, consentendo la promulgazione della legge di ratifica ed il ritiro, il 12 settembre 2013 (ovvero due giorni dopo il deposito dello strumento di ratifica), della dichiarazione interpretativa italiana ex art. 78, par. 4, della Convenzione.

5. La prevista adesione dell'Unione europea alla Convenzione

²⁷ Disegno di legge n. 3654 dell'8 gennaio 2013, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011*, p. 7. Il documento, presentato dal Ministro degli Affari esteri, Giulio Terzi di Sant'Agata, e dal Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali con delega alle Pari opportunità, Elsa Fornero, è consultabile *online* sul sito ufficiale del Senato della Repubblica, www.senato.it.

²⁸ In particolare, l'allora senatrice Dorina Bianchi evidenziò l'importanza della dichiarazione interpretativa dell'Italia in quanto finalizzata “ad evitare il delinearsi di criticità nel nostro sistema costituzionale”. Secondo la senatrice Bianchi “la parola genere, che appare *en passant* nell'art. 3 della Convenzione non esiste nel nostro ordinamento in quanto la legge italiana parla di uomo e donna, di sesso femminile e maschile”. Allo stesso modo, anche l'onorevole Paola Binetti sottolineò l'ambiguità del concetto di genere “in un trattato in cui al centro dell'attenzione c'è la donna in evidente e chiara contrapposizione con il maschio, vittima e aggressore”. Dalle affermazioni testé riportate emerge una disattenzione di fondo: la Convenzione di Istanbul, pur mirando a salvaguardare principalmente le donne (come si deduce dalla sua stessa denominazione ufficiale), incoraggia comunque gli Stati parti ad agire a tutela di ogni vittima di violenza domestica (art. 2, par. 2), evidentemente senza alcuna contrapposizione di sesso (in tal senso, v. anche C. FOCARELLI, *La persona*, cit., p. 138). Entrambe le dichiarazioni, del febbraio 2013, si possono leggere *online* sui siti ufficiali del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, oltre ad essere anche riportate in L. BETTI, *Femminicidio*, cit.

²⁹ Cfr. M. CASTELLANETA, *Violenza*, cit. Con la dichiarazione interpretativa italiana, il Governo avrebbe dunque voluto considerare i transessuali come appartenenti al genere definito dai loro caratteri anatomici e non dal ruolo socialmente costruito di cui parla l'art. 3, lett. c), della Convenzione.

³⁰ Per maggiori approfondimenti su questi profili, per l'analisi della giurisprudenza pertinente e per ulteriori indicazioni bibliografiche, v. P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*², Torino, 2005, p. 155 ss. (la citazione è a p. 167). Più in generale, v. anche A. CELOTTO, *Art. 3, 1° co., Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. 1, Torino, 2006, p. 65 ss.

Come già anticipato in premessa, la Convenzione di Istanbul è aperta alla partecipazione anche dell'Unione europea. Quest'ultima, allo stato attuale, non ne ha però ancora effettuato neanche la sottoscrizione. Nel momento in cui deciderà di aderire alla Convenzione, l'Unione dovrà chiaramente agire in virtù dell'art. 216, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che le attribuisce la competenza a concludere accordi internazionali qualora ciò, *inter alia*, sia necessario per raggiungere un obiettivo fissato dai Trattati oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata (c.d. principio del parallelismo delle attribuzioni interne ed esterne).

Orbene, tra gli scopi dell'Unione rientrano anche la lotta alle discriminazioni e la promozione della giustizia, della protezione sociale e della parità tra donne e uomini³¹. È altresì vero che il diritto dell'Unione europea si occupa già di talune questioni affrontate dalla Convenzione di Istanbul. Senza ambizione di esaustività, ricordiamo, in primo luogo, la direttiva 2012/29/UE del 25 ottobre 2012, in tema di diritti delle vittime di reato, che contiene varie norme il cui contenuto corrisponde a quello di parecchie disposizioni della Convenzione³². Rileva, inoltre, la direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995, relativa al trattamento dei dati personali³³. Vi è poi un collegamento tra la Convenzione e la decisione quadro 2008/909/GAI del 27 novembre 2008, sul reciproco riconoscimento delle sentenze penali³⁴. Infine, il capitolo VII della Convenzione, dedicato alla peculiare situazione delle donne migranti, tratta questioni che sono oggetto della direttiva 2003/86/CE del 22 settembre 2002, sul ricongiungimento familiare; della direttiva 2004/38/CE del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; della direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008, sul rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Quanto alla procedura da seguire per l'adesione dell'Unione alla Convenzione di Istanbul, è vero che l'art. 218 del TFUE stabilisce una precisa normativa per la stipulazione degli accordi internazionali dell'Unione. Tale Convenzione si occupa, però, di una materia assai sensibile: la tutela dei diritti umani di collettività particolarmente vulnerabili. La procedura per consentire la partecipazione dell'Unione a questa specifica Convenzione potrebbe, allora, presentare delle peculiarità.

³¹ Art. 3, par. 2, 2° comma, del Trattato sull'Unione europea (TUE).

³² Si tratta delle disposizioni contenute negli artt. 18-22, 25-28, 30, 50, 56-57 e 62 della Convenzione di Istanbul.

³³ L'art. 65 della Convenzione di Istanbul rinvia, per ciò che riguarda la protezione dei dati personali, alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato dei dati a carattere personale, aperta alla firma a Strasburgo nel 1981 ed entrata in vigore nel 1985. Quest'ultima, a sua volta, anticipa molte questioni corrispondenti a quelle oggetto della summenzionata direttiva 95/46/CE, tanto che è attualmente in corso una procedura di emendamento di tale Convenzione, volta a consentire l'adesione dell'Unione europea.

³⁴ L'art. 47 della Convenzione di Istanbul impegna gli Stati parti ad adottare le misure necessarie per riconoscere le condanne definitive pronunciate in un altro Stato parte in relazione ai reati previsti in base alla Convenzione. Si tratta, in buona sostanza, dello stesso tema di cui si occupa la decisione quadro 2008/909/GAI a cui è fatto riferimento nel testo.

Bisogna premettere che non sembra che l'Unione potrà rifarsi alle disposizioni inserite nei Trattati in vista dell'adesione alla CEDU³⁵ anche allo scopo di procedere alla ratifica della Convenzione di Istanbul³⁶. Pur trattandosi in entrambi i casi di accordi sui diritti umani stipulati sotto l'egida del Consiglio d'Europa, tali disposizioni si riferiscono specificamente ed esclusivamente alla CEDU. Invero, l'adesione dell'Unione a questo secondo strumento condurrà a problemi che la partecipazione alla Convenzione di Istanbul non porrebbe³⁷.

Sembra, invece, più confacente l'esempio della procedura seguita dall'Unione per l'adesione al primo (e finora unico) trattato sui diritti umani di cui essa è parte: la Convenzione delle Nazioni Unite sulle persone disabili. In quel caso, infatti, il deposito dello strumento di ratifica, che solitamente ha luogo subito dopo la decisione del Consiglio dell'Unione sulla conclusione dell'accordo internazionale, venne subordinato all'adozione di un Codice di condotta concertato tra Consiglio, Commissione, Parlamento europeo e Stati membri³⁸. Tale Codice di condotta potrebbe essere considerato come un accordo tra l'Unione ed i suoi Stati membri, il cui intento consiste nel prevenire eventuali problemi di coordinamento in fase di esecuzione della Convenzione³⁹.

Diverse sono le motivazioni per cui sarebbe auspicabile l'adesione dell'Unione alla Convenzione di Istanbul. In primo luogo, chiare indicazioni in tal senso sono state fornite dall'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea (*European Union Fundamental Rights Agency – FRA*)⁴⁰. Significativo, ad esempio, è l'appello dalla stessa lanciato con il recente studio

³⁵ L'art. 6, par. 2, del TUE stabilisce che l'Unione aderirà alla CEDU. La procedura da seguire a tal fine è riportata dall'art. 218, paragrafi 6 e 8, del TFUE. In questo contesto, assume inoltre rilievo il Protocollo VIII allegato ai Trattati. Dal canto suo, anche il Consiglio d'Europa ha adottato un emendamento in tal senso all'art. 59 della CEDU, contenuto nel Protocollo XIV del 13 maggio 2004.

³⁶ Così suggerisce, invece, R. G. RÖMKENS, *Reflections on Domestic Violence as Gender-Based Violence in European Legal Developments*, in M. MOHAMAD, S. E. WIERINGA (eds.), *Family Ambiguity and Domestic Violence: Concept, Law and Process*, Sussex, 2014, p. 192 ss., p. 202.

³⁷ Come già dicevamo, la Convenzione di Istanbul non prevede alcun rimedio di tipo giurisdizionale per eventuali violazioni delle sue disposizioni. Ebbene, in massima parte, i problemi dell'adesione dell'Unione alla CEDU attengono invece a questioni relative al meccanismo giurisdizionale (che costituisce la peculiarità di maggior pregio del sistema europeo di salvaguardia dei diritti umani) ed al rapporto tra Corte europea dei diritti umani e Corte di giustizia dell'Unione europea. La letteratura esistente sul tema è ampia. Rimandiamo, *ex multis*, ad A. GIANELLI, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU secondo il Trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 678 ss.; A. TIZZANO, *Les Cours européennes et l'adhésion de l'Union à la CEDH*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 29 ss.; A. MIGNOLLI, *Il progetto di accordo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: alcuni spunti di riflessione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 541 ss.; C. MORVIDUCCI, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU: un percorso non ancora concluso*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 487 ss.; A. RUGGERI, *Ragionando sui possibili sviluppi dei rapporti tra le Corti europee e i giudici nazionali (con specifico riguardo all'adesione dell'Unione alla CEDU e all'entrata in vigore del Prot. 16)*, 7 febbraio 2014, in questa Rivista.

³⁸ In merito alla prassi seguita per l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità, v. L. WADDINGTON, *The European Union and the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2011, p. 431 ss.

³⁹ Secondo l'art. 4 della decisione del Consiglio 2010/48/CE del 9 novembre 2009, relativa all'adesione dell'Unione alla Convenzione sui disabili, il Codice di condotta avrebbe dovuto indicare “the appropriate arrangements for representation of the Union’s position at meetings of the bodies created by the UN Convention” e “the arrangements for ensuring close cooperation” tra l'Unione e gli Stati membri.

⁴⁰ L'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea, istituita dal regolamento (CE) n. 168/2007 del 15 febbraio 2007 con lo scopo di fornire alle Istituzioni europee e alle autorità nazionali assistenza e consulenza sui diritti

*Violence against Women: An EU-Wide Survey*⁴¹. Dal canto suo, il Parlamento europeo ha dimostrato in una sua risoluzione di essere favorevole alla ratifica della Convenzione da parte dell'Unione⁴². Di ciò sembra aver preso atto il Consiglio, nella sua composizione giustizia ed affari interni, con la recente adozione di un documento programmatico⁴³.

Con l'adesione alla Convenzione, l'Unione potrebbe anche prevenire le criticità che altrimenti deriverebbero dal c.d. *double standard*, spesso praticato in materia di diritti umani. L'Unione, com'è risaputo, è solita chiedere agli Stati aspiranti membri o associati di garantire i diritti prescritti da certi accordi internazionali di cui essa non è però parte contraente. In effetti, solitamente si tratta di accordi sui diritti umani non aperti all'adesione dell'Unione. Nel caso di specie, l'Unione è invece abilitata a partecipare alla Convenzione di Istanbul e, pertanto, se essa per prima non agisse in questa direzione, potrebbe poi trovarsi in difficoltà nel richiedere il rispetto dei diritti garantiti da quella stessa Convenzione agli Stati⁴⁴.

Infine, se l'Unione ratificasse la Convenzione di Istanbul, questa andrebbe a costituire parte integrante del suo ordinamento, collocandosi nel sistema delle fonti in una posizione intermedia tra i Trattati e gli atti di diritto derivato⁴⁵. È pur vero che, al fine di esaminare la validità di un atto di diritto derivato ritenuto in contrasto con un accordo dell'Unione, la Corte di giustizia richiede che tale accordo produca effetti diretti, ovvero presenti quei requisiti di completezza, precisione ed incondizionata obbligatorietà atti a renderlo invocabile in giudizio dai singoli⁴⁶. Si tratta di requisiti che la Convenzione di Istanbul sembra non possedere, avendo un carattere essenzialmente

fondamentali rilevanti nell'attuazione del diritto dell'Unione europea, costituisce l'evoluzione dell'Osservatorio europeo per i fenomeni di razzismo e xenofobia. In tema, v. C. MORVIDUCCI, *Verso una nuova agenzia dei diritti fondamentali?*, in P. A. PILLITU (a cura di), *Scritti in onore di Giorgio Badiali*, Perugia, 2007, p. 237 ss.; M. CARTABIA, E. LAMARQUE, D. TEGA, *L'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Uno sguardo all'origine di un nuovo strumento di promozione dei diritti*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 531 ss.; A. VON BOGDANDY, J. VON BERNSTORFF, *The EU Fundamental Rights Agency within the European and International Human Rights Architecture: The Legal Framework and Some Unsettled Issues in a New Field of Administrative Law*, in *Common Market Law Review*, 2009, p. 1035 ss.

⁴¹ Il summenzionato studio dell'Agenzia per i diritti fondamentali è consultabile *online* sul sito fra.europa.eu. Per un breve commento, v. M. CASTELLANETA, *Violenza contro le donne: dati shock divulgati dall'Agenzia dei diritti fondamentali UE*, 6 marzo 2014, www.marinacastellaneta.it.

⁴² Si tratta della risoluzione del 25 febbraio 2014 intitolata *Raccomandazioni alla Commissione sulla lotta alla violenza contro le donne*. Nel paragrafo 4 di tale risoluzione il Parlamento europeo auspica la più ampia partecipazione degli Stati alla Convenzione di Istanbul e, contestualmente, invita ad avviare la procedura per l'adesione dell'Unione, sottolineando l'impatto ed il valore aggiunto che ciò recherebbe. La risoluzione è consultabile *online* sul sito ufficiale del Parlamento europeo, www.europarl.europa.eu.

⁴³ Il documento a cui ci riferiamo è intitolato *Conclusions on Preventing and Combating All Forms of Violence against Women and Girls, Including Female Genital Mutilations* ed è stato approvato dal Consiglio dell'Unione europea lo scorso 6 giugno; esso è disponibile *online* (attualmente soltanto in francese, inglese e spagnolo), sul sito ufficiale del Consiglio, www.consilium.europa.eu.

⁴⁴ Cfr. S. PEERS, *Should the EU Ratify the Istanbul Convention on Violence against Women?*, 23 aprile 2014, eulawanalysis.blogspot.it.

⁴⁵ Sul rango degli accordi internazionali dell'Unione nell'ordinamento dell'Unione europea v., *ex multis*, L. DANIELE, *Il diritto internazionale generale e gli accordi internazionali nel sistema delle fonti dell'Unione europea*, in L. F. PACE (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, p. 207 ss.

⁴⁶ Sul punto v., per tutti, U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*³, Bari, 2013, pp. 255-256, 355-356.

programmatico⁴⁷. Però, resta il fatto che la sua introduzione nell'ordinamento dell'Unione implicherebbe comunque l'obbligo di interpretare gli atti delle Istituzioni in maniera ad essa conforme⁴⁸. Tale obbligo di interpretazione conforme varrebbe per tutti gli Stati membri dell'Unione, ivi compresi quelli non contraenti la Convenzione di Istanbul⁴⁹.

⁴⁷ Questa impostazione è stata seguita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea per la Convenzione sui disabili. In particolare, la Corte ha precisato che la validità della direttiva 2000/78/CE non può essere esaminata in base alla Convenzione sui disabili a causa proprio del carattere programmatico di quest'ultima. V. Corte di giustizia dell'Unione europea, Causa C-363/12, rinvio pregiudiziale del giudice irlandese del 30 luglio 2012, caso *Z c. A Government Department e The Board of Management of a Community School*, sentenza del 18 marzo 2014, paragrafi 84 ss.; e per un commento M. BALBONI, *Surrogazione: per la Corte di Giustizia non c'è diritto al congedo di maternità*, 26 marzo 2014, www.articolo29.it.

⁴⁸ Sulla dottrina dell'interpretazione conforme nel diritto dell'Unione europea v., *inter alios*, F. CASOLARI, *Giving Indirect Effect to International Law within the EU Legal Order: The Doctrine of Consistent Interpretation*, in E. CANNIZZARO, P. PALCHETTI, R. A. WESSEL (eds.), *International Law as Law of the European Union*, Leiden, 2012, p. 395 ss.

⁴⁹ Ancora una volta, ciò può essere dedotto, *mutatis mutandis*, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sulla Convenzione sui disabili. La Corte ha dichiarato che la già menzionata direttiva 2000/78/CE deve essere interpretata alla luce della Convenzione sui disabili e che la nozione di disabilità, di cui la direttiva è sprovvista, va tratta da tale Convenzione. V. Corte di Giustizia dell'Unione europea, cause riunite C-335/11 e C-337/11, rinvio pregiudiziale del giudice danese del 1° luglio 2011, caso *HK Danmark c. Dansk almennyttigt Boligselskab e Dansk Arbejdsgiverforening*, sentenza dell'11 aprile 2013, paragrafi 28 ss. Il punto è stato poi ribadito anche in una successiva sentenza riguardante l'Italia: Corte di giustizia dell'Unione europea, causa C-312/11, ricorso del 20 giugno 2011, *Commissione c. Italia*, sentenza del 4 luglio 2013, paragrafi 56 ss.; cfr. il commento di F. GIRELLI, *L'Italia deve adeguare la normativa interna in materia di inserimento lavorativo delle persone con disabilità all'art. 5 della direttiva 2000/78/CE del Consiglio*, 2 agosto 2013, in questa *Rivista*.