



VINCENZO LORUBBIO*

VIOLENZA CONTRO LE DONNE E LIMITI DELLE CONVENZIONI INTERNAZIONALI: SOLO UNA QUESTIONE DI DIRITTI?

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Le normative internazionali: i limiti della CEDAW e il contributo della convenzione di Istanbul. - 3 Il contributo delle decisioni del Comitato CEDAW. - 3.1 ... e delle sentenze della Corte europea dei diritti umani. - 4. Il caso italiano come emblema di un problema irrisolto: dalla legge sul “femminicidio”, passando per il “Codice Rosso”, verso...? - 5. Violenza contro le donne: un tema necessariamente “internazionale”, un’azione necessariamente “locale”, un approccio necessariamente “globale”. 6. Spunti conclusivi.

1. Introduzione

Nel corso degli ultimi settant’anni, il processo di specificazione dei diritti umani¹ ha senza dubbio determinato, sul piano internazionale e, di conseguenza, sul piano interno, un notevole accrescimento di tutela verso quelle categorie di persone la cui soggettività giuridica, sebbene formalmente riconosciuta, ha stentato a ricevere adeguata protezione per motivi storici, sociali o culturali.

Tale processo ha avuto il pregio, almeno sul piano teorico, di garantire a tutti e a ciascuno «ciò la cui privazione costituisce un grande affronto alla giustizia, ciò che è dovuto ad ogni essere umano semplicemente in quanto umano»².

In questo quadro può ascriversi certamente anche la condizione giuridica della donna, la cui completa realizzazione si è scontrata – e continua a scontrarsi – a vari livelli, con avversi

* Ricercatore in Diritto internazionale, Università del Salento.

¹ L’espressione fa ovviamente riferimento alla necessità, avvertita anche sul piano del diritto internazionale dei diritti umani, dopo la solenne proclamazione della Dichiarazione Universale dei diritti dell’uomo del 1948, di declinare i diritti in relazione a «esigenze specifiche di protezione sia rispetto al genere, sia rispetto alle varie fasi della vita, sia rispetto alle condizioni, normali o eccezionali, dell’esistenza umana». N. BOBBIO, *Dalla priorità dei doveri alla priorità dei diritti*, in *Teoria generale della politica*, M. BOVERO (a cura di), Torino, 1999, p. 437. Per approfondire il punto si rinvia, tra gli altri, a A. PISANÒ, *I diritti umani come fenomeno cosmopolita: internazionalizzazione, regionalizzazione, specificazione*, Milano, 2011.

² E. PARIOTTI, *I diritti umani: concetto, teoria, evoluzione*, Padova, 2013, p. 223.

tentativi di misconoscimento e sopraffazione, volti ad acuirne lo stato di marginalizzazione e vulnerabilità³.

Tuttavia, è sin da subito necessario segnalare che, a differenza di ciò che attiene ad altre categorie di soggetti definiti “vulnerabili” - si pensi, tra tutti, alle persone di età minore o alle persone disabili - il concetto di vulnerabilità in relazione alla donna assume connotati molto differenti: invero, se la vulnerabilità da cui è caratterizzato un minore o un anziano è determinata da un fattore di tipo biologico (appunto l’età⁴), e se quella relativa a un disabile è determinata da un fattore di tipo contingente (il contesto⁵), quella relativa alla donna si presenta come una vulnerabilità di tipo “patogeno”⁶. Essa, infatti, non sarebbe determinata da una caratteristica intrinseca del soggetto, né da una inadeguatezza del contesto, ma piuttosto dagli effetti di relazioni interpersonali o sociali lesive, oppure di norme e pratiche istituzionali che siano, direttamente o indirettamente, disfunzionali o abusive.

A ben vedere, infatti, la maggior parte della normazione internazionale che ha inteso conferire maggiore effettività ai diritti delle donne non ha avuto come fine quello di sottolineare la peculiarità di una loro protezione speciale *tout court*, quanto, piuttosto, quello di garantire una maggiorata tutela delle stesse, in relazione a specifici censurabili fenomeni, come la discriminazione e, più di tutti, la violenza.

Il presente contributo, pertanto, muovendo dalla prospettiva del diritto internazionale, sia globale sia regionale, intende indagare in che modo le normative sui diritti umani introdotte in materia, nonché le differenti pronunce giudiziali e quasi giudiziali, abbiano affrontato la problematica relativa alla violenza contro le donne e se le stesse normative abbiano o meno contribuito a rendere maggiormente effettivo il contrasto al fenomeno sul piano interno. Nello specifico, l’attenzione si poserà sull’impatto di due convenzioni, in particolare la convenzione ONU sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna del 1979 e la convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica del 2011, nonché sull’analisi di alcune pronunce del Comitato CEDAW e della Corte EDU, in cui i due organismi, stante la diversità di prerogative e funzioni, hanno conferito sostanza ai concetti di violenza domestica e di genere.

In seguito, si precederà, a valutare l’incidenza che le normative e la giurisprudenza internazionale hanno avuto nel contesto italiano, al fine di verificare se le iniziative intraprese

³ Sull’ambiguità dell’utilizzo della categoria di vulnerabilità alle donne cfr., in chiave critica, P. SCULLY, *Vulnerable Women: A Critical Reflection on Human Rights Discourse on Human Rights in Emory International Law Review*, 2009, 113-123.

⁴ La convenzione ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza (CRC) del 1989, nel preambolo specifica, infatti, che il minore «[...] a causa della sua mancanza di maturità fisica e intellettuale, necessita di una protezione e di cure particolari, ivi compresa una protezione legale appropriata, sia prima che dopo la nascita».

⁵ La convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) del 2006 che ha recepito le indicazioni contenute dal modello ICF dell’OMS segna il passaggio dal modello medico-clinico, della disabilità come malattia, al modello bio-psico-sociale della disabilità inteso come difficoltà di una persona in un contesto. All’interno del Preambolo, lett. e), specifica che «[...] la disabilità è il risultato dell’interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri».

⁶ In dottrina si parla di “*pathogenic vulnerability*”, cfr. C. MACKENZIE, W. ROGERS, S. DODDS (a cura di), *Vulnerability. New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, Oxford, 2014, p. 9. Le stesse AA. affermano a p. 38: «A woman at the receiving end of domestic violence is vulnerable to a range of physical and psychological harms, but the source of her vulnerability is not primarily her inherent corporeal vulnerability but her relationship with an abusive partner». Sulla declinazione pratica del concetto di vulnerabilità nel diritto internazionale dei diritti umani, v., su tutti, F. IPPOLITO, *Understanding Vulnerability in International Human Rights Law*, Napoli, 2020.

a livello interno abbiano in qualche misura contribuito a limitare il numero degli episodi di violenza di genere.

Al termine del lavoro, sarà più agevole comprendere se l'attuale sistema di tutela multilivello risulti o meno adeguato nel contrasto a questo complesso fenomeno o se sia necessario, e in che modo, implementarlo.

2. Le normative internazionali: i limiti della CEDAW e il contributo della convenzione di Istanbul

Le Nazioni Unite costituiscono il primo ambito all'interno del quale è cominciato il processo di specificazione normativa relativo ai diritti delle donne, già formalmente titolari di diritti umani, così come a suo tempo proclamato dalla dichiarazione universale dei diritti dell'uomo⁷.

Anche se già precedentemente oggetto di attenzione specifica⁸, solo alla fine degli anni Settanta dello scorso secolo, l'Assemblea generale delle ONU, con la risoluzione 34/180 del 18 dicembre 1979, adotta il primo strumento giuridicamente vincolante a tutela della donna, ovvero la *Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women* (d'ora in avanti CEDAW)⁹, la quale viene considerata a pieno titolo, nel panorama internazionale, una reale "Women's Bill of Rights"¹⁰.

⁷ Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, art. 1, specifica che: «Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza.

⁸ Già nel 1946, venne istituita una specifica Commissione sullo *Status delle Donne - United Nations Commission on the Status of Women* - UNCSW - all'interno del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (Risoluzione 11(II) del 21 giugno 1946), con il precipuo obiettivo di implementare i diritti delle donne in ambito politico ed economico ma anche civile, sociale ed anche educativo. È invece del 1967, invece il primo strumento di soft law e quindi non vincolante volto a tutelare le donne da ogni forma di discriminazione, la dichiarazione sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne - *Declaration on the Elimination of Discrimination Against Women* - (risoluzione 2263 - XXII - del 7 novembre 1967). Per una ricostruzione relativa agli strumenti a tutela dei diritti della donna precedenti alla CEDAW, si v. E. YAHYAOUI KRIVENKO, *The Role and Impact of Soft Law on the Emergence of the Prohibition of Violence against Women within the Context of the CEDAW*, in, S. LAGOUTTE, T. GAMMELTOFT-HANSEN, J. CERONE (a cura di), *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights*, Oxford, 2017, pp. 50-52.

⁹ Il testo completo è reperibile su https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_34_180.pdf. Per un commento organico alla convenzione si rinvia, su tutti, a A. HELLUM, H. SINDING AASEN (a cura di), *Women's Human Rights. CEDAW in International, Regional and National Law*, New York, 2013. In merito alla ricostruzione delle fasi che antecedenti l'adozione della convenzione v., tra i tanti, E. EVATT, *Eliminating discrimination Against Women: The Impact of the UN Convention*, in *Melbourne University Law Review*, 1991, p. 435 ss.; L. A. REHOF, *Guide to Travaux Préparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, Dordrecht, 1993. Sul contenuto degli articoli v. C. TINKER, *Human Rights for Women: the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, in *Human Rights Quarterly*, 1981, p. 32 s.; N. BURROWS, *The 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in *Netherlands International Law Journal*, 1985, p. 419 s. In merito alla questione relativa alle riserve poste alla CEDAW si v. R. COOK, *Reservation to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in *Virginia Journal of International Law*, 1990, p. 643 s.; B. CLARK, *The Vienna Convention Reservation Regime and the Convention on Discrimination Against Women*, in *American Journal of International Law*, 1991, p. 281 s.

¹⁰ L'espressione usata per la prima volta da Kofi Annan è entrata ormai nel linguaggio comune in riferimento a questa convenzione. Cfr. Transcript of press conference by Secretary-General Kofi Annan at Headquarters, 14 December 1999, su <https://www.un.org/press/en/1999/19991214.sgs7259.doc.html>, in cui l'ex segretario delle Nazioni Unite afferma che «This 'Women's Bill of Rights' stands as a milestone. It reflects the principle

Non è questa la sede idonea per analizzare nel dettaglio le varie tappe che hanno portato all'introduzione di questo strumento¹¹ che ha avuto il pregio di fornire non appena una definizione formale del contenuto relativo al divieto di discriminazione delle donne, quanto piuttosto una sua configurazione sostanziale, volta a determinarne una tutela efficace ed effettiva¹².

Tuttavia, come noto, le norme della CEDAW non contemplano in alcun modo il concetto di violenza contro le donne, e l'assenza di qualsivoglia richiamo a questo fenomeno all'interno delle norme della convenzione, probabilmente, riflette una sorta di riluttanza endemica ad affrontare una tale controversa questione negli anni in cui il testo veniva elaborato e introdotto¹³.

Sarà solo grazie all'attività interpretativa del Comitato ONU sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne¹⁴ che il fenomeno della violenza inizierà a costituire oggetto di specifica trattazione in ambito CEDAW e, più precisamente, tramite la *General Recommendation* n. 12¹⁵ e la *General Recommendation* n. 19¹⁶: in quest'ultima, per la prima volta, viene esplicitato che «gender-based violence is a form of discrimination that seriously inhibits women's ability to enjoy rights and freedoms on a basis of equality with men»¹⁷.

of universal and indivisible rights shared by all nations, foreign to no culture and common to both genders». La convenzione, entrata in vigore il 3 settembre 1981, con il raggiungimento delle 20 ratifiche previste ex articolo 27 CEDAW, è stata ratificata dall'Italia tramite la legge n. 132 del 14 marzo 1985.

¹¹ Profondamente meritoria, sia sotto un profilo ideale sia pratico, la CEDAW, che al 2022 conta 189 Stati parti (la quasi totalità degli Stati aderenti alle Nazioni Unite), ha senz'altro rappresentato il maggior contributo fornito dalla Commissione sullo Status delle Donne (CSW) alla formulazione di norme internazionali sui diritti umani per affrontare la discriminazione contro le donne in tutto il mondo: la nuova convenzione, infatti, ha riunito in un unico strumento le garanzie specifiche di uguaglianza presenti nei trattati sviluppati dalla CSW negli anni '50 e '60 in relazione ad una serie di differenti tematiche ed ha incorporato i diritti proclamati nella dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne del 1967, aggiungendo anche proprie innovative garanzie. Sul ruolo svolto dalla CSW nell'elaborazione della CEDAW, così come di quello relativo ai successivi sviluppi che hanno interessato l'implementazione dei diritti delle donne a livello internazionale si rinvia a R. ADAMI, *Women and the Universal Declaration of Human Rights*, London, 2018, p. 73 ss.

¹² Infatti già all'art. 1 CEDAW si specifica che «discriminazione nei confronti della donna» debba essere considerata «ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza, o come scopo, di compromettere o distruggere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, quale che sia il loro stato matrimoniale, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo, su base di parità tra l'uomo e la donna».

¹³ Cfr. C. CHINKIN, *Violence Against Women*, in C. CHINKIN, B. RUDOLF, M. A. FREEMAN, (a cura di), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: A Commentary*, Oxford, 2012, p. 444. Come sottolinea E. YAHYAOU KRIVENKO, *The Role and Impact of Soft Law on the Emergence of the Prohibition of Violence against Women within the Context of the CEDAW*, cit. p. 47: «there is a contradiction inherent in the absence of any recognition of the issue of violence against women as a human right in a binding instrument and the broad belief in the acceptance of it as a part of established human rights law. In the sense of a binding instrument, the question of the status of prohibition of against women in human rights law becomes central».

¹⁴ Tale organo, previsto dall'art. 17 CEDAW, e operante dal 1982 ha una composizione multidisciplinare (non solo giuristi ma anche rappresentanti di altre discipline) ed è composto quasi esclusivamente da donne. Esso ha il compito di verificare lo stato di applicazione delle norme della convenzione all'interno dei diversi Stati parte, i quali hanno l'obbligo di presentare al Comitato i rapporti periodici. I rapporti vanno presentati ogni quattro anni (fatta eccezione per il primo che si presenta ad un anno dalla ratifica).

¹⁵ *General Recommendation No. 12 on Violence against Women (A/47/38)* del Comitato CEDAW, 1989.

¹⁶ *General Recommendation No. 19 on Violence against Women, (A/47/38)* del Comitato CEDAW, 1992. Vedi C. CHINKIN, *Violence against Women*, cit. p. 443 ss.

¹⁷ *Ivi*, para. 1.

Ciononostante, all'inizio degli anni Novanta, contestualmente ad un generale consolidamento della prospettiva di genere all'interno della comunità internazionale¹⁸, si avvertì la necessità di colmare, anche a livello normativo, il *gap* relativo alla mancanza di uno strumento che includesse esplicitamente il contrasto alla violenza contro le donne¹⁹.

Tuttavia, a distanza di circa trent'anni, sul piano del diritto internazionale globale, tale *gap* ancora persiste, se si considera che ogni tentativo avanzato su questo fronte è rimasto confinato nell'ambito di strumenti di *soft law*²⁰, ed anche progetti relativi ad una possibile introduzione di una nuova convenzione internazionale sono fermi ad una fase embrionale.

A tal riguardo è sufficiente fare menzione del dibattito avviato all'interno delle Nazioni Unite già all'inizio degli anni '90 dello scorso secolo, relativo alla presunta necessità di introdurre una nuova convenzione per l'eliminazione della violenza contro le donne quale strumento giuridico vincolante per gli Stati che procedano alla sua ratifica²¹. La bozza di progetto di convenzione, la *Convention for the Elimination of Violence against Women and Girls*

¹⁸ Cfr. tra gli altri, F. GAER, *And Never the Twain Shall Meet? The Struggle to Establish Women's Rights as International Human Rights*, in B. LOCKWOOD ET AL. (a cura di), *The International Human Rights of Women: Instruments of Change*, Washington D.C., 1998, p. 1 ss.

¹⁹ A tal riguardo è necessario segnalare che nel 1991 il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite all'interno di una propria risoluzione denominata appunto "Violence against women in all its forms" evidenziando che la CEDAW «does not expressly address violence against women», raccomandava l'adozione di uno strumento internazionale che affrontasse "espressamente" questione della violenza contro le donne. Cfr. Resolution 1991/18, UN Doc. E/RES/1991/18 dell' ECOSOC del 30 maggio 1991.

²⁰ Tale è per esempio la Declaration on the Elimination of Violence Against Women (DEVAW), adottata il 20 dicembre 1993 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite tramite la risoluzione 48/104 nella quale la violenza contro le donne è definita come «gender-based violence» (art. 1), la quale consiste in «physical, sexual or psychological harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or in private life» (ibid.). Per un commento ai contenuti della dichiarazione si rinvia a H. CHARLESWORTH, *The UN Declaration on Violence Against Women*, in *Social Justice*, 1990, p. 53 s. Inoltre, nel 1994 l'allora Commissione delle Nazioni Unite sui diritti umani nominava anche un Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne, le sue cause e le sue conseguenze (Cfr. Commission on Human Rights, Resolution 1994/45). Dal marzo 2006, il relatore speciale riferisce innanzi al Consiglio dei diritti umani (Cfr. Human Rights Council, Decision 1/102). Sul rilievo della DEDAW e, in generale degli strumenti di soft law per la tutela dei diritti delle donne, si v. E. YAHYAOU KRIVENKO, *The Role and Impact of Soft Law on the Emergence of the Prohibition of Violence against Women within the Context of the CEDAW*, cit., pp. 65-67. Più in generale sul ruolo e la rilevanza degli strumenti del c.d. soft law per il diritto internazionale, v., tra gli altri, E. TRAMONTANA, *Il soft law e la resilienza del diritto internazionale*, in *Ars Interpretandi* 2017, p. 43 s. che sottolinea come «Il soft law non soltanto è artefice di soluzioni a problemi cui il diritto internazionale fatica a dare risposte, ma consente allo stesso diritto internazionale, innervandone i processi di applicazione o incorporandone gli standard rilevanti, di essere presente ed influente, pur conservando nella consuetudine e nei trattati le sue fonti principali, anche in settori nei quali, in virtù delle caratteristiche proprie di tali fonti, il suo ruolo rischierebbe altrimenti di divenire marginale o restare escluso».

²¹ A tal fine, ebbe luogo nel 1991 a Vienna un *expert group meeting* dedicato alla discussione relativa allo sviluppo di uno strumento specifico sulla violenza contro le donne, con il governo del Canada che presentò un documento di lavoro intitolato "Issues in the Development of an International Instrument on Violence against Women" all'interno del quale si insisteva sulla limitata applicabilità dei trattati internazionali esistenti relativi alla violenza contro le donne. Cfr. UN General Assembly, Addendum to the Human Right Council Thematic report of the Special Rapporteur on Violence, its Causes and Consequences (A/HRC/29/27), p. 1, disponibile su https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_29_27_Add_5_ENG.pdf. Per un approfondimento specifico sulla questione a partire dalla posizione espressa dal Governo del Canada, v. R. MANJOO, *Closing the Normative Gap in International Law on Violence Against Women: Developments, Initiatives and Possible Options*, in R. MANJOO, J. JONES (a cura di), *The Legal Protection of Women From Violence Normative Gaps in International Law*, London, 2018, p. 199 ss.

(CEVAWG)²², composta da 49 articoli, tuttavia, è rimasta ad oggi inattuata, essendo sorti almeno due ordini di obiezioni in merito all'opportunità di introdurre un nuovo strumento normativo in questo ambito.

La prima è riconducibile alla preoccupazione che l'elaborazione di una nuova convenzione comporti un notevole dispendio in termini di risorse e di tempo, per persuadere gli Stati alla ratifica e alla partecipazione a un processo certamente lungo e controverso, senza la garanzia che si possa addivenire in tempi brevi al raggiungimento delle attuali 189 adesioni che la CEDAW ha, nel corso degli anni e con notevoli sforzi, ottenuto. La seconda obiezione, connessa alla prima, è proprio relativa al "destino" della stessa CEDAW, in caso di contemporanea vigenza di una nuova convenzione: l'esigenza di introdurre uno specifico documento "vincolante" destinato a normare il fenomeno della violenza di genere andrebbe, infatti, a screditare e a ridurre l'effettività della precedente convenzione in questo ambito, soprattutto perché significherebbe disconoscere implicitamente sia il contenuto delle raccomandazioni generali del Comitato CEDAW, sia, come avremo modo di vedere, le *views* dallo stesso rivolte agli Stati all'interno delle comunicazioni individuali²³.

E sono probabilmente proprio queste ultime sollecitazioni che hanno determinato l'introduzione, da parte del Comitato, della *General Recommendation* n. 35: adottata il 14 luglio 2017, con il preciso scopo di aggiornare la precedente *General Recommendation* n. 19, essa riconosce come il divieto della violenza di genere si sia nel tempo evoluto in un principio di diritto internazionale consuetudinario²⁴ e che, pertanto, debba essere considerato dagli Stati come giuridicamente vincolante²⁵.

²² Cfr. UN General Assembly, Addendum to the Human Right Council Thematic report of the Special Rapporteur on Violence, its Causes and Consequences (A/HRC/29/27), cit., pp. 8 ss.

²³ Sui possibili risvolti positivi e sulle criticità possibili in caso di introduzione di una nuova convenzione si veda IWRAW, *Gender-based Violence Against Women and International Human Rights Law: Options for Strengthening the International Framework*, del 30 settembre 2016, p. 18 ss., disponibile su <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/Framework/2.IWRAW-AsiaPacificDiscussionPaperOptionInternationalMechnisms.pdf>

²⁴ General Recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating General Recommendation No. 19 del Comitato CEDAW, 26 agosto 2017, para 2. Al para. 9 il Comitato parla per la prima volta di "gender-based violence against women" ritenendola «a more precise term that makes explicit the gendered causes and impacts of the violence. This expression further strengthens the understanding of this violence as a social - rather than an individual- problem, requiring comprehensive responses, beyond specific events, individual perpetrators and victims/survivors». Per un commento alla General Recommendation v. R. MCQUIGG, *The CEDAW Committee and Gender-Based Violence against Women*, in *International Human Rights Law Review*, 2017, pp. 263-278; S. DE VIDO, *The Prohibition of Violence Against Women as Customary International Law? Remarks on the CEDAW General Recommendation No. 35*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 379 s.

²⁵ *Ivi*, para. 10 in cui si dice «the opinio juris and State practice suggest that the prohibition of gender-based violence against women has evolved into a principle of customary international law» dotato, pertanto, di forza normativa a livello internazionale. Si possono sicuramente esprimere forti perplessità circa la fondatezza di tale affermazione, dal momento che, allo stato attuale, risulta arduo sostenere che il divieto della violenza di genere *tout court* possa considerarsi una regola consuetudinaria internazionale. Infatti, sebbene, come sostengono C. CHINKIN, H. CHARLESWORTH, *The gender of jus cogens*, in *Human Rights Quarterly*, 1993, p. 71 intorno al concetto di violenza di genere si sia generata una «genuinely consistent and uniform State practice», è pur vero che tale affermazione trova riscontro, a livello globale, solo in relazione a due modalità specifiche di *gender-based violence*, ovvero la violenza domestica e il femminicidio. Sul punto cfr. S. DE VIDO, *The Prohibition of Violence Against Women as Customary International Law? Remarks on the CEDAW General Recommendation No. 35*, cit., p. 379 s. Sempre S. DE VIDO, *Violence against women's health in international law*, Manchester, 2020, infatti, sostiene che alcuna regola consuetudinaria si sarebbe consolidata a livello globale nel campo del diritto alla salute riproduttiva della donna, laddove la permanenza di legislazioni statali o di politiche sanitarie eccessivamente rigide in tema di diritto all'aborto sarebbero configurabili come veri e propri atti di violenza di genere.

Ciò che è rimasto inattuato sul piano del diritto internazionale globale ha, invece, ricevuto concreta attuazione a livello internazionale regionale. Infatti, la convenzione di Istanbul del 2011, entrata in vigore tre anni più tardi²⁶, costituisce il più importante riferimento normativo nel contesto europeo e non solo²⁷, nonché l'unico strumento giuridicamente vincolante in materia per gli Stati aderenti²⁸. Definito come «la norma internazionale e lo strumento principale per eliminare la piaga della violenza di genere sulla base di un approccio *globale*, onnicomprensivo e coordinato»²⁹, la convenzione risulta molto rilevante anche dal punto di vista concettuale, in quanto definisce con chiarezza sia il significato di violenza domestica, sia quello di violenza di genere³⁰.

²⁶ Per la precisione il 1° agosto 2014 al raggiungimento della decima ratifica richiesta per la sua entrata in vigore. Ad oggi, la convenzione ha ricevuto la ratifica da parte di 37 Stati europei (Albania; Andorra; Austria; Belgio; Bosnia-Erzegovina; Croazia; Cipro; Danimarca; Estonia; Finlandia; Francia; Georgia; Germania; Grecia; Islanda; Irlanda; Italia; Liechtenstein; Lussemburgo; Malta; Monaco; Montenegro; Paesi Bassi; Macedonia del Nord; Norvegia; Polonia; Portogallo; Repubblica di Moldova; Romania; San Marino; Serbia; Slovenia; Spagna; Svezia; Svizzera; Ucraina; Regno Unito). Altri 7 Stati (Armenia; Bulgaria; Repubblica Ceca; Ungheria; Lettonia; Lituania; Repubblica Slovacca), oltre all'Unione europea, hanno firmato ma non ancora ratificato la convenzione. Dati reperibili su <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyid=210>. Ormai i commenti relativi alla convenzione di Istanbul sono numerosissimi. Per un inquadramento sistematico dello strumento normativo e del relativo meccanismo di monitoraggio, v., su tutti, R. MCQUIGG, *The Istanbul Convention, Domestic Violence and Human Rights*, Abingdon-New York, 2017.

²⁷ Anche se contrariamente a quanto si possa pensare, l'Europa non è stato il primo ambito regionale a configurare strumenti normativi volti a contrastare la violenza di genere. Infatti, ben sedici anni prima dell'approvazione della convenzione di Istanbul, l'Organizzazione degli Stati americani approvava la convenzione interamericana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne, nota come convenzione di Belém do Pará, mentre nel 2003, in seno all'Unione degli Stati africani, veniva adottato il protocollo aggiuntivo alla Carta Africana sui diritti dell'uomo e dei popoli, incentrato appunto sulla tutela diritti e sul ruolo delle donne in Africa (Protocollo di Maputo). Per approfondire i processi che hanno condotto all'introduzione degli strumenti normativi regionali (in America latina e in Africa) in materia di contrasto alla violenza contro le donne si rinvia, da ultimo, a S. DAUER, *Human Rights Responses to Violence Against Women*, in N. REILLY (ed.), *International Human Rights of Women*, Singapore, 2019, pp. 229-245.

²⁸ L'articolo 1 della convenzione di Istanbul impone agli Stati di perseguire i seguenti obiettivi «proteggere le donne da ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica; contribuire ad eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne e promuovere la concreta parità tra i sessi, ivi compreso rafforzando l'autonomia e l'autodeterminazione delle donne; predisporre un quadro globale, politiche e misure di protezione e di assistenza a favore di tutte le vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica; promuovere la cooperazione internazionale al fine di eliminare la violenza tra le donne e la violenza domestica; sostenere e assistere le organizzazioni e autorità incaricate dell'applicazione della legge in modo che possano collaborare efficacemente, al fine di adottare un approccio integrato per l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica». Sul tema degli obblighi positivi imposti dalla convenzione v. S. DE VIDO, *States' Positive Obligations to Eradicate Domestic Violence: The Politics of Relevance in the Interpretation of the European Convention on Human Rights*, in *ESIL Reflections*, 6 luglio 2017, disponibile su <https://esil-sedi.eu/wp-content/uploads/2017/07/ESIL-Reflection-De-Vido-.pdf>. Sempre sul rapporto tra obblighi positivi e *due diligence* degli Stati, all'interno della convenzione di Istanbul, v. V. STOYANOVA, *Due Diligence versus Positive Obligations: Critical Reflections on the Council of Europe Convention on Violence against Women*, in J. NIEMI, L. PERONI, V. STOYANOVA (a cura di), *International Law and Violence Against Women*, London, 2020, p. 95 ss.

²⁹ Parlamento Europeo, proposta di Risoluzione presentata a seguito di dichiarazioni del Consiglio e della Commissione a norma dell'articolo 132, par. 2, del regolamento sull'adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul e altre misure per combattere la violenza di genere (2019/2855 (RSP)), p. 5.

³⁰ La convenzione di Istanbul, Art. 3 co. 1, lett. definisce la prima come «l'insieme di tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima»; all'art. 3 co. 1, lett. b), invece, definisce la seconda come «l'espressione "violenza contro le donne basata sul genere" designa qualsiasi violenza diretta contro una donna

Inoltre, altro elemento rilevante collegato a questa convenzione è quello relativo all'apertura, alla firma e alla ratifica, sia verso gli Stati non aderenti al Consiglio d'Europa, sia verso altre organizzazioni internazionali e sovranazionali, a riprova della vocazione globale e non appena territoriale di tale strumento. A tal riguardo, è certamente molto rilevante l'avvenuta firma dell'Unione europea nel 2017³¹: questa, tra l'altro, ha recentemente invitato tutti gli Stati membri dell'UE che ancora non abbiano provveduto a ratificare la convenzione di Istanbul a muoversi in questa direzione, e si è formalmente impegnata essa stessa a completare «con urgenza» l'iter di ratifica³².

Inoltre, la convenzione, si è dotata a sua volta di un meccanismo di monitoraggio volto a controllare la corretta attuazione delle sue disposizioni normative: tale meccanismo è costituito, ai sensi degli artt. 66 e 67, da un gruppo di esperti indipendente “*on action against violence against women and domestic violence*” (GREVIO) e dal Comitato delle Parti, un organo politico composto da rappresentanti ufficiali degli Stati parte alla convenzione³³, con il compito di monitorare l'effettiva implementazione della convenzione all'interno degli Stati³⁴.

3. *Il contributo delle decisioni del Comitato CEDAW*

È stato osservato come il Comitato sia stato in grado di interpretare la CEDAW in modo dinamico, sia attraverso l'interlocuzione con gli Stati parte durante l'esame dei rapporti

in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato». Sull'importanza di chiarimento di queste definizioni concettuali affinché non siano relegate a mero manifesto politico ma affinché possano influire positivamente sulla tutela dei diritti delle donne, v. F. POGGI, *Violenza di genere e Convenzione di Istanbul: un'analisi concettuale?*, cit. p. 51 s.

³¹ L'11 maggio 2017 sono state adottate la decisione (UE) 2017/865 la Decisione (UE) 2017/866 del Consiglio – che hanno portato alla firma della convenzione di Istanbul da parte dell'UE. Ad oggi, tuttavia, la convenzione non è stata ancora ratificata. A tal riguardo, è importante sottolineare che nel marzo del 2022 è stata avanzata una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, COM(2022) 105 final 2022/0066 (COD), Strasburgo, 8.3.2022, che al p. 1 si pone tra gli obiettivi dichiarati quello di allineare «il diritto dell'UE alle norme internazionali consolidate» e, al p. 7, afferma che «il completamento dell'adesione dell'UE alla Convenzione [di Istanbul] resta una priorità». Il testo della proposta di direttiva è disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52022PC0105>. Per un primo commento alla proposta si rinvia a C. MORINI, *La questione dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul alla luce del parere 1/19 della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2021, pp.136-162; v. anche, S. DE VIDO, *A first insight into the EU proposal for a Directive on countering violence against women and domestic violence*, in *EJIL – blog of the European Journal of International Law*, 2022, su <https://www.ejiltalk.org/a-first-insight-into-the-eu-proposal-for-a-directive-on-countering-violence-against-women-and-domestic-violence/>.

³² Cfr. Parlamento europeo, proposta di risoluzione del regolamento sull'adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul, cit., §. 2. Sul possibile impatto della ratifica della Convenzione di Istanbul sul diritto dell'UE, v. S. DE VIDO, *The Istanbul Convention as an interpretative tool at the European and national levels*, cit., in particolare p. 67 s.

³³ Il GREVIO è composto da un numero variabile di membri (da 10 a 15) eletti ogni 4 anni dal Comitato delle Parti, composto, invece, dai rappresentanti ufficiali degli Stati parte, tra i cittadini degli Stati aderenti che abbiano comprovata esperienza soprattutto in materia di diritti umani e violenza contro le donne. La selezione tiene conto dell'equo rapporto tra i sessi, della distribuzione e delle competenze multidisciplinari.

³⁴ Il meccanismo di monitoraggio si basa su una procedura di valutazione dei singoli Paesi che viene effettuata dal GREVIO, ex. Art. 68, sulla base dei rapporti che vengono trasmessi dagli Stati parti e di un'ulteriore raccolta di informazioni. Lo stesso ha inoltre la facoltà di presentare raccomandazioni generali (Art. 69).

(iniziali e periodici), sia tramite l'adozione di raccomandazioni generali e, da ultimo, anche tramite il suo ruolo di organismo quasi-giudiziale³⁵.

Nei casi che vengono considerati nel merito, il Comitato adotta decisioni (*views*) e indirizza specifiche raccomandazioni (*recommendations*) che, pur non essendo formalmente vincolanti, impongono agli Stati l'obbligo di tenerle in *due consideration*³⁶, con l'ulteriore obbligo di fornire al Comitato una risposta entro sei mesi³⁷. Inoltre, è prevista anche la possibilità per il Comitato di chiedere allo Stato parte di adottare misure provvisorie per proteggere una denunciante, in attesa della risoluzione nel merito di un reclamo³⁸.

Osservando più da vicino la quantità e la qualità dei ricorsi presentati innanzi al Comitato CEDAW nel periodo 2000-2022 si possono trarre alcune considerazioni generali. Innanzitutto, la maggioranza dei reclami è stata presentata contro i Paesi occidentali (i c.d. Paesi WEOG) o dell'Europa dell'Est, e solo una parte estremamente residuale contro Paesi di altre regioni del mondo. A livello quantitativo, il Comitato ha, inoltre, giudicato inammissibili le richieste in più del 50% dei casi, ha deciso nel merito 38 casi adottando altrettante *views*, e riscontrando quasi sempre la violazione di uno o più articoli della convenzione³⁹.

Dal punto di vista dei contenuti, invece, è il caso di segnalare il notevole contributo fornito dalle pronunce del Comitato allo sviluppo, per via interpretativa, del concetto di "violenza basata sul genere" nel contesto CEDAW: in un numero elevato di casi, infatti, e sempre partendo dalla ricostruzione effettuata nella propria *General Recommendation* n. 19, il Comitato ha riscontrato violazioni del dovere di tutela degli Stati nelle circostanze in cui determinati soggetti (di solito partner o ex partner) avevano esercitato atti di violenza nei

³⁵ Cfr. A. BYRNES, *The Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*, cit., p. 413. Come accennato poc'anzi, infatti, tra le competenze attribuite al Comitato rientra anche quella di poter ricevere e ad esaminare reclami, così come previsto con l'introduzione del protocollo opzionale alla CEDAW: più precisamente, l'adozione del protocollo ha dato al Comitato il potere di esaminare le petizioni (individuali o di gruppo) nonché di avviare indagini all'interno degli Stati in merito all'esistenza di violazioni gravi e sistematiche dei diritti tutelati dalla convenzione, conferendo ulteriore effettività e centralità alla stessa come strumento giuridico internazionale di riferimento per la protezione dei diritti umani delle donne. Aperto alla firma nel dicembre 1999 ed entrato in vigore il 22 dicembre 2000, attualmente, 114 Stati parti hanno ratificato il protocollo opzionale CEDAW, 11 Stati hanno provveduto solo a firmarla mentre ben 72 non hanno posto in essere alcuna iniziativa. Lo Stato che diventa parte del Protocollo opzionale ha l'obbligo di accettare la procedura di reclamo individuale, ma ha il diritto di rinunciare alla procedura di inchiesta. Le riserve al protocollo sono espressamente proibite. Al 2022 solo cinque dei 114 Stati aderenti al protocollo opzionale hanno scelto di non partecipare alla procedura d'inchiesta (Bangladesh, Belize, Colombia, Cuba e Tajikistan). Per una panoramica completa ed esaustiva sul ruolo, i compiti e il concreto funzionamento del Comitato, si rinvia, su tutti, al recente contributo di A. BYRNES, *The Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*, in F. MÈGRET, P. ALSTON (a cura di), *The United Nations and Human Rights A Critical Appraisal*², Oxford, 2020, pp. 438-493. Sempre sul potenziale relative alle decisioni del comitato, v. anche M. CAMPBELL, *Women's Rights and the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women: Unlocking the Potential of the Optional Protocol*, in *Nordic Journal of Human Rights*, 2016, p. 247 s.

³⁶ Protocollo opzionale - CEDAW, art. 7 (4). Sul punto Cfr. L. PANELLA, *La Dichiarazione universale e i diritti delle donne*, in S. TONOLO, G. PASCALE, *La Dichiarazione universale dei diritti umani nel diritto internazionale contemporaneo*, Torino, 2020, p. 378.

³⁷ *Ivi*.

³⁸ *Ivi*, art. 5.

³⁹ Tutti i dati relativi ai ricorsi (quasi)giurisprudenziali del Comitato CEDAW sono stati reperiti tramite il *database OHCHR Jurisprudence*, disponibile su <https://juris.ohchr.org/>.

confronti delle donne-vittime, elaborando una interpretazione estensiva degli obblighi previsti *ex art.* 2 lett. a)⁴⁰, c)⁴¹ e f)⁴², ed *ex art.* 5 lett. a) della CEDAW⁴³.

In particolare, nel caso *Yildirim c. Austria* il Comitato ha chiarito un punto essenziale in merito agli obblighi statali, in relazione alla tutela della donna da ogni forma di violenza: affinché tali obblighi possano ritenersi adempiuti, infatti, non è sufficiente per gli Stati parti fornire la prova dell'esistenza di un apparato normativo che combini sanzioni penali e civili, o di aver teoricamente predisposto una serie di misure protettive, ma è necessario anche che alla siffatta protezione formale consegua un'effettiva protezione per le singole donne che sono a rischio di subire violenza⁴⁴.

In un altro caso, *V.K. c. Bulgaria*⁴⁵, il Comitato ha dichiarato che il concetto di violenza rispetto al quale la CEDAW prevede specifica tutela è da intendersi in maniera molto ampia, non dovendo essere ritenuto limitato solo alla violenza fisica: nella fattispecie, infatti, viene rilevato come le autorità interne abbiano violato il loro dovere di tutela, essendosi concentrate esclusivamente sulla verifica dell'esistenza di pericolo immediato e diretto alla vita e all'integrità fisica della vittima, ed avendo trascurato del tutto la sua sofferenza emotiva e psicologica⁴⁶. Sempre nella stessa circostanza è stato, inoltre, ribadito che i tribunali interni non possono pretendere dalle vittime *standard* di prova molto elevati, richiedendo loro di provare la violenza subita al di là di ogni ragionevole dubbio, ponendo interamente in capo alle stesse l'onere della prova⁴⁷.

Ancora, in un'altra circostanza, il Comitato analizza più nello specifico la situazione globale interna di uno Stato – l'Ungheria – in relazione alla problematica della violenza contro le donne. Nella fattispecie, viene preliminarmente enfatizzato come i diritti umani delle donne alla vita e all'integrità fisica e mentale non possano essere in alcun modo compressi da altri diritti, come il diritto alla proprietà e il diritto alla *privacy*⁴⁸; in secondo luogo, viene rilevata la circostanza relativa al fatto che lo Stato parte non abbia predisposto una concreta azione di tutela, non fornendo sufficienti informazioni in merito all'esistenza, sul piano interno, di tutte le possibilità concrete di ricevere adeguata protezione o riparo dal pericolo

⁴⁰ CEDAW, Art. 2 lett. a: «To embody the principle of the equality of men and women in their national constitutions or other appropriate legislation if not yet incorporated therein and to ensure, through law and other appropriate means, the practical realization of this principle».

⁴¹ *Ivi*, Art. 2 lett. c: «To establish legal protection of the rights of women on an equal basis with men and to ensure through competent national tribunals and other public institutions the effective protection of women against any act of discrimination»

⁴² *Ivi*, Art. 2 lett. f: «To take all appropriate measures, including legislation, to modify or abolish existing laws, regulations, customs and practices which constitute discrimination against women».

⁴³ *Ivi*, Art. 5 lett. a: «To modify the social and cultural patterns of conduct of men and women, with a view to achieving the elimination of prejudices and customary and all other practices which are based on the idea of the inferiority or the superiority of either of the sexes or on stereotyped roles for men and women»

⁴⁴ Communication No. 6/ 2005 del Comitato CEDAW, *Yildirim c. Austria*, 6 agosto 2007, para 12.1.2.

⁴⁵ Communication No. 20/ 2008 del Comitato CEDAW, *V.K. c. Bulgaria*, 27 luglio 2011.

⁴⁶ *Ivi*, para. 9.9. Cfr. General Recommendation para. 6 dove si specifica appunto che la violenza contro le donne «includes acts that inflict physical, mental or sexual harm or suffering, threats of such acts, coercion and other deprivations of liberty».

⁴⁷ *Ivi*.

⁴⁸ In un altro caso, Communication No. 5/ 2005 del Comitato CEDAW, *Goekce c. Austria*, 6 agosto 2007, para. 12.1.5, sostanzialmente il Comitato ribadisce il concetto affermando che «although [...] it is necessary in each case to determine whether detention would amount to a disproportionate interference in the basic rights and fundamental freedoms of a perpetrator of domestic violence, such as the right to freedom of movement and to a fair trial, the Committee is of the view [...] that the perpetrator's rights cannot supersede women's human rights to life and to physical and mental integrity».

di subire nuove violenze⁴⁹. A tal riguardo il Comitato, richiama i contenuti di alcuni suoi *concluding comments*, elaborati proprio in risposta a due rapporti periodici dello Stato ungherese, nei quali si dichiarava molto preoccupato per la «prevalence of violence against women and girls, including domestic violence»⁵⁰ e ancora più in relazione al fatto che in Ungheria non fossero state introdotte «specific legislation [...] to combat domestic violence and sexual harassment»⁵¹.

Inoltre, negli ultimi tempi non sono mancati da parte del Comitato riferimenti espliciti al concetto di violenza di genere così come elaborato all'interno della convenzione di Istanbul, mostrando un'effettiva continuità e sinergia tra i contenuti della CEDAW, così come implementata dalla giurisprudenza del Comitato, e la convenzione del Consiglio d'Europa. Ciò è apparso evidente in un caso del 2017 che vedeva coinvolta la Russia⁵² nel quale lo Stato resistente contestava la configurazione stessa di “violenza domestica” in relazione ad una fattispecie in cui la ricorrente si era rivolta alle autorità per contestare le violenze fisiche, psicologiche e gli atti di *stalking* subiti da parte dell'*ex partner* non convivente. Il Comitato afferma che, quando la violenza nei confronti di una *ex* coniuge o partner deriva da un soggetto con cui la donna ha avuto una precedente relazione, il tempo trascorso dalla fine della relazione è irrilevante, così come il fatto che le persone interessate vivano o meno insieme⁵³. Per suffragare questa tesi, il Comitato ricorda infatti che, anche ai sensi della convenzione di Istanbul, non esiste alcun limite temporale per stabilire se si possa o meno configurare il reato di violenza domestica dopo la fine di una relazione tra coniugi o un partner⁵⁴.

Questi ultimi casi rendono forse in maniera più evidente quello che è il tentativo del Comitato CEDAW di imporsi sul piano internazionale come garante dei diritti delle donne anche in relazione ad un ambito – quello relativo alla violenza - non espressamente previsto dalla convenzione: come è stato opportunamente sottolineato in dottrina, infatti, la dimensione più importante assolta dal Comitato CEDAW nel suo mandato è stata senza dubbio la realizzazione di un “dialogo costruttivo” con gli Stati parte⁵⁵.

Invero, il suo sistema “tripartito”, che comprende oltre alle norme della convenzione, le *views* adottate all'interno dei ricorsi individuali, le *general recommendations* sulla violenza contro le donne e le *concluding observations* in risposta ai rapporti periodici degli Stati (e all'occorrenza richiamati all'interno della giurisprudenza), costituisce sicuramente una base solida da cui gli

⁴⁹ Communication No. 2/2003 del Comitato CEDAW, *A.T. c. Ungheria*, 26 gennaio 2005, para. 9.3.

⁵⁰ Comitato CEDAW, Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women Twenty-sixth session (14 January-1 February 2002) - Twenty-seventh session (3-21 June 2002) - Exceptional session (5-23 August 2002), para. 321.

⁵¹ *Ivi*. Si segnala, a tal riguardo, che, solo dopo sette anni, nel 2012, è stato introdotto all'interno del codice penale ungherese lo specifico reato di violenza domestica: tale circostanza, sicuramente positiva sul piano teorico, tuttavia, sempre a detta del Comitato, non costituisce un elemento sufficiente nel contrasto al fenomeno della violenza contro le donne in Ungheria: all'interno di alcune sue successive *concluding observations* del 2013, infatti, viene sottolineato che in questo Stato permangono una serie di criticità, sia dal punto di vista normativo, in relazione alla mancata considerazione per gli atti di violenza morale ed economica, e alla mancata previsione del reato di *stalking*, sia dal punto di vista istituzionale, a causa della mancanza di case rifugio specificamente destinate alle donne vittime di violenza e di effettivo supporto medico-legale per le vittime di stupro. Cfr. *Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Hungary* del Comitato CEDAW, 11 febbraio –1 marzo 2013, para. 20.

⁵² Communication No. 91/2015 del Comitato CEDAW, *O.G. c. Russia*, 20 novembre 2017.

⁵³ *Ivi*, para. 7.4.

⁵⁴ *Ivi*.

⁵⁵ S. ZWINGEL, *Translating International Women's Rights. The CEDAW Convention in Context*, Oxford, 2016, p. 80.

Stati parti possono trarre inequivoche indicazioni per rendere effettivo il contrasto alla complessa problematica in questione. È necessario, tuttavia, ribadire, in relazione alla procedura di reclamo individuale o di gruppo, come ad oggi, quasi un terzo degli Stati parte alla convenzione non ha ancora sottoscritto il protocollo CEDAW e che, comunque, come abbiamo avuto modo di considerare in precedenza, il ricorso a tale strumento sembrerebbe utilizzato quasi in via esclusiva da parte degli Stati occidentali, con poche, occasionali eccezioni.

3.1 ... e delle sentenze della Corte europea dei diritti umani

Indubbiamente più rilevante in termini di contrasto al fenomeno della violenza domestica e di genere in ambito regionale è stato senza dubbio il contributo fornito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Tra i *leading cases* è d'obbligo citare il celebre *Opuz c. Turchia*⁵⁶ del 2009, nel quale vengono poste le basi di quello che diventerà un indirizzo consolidato dei giudici di Strasburgo: la Corte, infatti, condannando la Turchia per violazione degli artt. 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti), e 14 (divieto di discriminazione) CEDU, affermava che, nei casi di violenza contro le donne, al fine di determinare la responsabilità delle autorità, è necessario valutare la prevedibilità degli atti lesivi effettivamente realizzati e l'adeguatezza delle misure adottate «to avoid a real and immediate risk to life of which they have or ought to have knowledge»⁵⁷. Inoltre, nei casi di violenza domestica sarebbe necessario valutare una serie di fattori aggiuntivi, tra cui la gravità del reato, le tipologie di lesioni (fisiche o psicologiche), l'eventuale utilizzo di arma, l'effetto (anche psicologico) sui minori che vivono nella famiglia, la possibilità di reiterazione del reato, i precedenti penali dell'indagato⁵⁸.

Come è stato sottolineato in dottrina, con il caso *Opuz* la Corte ha chiarito in maniera incontrovertibile che trattare un caso di violenza domestica come una “questione privata” non è più un'opzione percorribile da parte degli Stati aderenti alla CEDU⁵⁹. Nella loro decisione, infatti, i giudici di Strasburgo hanno utilizzato i tratti tipici del c.d. *vulnerable groups approach*⁶⁰ per tutelare la posizione delle donne vittime di violenza come gruppo vulnerabile: un'interpretazione così innovativa dell'articolo 14 in relazione alla violenza di genere è stata resa possibile proprio grazie a un'ampia lettura e interpretazione dei pertinenti strumenti

⁵⁶ Sentenza della Corte EDU del 9 giugno 2009, *Opuz c. Turchia* (Terza Sezione), (ricorso n. 33401/02). Nel caso di specie, una donna, vittima di violenza domestica e abusi ad opera del compagno e del patrigno, decideva di rivolgersi alle autorità, le quali, a fronte di plurime denunce ed esposti, stabilivano di qualificare il caso come «affare privato» (Ivi, para. 144) e si rifiutavano di intervenire prontamente. Il decorso del tempo determinava un aumento esponenziale di violenza, culminata con l'omicidio della madre della ricorrente.

⁵⁷ Ivi, p. 130. In questo caso viene attuato il c.d. *Osman test*, introdotto appunto nel caso *Osman c. UK*, 28 ottobre 1998 (ricorso n. 23452/94) para. 116

⁵⁸ Ivi, para. 138. In casi del genere, le autorità statali falliscono sia in termini di prevenzione sia di protezione, nonché in termini di perseguimento del colpevole, dal momento che, specifica la Corte, la mera celebrazione di un procedimento giudiziario (dalla durata peraltro eccessiva) non può in alcun modo essere considerata come una «prompte response» da parte di uno Stato. Ivi, para. 150-151.

⁵⁹ Cfr. C. BESSANT, *Protecting Victims of Domestic Violence. Have We Got the Balance Right?*, in *The Journal of Criminal Law*, 2015, p. 110.

⁶⁰ Cfr. L. PERONI, A. TIMMER, *Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2013, pp. 1056-1085; O. M. ARNARDÓTTIR, *The Differences that Make a Difference: Recent Developments on the Discrimination Grounds and the Margin of Appreciation under Article 14 of the European Convention on Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, 2014, pp. 647-670.

internazionali in materia, in particolare della CEDAW e della giurisprudenza più rilevante del Comitato⁶¹.

Nei casi successivi, invece, all'interno del ragionamento della Corte EDU inizia gradualmente ad emergere anche la centralità della convenzione di Istanbul. È quanto accade, in maniera evidente, in un'altra decisione rilevante ai fini del contrasto alla violenza di genere, che vede coinvolto proprio lo Stato italiano⁶².

Nel caso *Talpis*, la Corte di Strasburgo, enfatizzando proprio il ruolo della predetta Convenzione⁶³, emette una vera e propria sentenza “monito” nei confronti dell'Italia, dichiarando la violazione degli artt. 2 e 3 CEDU (e dell'art. 14 in combinato disposto con i precedenti due articoli) e chiarendo alcuni concetti chiave relativi al rapporto tra obblighi degli Stati e contrasto alla violenza di genere. Innanzitutto, i giudici affermano che nella fattispecie in oggetto vi è stata un'assoluta mancanza di predisposizione di adeguate misure di protezione, rammentando che, in casi del genere, il decorso del tempo contribuisce a determinare una *situation of impunity*⁶⁴ nella quale viene consentita la reiterazione degli atti violenti. Le autorità nazionali, invece, nei casi giudiziari relativi alla violenza contro le donne, hanno il dovere, tra le altre cose, di esaminare la situazione di estrema precarietà e vulnerabilità psicologica, fisica e materiale delle vittime ed operare con la massima rapidità, adottando le opportune iniziative⁶⁵.

Ma sono due gli aspetti maggiormente significativi evidenziati in questo caso dalla Corte. Il primo è relativo al fatto che le violenze subite dalla ricorrente possono essere considerate come una conseguenza di un atteggiamento discriminatorio basato sul sesso, perpetrato dalle stesse autorità italiane⁶⁶; il secondo, è relativo al fatto che il caso in questione non andrebbe a costituire un episodio isolato, quanto piuttosto una disfunzione strutturale che dimostra l'entità del problema della violenza domestica in Italia e la discriminazione subita dalle donne in questo contesto, e che nonostante tutte le riforme messe in atto in Italia, «the socio-cultural attitudes of tolerance of domestic violence persists»⁶⁷.

⁶¹ Cfr. Sentenza della Corte EDU del 9 giugno 2009, *Opuz c. Turchia*, cit., para 72-79. Sul punto, E. DEMIR, *The European court of human rights' engagement with international human rights instruments: looking at the cases of domestic violence*, in *The Age of Human Rights Journal*, 2021, p. 83.

⁶² Sentenza della Corte EDU del 2 marzo 2017, *Talpis c. Italia* (Prima Sezione, ricorso n. 41237/14). Una signora moldava residente in Italia veniva ripetutamente picchiata e abusata dal compagno. Denunciando l'uomo per maltrattamenti e violenze, la donna chiedeva l'adozione di misure urgenti per tutelare sé stessa e i propri figli. Le autorità non attuavano alcun tipo di misura preventiva e si rifiutavano di dare avvio all'indagine. Nonostante le violenze continuassero, anche a carico dei figli della sig.ra Talpis, a sette mesi dalla prima denuncia, la ricorrente ritrattava, anche se solo parzialmente, le accuse nei confronti del marito, il che determinava l'archiviazione per il reato di maltrattamenti, ma non per il reato di lesioni personali. In seguito, l'uomo provocava l'omicidio del proprio figlio e tentava, senza riuscirci, di uccidere la moglie, venendo per questo, condannato all'ergastolo (*Ivi*, para. 7-42).

⁶³ *Ivi*, para. 129, in cui si legge: «Court again emphasises that special diligence is required in dealing with domestic violence cases and considers that the specific nature of domestic violence as recognised in the Preamble to the Istanbul Convention must be taken into account in the context of domestic proceedings. It stresses in this regard that the Istanbul Convention imposes a duty on the States Parties to take “the necessary legislative or other measures to ensure that investigations and judicial proceedings in relation to all forms of violence covered by the scope of this Convention are carried out without undue delay while taking into consideration the rights of the victim during all stages of the criminal proceedings».

⁶⁴ *Ivi*, para. 127.

⁶⁵ *Ivi*, para. 130.

⁶⁶ *Ivi*, para. 141.

⁶⁷ *Ivi*, para. 144.

E a cinque anni dal caso *Talpis*, la Corte ha l'occasione per valutare se effettivamente lo Stato italiano abbia avuto modo di adeguare il proprio apparato normativo al fine di mitigare il fenomeno della violenza contro le donne. L'occasione è offerta, nell'aprile 2022, dal caso *Landi*⁶⁸ nel quale i giudici della Corte, pur constatando i rilevanti progressi compiuti dall'Italia dal punto di vista legislativo (v. *infra* para. 4), condannano lo Stato per non aver esercitato la dovuta diligenza, necessaria al fine di evitare l'omicidio del figlio della ricorrente (violazione dell'art. 2). Nella fattispecie, richiamando la posizione espressa dalla Grande Camera nel caso *Kurt c. Austria*⁶⁹ del 2021, il collegio giudicante specifica che, ai fini della valutazione della responsabilità statale, è necessario operare un distinguo tra i rimedi posti in essere/non posti in essere per risarcire i ricorrenti da violazioni già subite, e i rimedi adottati/non adottati per prevenire violazioni future⁷⁰.

In questo caso, la Corte si trova a valutare l'adeguatezza dell'azione preventiva delle autorità nazionali, e constata come le stesse abbiano fallito nel valutare attentamente il pericolo relativo all'*escalation* delle violenze denunciate a più riprese dalla donna⁷¹. Tuttavia, tale fallimento non è dovuto più – come in passato – ad una disfunzione di tipo sistemico quanto piuttosto ad una “grave passività” da parte delle autorità, circostanza che, sebbene riprovevole, non può essere considerata di per sé indicativa di un atteggiamento discriminatorio da parte dello Stato⁷².

Si comprende come i criteri ermeneutici della CEDAW e della convenzione di Istanbul siano ormai parte integrante del ragionamento dei giudici di Strasburgo nei casi di violenza contro le donne. E i parametri argomentativi della Corte non cambiano neanche rispetto agli Stati che non siano parti di una delle predette convenzioni.

Ne è riprova il giudizio espresso dalla Corte nei confronti della Russia nel caso *Volodina*⁷³ del 2019. In questa circostanza, infatti, rimarcando che lo Stato resistente sia uno

⁶⁸ Sentenza della Corte EDU del 7 aprile 2022 (ricorso n. 10929/19), *Landi c. Italia* (Prima Sezione).

⁶⁹ Sentenza della Corte EDU del 15 giugno 2021 (ricorso n. 62903/15), *Kurt c. Austria* (Grande Camera).

⁷⁰ *Ivi*, para. 62. La Corte in questa sede specifica, nel dettaglio, quale sia il contenuto degli obblighi di prevenzione, integrando i contenuti più generici del c.d. *Osman test*. Pertanto, in caso di denunce, lo Stato deve: a) rispondere immediatamente alle accuse di violenza domestica; (b) quando le accuse vengono portate alla loro attenzione, le autorità devono stabilire se esiste un rischio reale e immediato per la vita della vittima o delle vittime di violenza domestica identificate e devono condurre una valutazione del rischio indipendente, proattiva e completa, tenendo in debito conto il contesto particolare in cui la violenza si svolge; (c) una volta che questa valutazione rivela l'esistenza di un rischio reale e immediato per la vita di altre persone, le autorità sono obbligate a predisporre misure operative preventive. Queste misure devono essere adeguate e proporzionate al livello di rischio individuato (para. 190).

⁷¹ A tal riguardo, i giudici lamentano l'inerzia non tanto delle forze di polizia – sollecitate nel dar seguito alle denunce – quanto piuttosto dei magistrati i quali, alla luce del quadro probatorio, avrebbero dovuto continuare l'azione penale senza arrestarsi di fronte al ritiro della denuncia. Inoltre, il sistema normativo italiano non consente alla ricorrente di azionare rimedi civili volti al risarcimento del danno derivante dall'inazione delle autorità statali nei casi di violenza domestica.

⁷² Corte EDU, *Landi c. Italia*, cit., para. 108. Motivo per cui non viene riscontrata una violazione dell'art. 14 CEDU. Ancor più di recente l'Italia è stata nuovamente condannata da Strasburgo nel caso *De Giorgi c. Italia* (Prima Sezione) del 16 giugno 2022 (ricorso n. 23735/19) nel quale la ricorrente lamentava la violazione dell'art. 3 CEDU (oltre che dell'art. 8) per i gravi maltrattamenti fisici e psichici subiti dall'ex coniuge. Nella fattispecie, la Corte evidenzia come, nonostante il buon apparato legislativo ormai esistente in Italia, e la prontezza della risposta delle autorità di polizia, il pubblico ministero «qui avait pour mission d'apprécier ces demandes n'a pas fait preuve de la diligence particulière» (para. 75), non aveva concesso alcuna misura cautelare avendo sottostimato la situazione come «une situation typique d'un conflit au sein d'un couple en séparation» (para. 77), determinando la violazione degli obblighi di *due diligence* e la violazione dell'art. 3 CEDU (para 81-90).

⁷³ Sentenza della Corte EDU del 9 luglio 2019 (ricorso n. 41261/17), *Volodina c. Russia* (Terza Sezione). Nella fattispecie, la ricorrente dichiarava di aver subito gravi e reiterati atti di violenza domestica durante gli anni di

degli unici due Stati del Consiglio d'Europa a non essere parte della convenzione di Istanbul⁷⁴, la stessa denuncia l'assoluta mancanza di una legislazione interna idonea ad affrontare la problematica della violenza che si verifica nell'ambito familiare, e la contestuale assenza di qualsivoglia definizione o menzione del concetto di violenza domestica⁷⁵: il quadro normativo russo, infatti, che richiede, tra l'altro, una soglia minima *of gravity of injuries* affinché possa essere dato avvio all'azione penale, non soddisfa i requisiti inerenti all'obbligo positivo dello Stato di istituire e applicare efficacemente un sistema che punisca tutte le forme di violenza domestica e fornisca sufficienti garanzie alle vittime⁷⁶.

Più di recente, infine, i giudici di Strasburgo hanno avuto modo di chiarire che a ricevere tutela da parte degli Stati non sarebbero solo le varie forme di violenza che vengono subite dalle donne nel mondo "reale" (oltre a quella fisica, per esempio, quella psicologica o economica⁷⁷) ma anche quelle che vengono effettuate in maniera "virtuale" tramite l'utilizzo delle piattaforme informatiche o via social, la c.d. cyberviolenza⁷⁸.

La Corte, infatti, in un caso del 2020 aveva spiegato per la prima volta che la cyberviolenza deve essere riconosciuta come un aspetto della violenza contro le donne e che la stessa può assumere una varietà di forme, tra cui le violazioni informatiche della *privacy*, l'accesso indebito ai dati contenuti in un dispositivo, con la relativa acquisizione, condivisione

convivenza con il proprio *partner*, il quale, tra l'altro, durante la relazione, aveva volontariamente provocato un aborto alla compagna. L'uomo, inoltre, aveva diffuso alcune foto intime della donna via social e spiato la stessa tramite un dispositivo GPS, collocato, senza consenso, all'interno della sua borsa. Per evitare il protrarsi del continuo *stalking* la donna decideva di procedere al cambio di identità, anche a causa dell'assoluta inerzia delle autorità le quali, nonostante le continue denunce della ricorrente, non avevano intrapreso alcun tipo di iniziativa, sottostimando la gravità della situazione.

⁷⁴ L'altro Stato è l'Azerbaijan. È necessario specificare che, in seguito, anche la Turchia, primo Stato ad aver firmato e ratificato la convenzione, dal 1° luglio 2021 non è più formalmente parte del trattato in questione. Per un commento relativo al recesso della Turchia dalla convenzione di Istanbul si rinvia, su tutti, a S. TONOLO, *Istanbul senza Turchia, ovvero il recesso della Turchia dalla Convenzione di Istanbul: quali prospettive nel diritto internazionale per le donne vittime di violenza?*, in *L'Osservatorio sul diritto di famiglia*, 2021, p. 35 ss.

⁷⁵ Cfr. Corte EDU, *Volodina c. Russia*, cit., para. 80.

⁷⁶ *Ivi*, para. 85. Tra l'altro è significativo che nel corroborare la propria posizione, oltre a rammentare gli obblighi derivanti dalla CEDAW e dalle sue successive general recommendations, i giudici richiamino anche uno specifico caso analizzato dal Comitato (*V.K. c. Bulgaria*, vedi supra, para. 2.1) per ricordare che lo standard di prova che la vittima deve soddisfare per ottenere un ordine di protezione non deve essere pari a quello richiesto nei casi penali - cioè quello "dell'oltre ogni ragionevole dubbio" - perché tale standard di prova è da considerarsi eccessivamente elevato.

⁷⁷ Cfr. *ex multis*, sentenza della Corte EDU del 28 gennaio 2014 (ricorso n. 26608/11), *M. e C. M. c. Repubblica di Moldova* (Terza Sezione), para. 47.

⁷⁸ È il caso di segnalare che proprio il problema relativo all'assenza della declinazione digitale della violenza di genere dal testo della convenzione di Istanbul ha spinto il GREVIO ad adottare nel 2021 la sua prima raccomandazione generale sulla dimensione digitale della violenza contro le donne. Come viene specificato nella stessa raccomandazione, il GREVIO riconosce che la violenza contro le donne commessa nella sfera digitale è un problema globale sempre più diffuso e dalle gravi conseguenze, dal momento che, da molti anni ormai, le esperienze di violenza di genere contro le donne e le ragazze sono state amplificate o facilitate dalla tecnologia, in particolare quella utilizzata negli ambienti *online* e digitali. Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) hanno permesso di perpetrare la violenza contro le donne su una scala prima sconosciuta e la pandemia Covid-19 ha ulteriormente amplificato questo fenomeno. Cfr. General Recommendation on the digital dimension of violence against women, para. 1-10, disponibile su <https://rm.coe.int/grevio-rec-no-on-digital-violence-against-women/1680a49147>. Sul concetto di cyberviolenza come modalità di violenza contro le donne si rinvia, inoltre, a L. BASSAN, *Cyberviolence as Violence Against Women and Girls: Taking a Step Forward for Female Inclusion in the Digital Era*, (Final Thesis) - Master's Degree programme – Second Cycle in Comparative International Relations, Venezia, 2019, disponibile su <http://dspace.unive.it/bitstream/handle/10579/15315/866293-1226713.pdf?sequence=2>.

e manipolazione di informazioni e immagini, compresi i dati più riservati⁷⁹. Anche in questi casi, non sarebbe sufficiente l'esistenza di un apparato normativo formalmente preposto a punire atti riconducibili alle fattispecie premenzionate, quanto piuttosto l'effettiva tutela delle vittime tramite il perseguimento dei colpevoli: per questo, come viene chiarito in un altro caso del 2021, le autorità che non procedono con la necessaria diligenza – per esempio mostrando riluttanza nel dare inizio all'azione penale oppure conducendo indagini troppo lentamente – determinano una situazione di impunità che rivela l'incapacità di uno Stato a generare quell'effetto deterrente, necessario per tutelare efficacemente le donne anche dalla cyberviolenza⁸⁰.

Appare evidente come, in tutti i casi citati, la Corte EDU, rifuggendo dal porre in essere un approccio meramente formale, non si sia limitata ad analizzare unicamente la correttezza dell'impianto normativo e delle decisioni giurisprudenziali adottate a livello statale, ma si sia spinta a valutare anche l'azione istituzionale degli Stati nel loro complesso, in relazione al contrasto della violenza contro le donne. Tale approccio, come emerso nel caso italiano, ha consentito ai giudici di Strasburgo di ravvisare gli estremi di una violazione strutturale⁸¹.

È innegabile, pertanto, il contributo che anche i giudici di Strasburgo hanno fornito nel rendere meno ondivaga la tutela delle donne contro ogni forma di violenza. All'interno del prossimo paragrafo, in relazione al contesto italiano, si percepirà, in maniera ancor più evidente, come le indicazioni della Corte regionale non siano rimaste ai margini del caso specifico, ma abbiano contribuito a determinare modifiche di sistema.

4. Il caso italiano come emblema di un problema irrisolto: dalla legge sul "femminicidio", passando per il "Codice Rosso", verso...?

Per provare a comprendere l'effettiva portata delle normative e della giurisprudenza sopra citata a livello interno, si procederà ad analizzare più nello specifico il contesto italiano.

Ebbene, i gravi fatti evidenziati dalla Corte europea nel caso *Talpis*, e ripresi poi nel caso *Landi*, costituiscono lo scenario sociale rispetto al quale si è tentato di intervenire a livello normativo in Italia, per porre un argine al fenomeno della violenza contro le donne.

In realtà, le stesse disfunzioni sistemiche rilevate dalla Corte in questo ambito sono sovrapponibili a quelle rilevate dal Comitato CEDAW nelle proprie *concluding observations* in risposta al settimo rapporto periodico presentato dall'Italia sempre nel 2017⁸².

⁷⁹ Sentenza della Corte EDU dell'11 febbraio 2020 (ricorso n. 56867/15), *Buturugă c. Romania* (Quarta Sezione), para. 74.

⁸⁰ Sentenza della Corte EDU del 14 settembre 2021 (ricorso n. 40419/19), *Volodina c. Russia* (No. 2) (Terza Sezione), para. 67-68.

⁸¹ Per una panoramica completa circa il problema delle violazioni strutturali nella CEDU si rimanda a A. CANNONE, *Violazioni di carattere sistemico e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Bari, 2018; A. SACCUCCI, *Accesso ai rimedi costituzionali previo esaurimento e gestione sussidiaria delle violazioni strutturali della CEDU derivanti da difetti legislativi*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, p. 263 s.; v. anche L. WHILDABER, *Pilot Judgments in Cases of Structural or Systemic Problems on the National Level*, in R. WOLFRUM, U. DEUTSCH (a cura di), *The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions*, Berlin, 2009, p. 69 ss.

⁸² *Concluding observations on the seventh periodic report of Italy* del Comitato CEDAW del 24 luglio 2017.

Tuttavia, come esplicitato dalla Corte, già all'epoca dei fatti di causa, in Italia, non mancava una teorica impalcatura normativa in materia⁸³. La problematicità era piuttosto relativa ad un'incapacità dello stesso legislatore di cogliere a pieno e di declinare a livello domestico, l'approccio olistico introdotto dalla convenzione di Istanbul: invero, dando eccessivo rilievo all'aspetto penalistico e repressivo del contrasto alla violenza contro le donne, lo Stato ha sostanzialmente trascurato di dare qualsivoglia attuazione a molti degli aspetti relativi alla prevenzione di questo fenomeno, così come al sostegno alle vittime successivo all'avvenuta violenza⁸⁴.

Dal canto suo, anche il Comitato CEDAW, nelle *concluding observations* del 2017, richiedeva all'Italia di accelerare l'iter di adozione di una legge organica in grado di prevenire, combattere e punire tutte le forme di violenza contro le donne, e di intraprendere un nuovo piano d'azione nazionale contro la violenza di genere, garantendo lo stanziamento di adeguate risorse umane, tecniche e finanziarie per la loro sistematica ed efficace attuazione, monitoraggio e valutazione⁸⁵.

E, infatti, a due anni esatti dalle osservazioni del Comitato, viene introdotta in Italia la legge 19 luglio 2019, n. 69, nota come "Codice rosso"⁸⁶, una normativa organica, nella quale vengono innanzitutto introdotti, a livello sostanziale, quattro nuovi delitti⁸⁷, e vengono aggiunte altre tre puntuali modifiche al Codice di procedura penale relative agli autori di violenza contro le donne⁸⁸.

⁸³ Per una ricostruzione storico-normativa italiana in materia di violenza contro le donne, si veda, da ultimo, B. PEZZINI, *Il diritto e il genere della violenza: dal Codice Rocco al Codice rosso (passando per la convenzione di Istanbul)*, in B. PEZZINI, A. LORENZINI (a cura di), *La violenza di genere dal Codice rosso al Codice Rocco. Un itinerario di riflessione plurale attraverso la complessità del fenomeno*, Torino, 2009, p. 1 ss.

⁸⁴ Cfr. T. VITARELLI, E. LA ROSA, *L'attuazione della Convenzione di Istanbul nell'ordinamento italiano: profili di rilevanza penale*, in *Rivista OIDU*, 2019, p. 3 s.

⁸⁵ Concluding observations on the seventh periodic report of Italy del Comitato CEDAW, cit., para 28 (a). L'Italia ha presentato fino al 2021, sette rapporti (uno iniziale nel 1989 e sei periodici, di cui due nel 1997, due nel 2005, uno nel 2009, uno nel 2015), ed è in procinto di presentare l'ottavo. Per un'analisi più dettagliata delle Concluding observations rivolte all'Italia nel 2017, si rinvia a C. ANTONIAZZI, *Comitato di controllo della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne. Le osservazioni conclusive del comitato CEDAW al settimo rapporto periodico dell'Italia*, in *La Comunità Internazionale*, 2017, p. 492.

⁸⁶ Tale definizione fa riferimento alla necessità di introdurre una corsia preferenziale per le denunce e le relative indagini nei casi di violenza di genere e domestica (anche verso minori), alla stregua di quanto accade nel pronto soccorso per i casi riguardanti i pazienti in condizioni più gravi. Per un commento alla legge, *inter alia*, si rinvia a P. PITTARO, *Il c.d. "Codice rosso" sulla tutela delle vittime di violenza domestica e di genere. Commento a legge 19 luglio 2019 n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica o di genere)*, in *Famiglia e diritto*, 2020, p. 735 s.; v. anche L. ALGERI, *Il c.d. Codice rosso: tempi rapidi per la tutela delle vittime di violenza domestica e di genere. Commento a legge 19 luglio 2019 n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere)*, in *Diritto penale e processo*, 2019, p. 1363 s.

⁸⁷ Ovvero, il reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso - Art. 583-quinquies c.p.; il reato di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti senza il consenso delle persone rappresentate (c.d. *Revenge porn*) - Art. 612-ter c.p.; il reato di costrizione o induzione al matrimonio - Art. 558-bis c.p.; infine, il reato di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa - Art. 387-bis c.p.

⁸⁸ L'introduzione della misura coercitiva dell'allontanamento dalla casa familiare - Art. 282 bis -, quella relativa al divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa - Art. 382 ter -, e l'allontanamento urgente dalla casa familiare - Art. 384 bis. Sui profili processuali si rinvia a G. SPANGHER, *Codice rosso. I profili processuali*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, 2020, p. 39 s.

Per la prima volta, siamo di fronte ad un intervento organico che si prefigge di implementare le normative internazionali in materia, conferendo reale effettività alla tutela dei diritti delle donne, almeno sul piano teorico⁸⁹.

Come rilevato alla fine del 2019 anche dall'Alto Commissario ONU per i Diritti umani, Michelle Bachelet, il "Codice rosso" è stata una delle azioni normative più incidenti in Italia per limitare la discriminazione di genere e aumentare la protezione delle donne⁹⁰.

Ma è anche in seno al Consiglio d'Europa che la nuova disciplina italiana è stata salutata con notevole favore. Il GREVIO, per esempio, nel proprio *Baseline Evaluation Report* sull'Italia del 2019, dopo aver riconosciuto allo Stato italiano una reale volontà politica di prevenire e combattere la violenza di genere, già manifestata con una serie di riforme legislative *ad hoc* (su tutte l'introduzione del reato di *stalking* nel 2009 e la legge sul femminicidio del 2013), ha sottolineato come le misure contenute nel "Codice rosso" «increase the effectiveness of judicial responses to violence against women and improve victims' protection»⁹¹.

E tali progressi sono stati assolutamente confermati dal Comitato delle parti della convenzione di Istanbul, il quale ha evidenziato l'incisività della nuova legislazione nella raccomandazione rivolta all'Italia nel gennaio 2020⁹², e ancora dallo stesso GREVIO nel febbraio 2022⁹³.

Il cambio di passo riconosciuto e sottolineato sul piano internazionale si può, infine, scorgere anche da una recente importante sentenza della Corte costituzionale italiana⁹⁴: in questa sede la Consulta ha affermato che in Italia tutte le vittime di violenza, anche quella domestica e di genere, hanno sempre diritto ad accedere all'assistenza legale gratuita, non ritenendo così irragionevole e arbitraria la scelta legislativa di «offrire un concreto sostegno alla persona offesa, la cui vulnerabilità è accentuata dalla particolare natura dei reati di cui è vittima, e a incoraggiarla a denunciare e a partecipare attivamente al percorso di emersione della verità»⁹⁵ a prescindere dalla situazione economica.

Tuttavia, se, come anche quest'ultima sentenza dimostra, i tentativi di accrescere, ad ogni livello, la tutela dei diritti delle donne siano stati davvero notevoli, con una tendenza sempre crescente da parte dei giudici interni a richiamare nelle proprie pronunce i maggiori strumenti normativi internazionali in materia⁹⁶, in Italia il fenomeno relativo alla violenza di

⁸⁹ Infatti, come opportunamente sottolineato innanzi al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa dalla ONG Donne in Rete contro la violenza, nel proprio intervento relativo alla procedura di controllo nel Caso Talpis, non esistono ancora dati puntuali relativi al reale impatto del Codice Rosso in Italia. Cfr. CoE – Committee of Ministers, Communication from an NGO D.i.Re (Donne in Rete contro la violenza), 12.08.2020. concerning the case of *Talpis v. Italy* (Application No. 41237/14) (appendices in Italian are available at the Secretariat upon request), point. 3.1.4.

⁹⁰ UN, Universal Periodic Review (Italy), Letter by the High Commissioner to the Foreign Minister, 4 November 2019, disponibile su <https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session34/IT/Letter-OHCHR-HC-Italy.pdf>

⁹¹ GREVIO/Inf(2019)18, adottato il 15 November 2019 (pubblicato il 13 gennaio 2020), p. 278.

⁹² Cfr. Committee of the Parties Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention), Recommendation on the implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence by Italy, IC-CP/Inf(2020)2, 30.01.2020, disponibile su <https://rm.coe.int/committee-of-the-parties-recommendations-on-italy/pdfa/16809a46bd>.

⁹³ GREVIO, Mid-term Horizontal Review of GREVIO baseline evaluation reports (2022), disponibile su <https://rm.coe.int/prems-010522-gbr-grevio-mid-term-horizontal-review-rev-february-2022/1680a58499>.

⁹⁴ Sentenza della Corte costituzionale n. 1 dell'11 marzo 2021.

⁹⁵ *Ivi*, par. 5 del considerato in diritto.

⁹⁶ All'interno delle pronunce della Suprema Corte di Cassazione, ad esempio, è sempre più consueto che nel ragionamento del collegio siano presenti richiami espliciti alla convenzione di Istanbul e alla CEDAW. Vedi da

genere è ben lungi dal poter essere considerato come eradicato. Infatti, considerando solo l'anno in corso, limitandoci ai primi sei mesi del 2022, sono stati registrati 49 femminicidi, di cui 41 donne uccise in ambito familiare o affettivo (l'83%) e, rispetto allo stesso periodo del 2019, il numero delle vittime di genere femminile, in tale ambito, evidenzia un considerevole incremento⁹⁷.

I dati appena evidenziati fanno ancora più riflettere se si pensa che il sistema normativo di riferimento – quello italiano – lungi dal costituire oggi un esempio disfunzionale, è stato definito dalla stessa Corte EDU «un ampio insieme di regole e meccanismi che rafforzano la capacità delle autorità di far coincidere le intenzioni con azioni concrete volte a porre fine alla violenza»⁹⁸ a riprova di una «volonté politique réelle de prévenir et de combattre la violence à l'égard des femmes»⁹⁹.

Pertanto, l'interrogativo relativo al perché un simile fenomeno non riesca a trovare adeguata tutela tramite l'attuale sistema di protezione giuridica interna e internazionale - ed anzi si mostri in costante aumento – permane e non può non spingere il giurista positivo ad ipotizzare nuove e differenti soluzioni.

5. *Violenza contro le donne: un tema necessariamente “internazionale”, un’azione necessariamente “locale”, un approccio necessariamente “globale”.*

Come abbiamo avuto modo di vedere, quella relativa al contrasto alla violenza contro le donne è, a tutti gli effetti, una tipologia di *governance* multilivello¹⁰⁰.

Relativamente alla tutela dei diritti delle donne sono, infatti, coinvolti a vario titolo organismi internazionali – di matrice onusiana e regionale -, sovranazionale e nazionale, e nessun dubbio può residuare in merito al fatto che la violenza contro le donne, costituendo un'evidente violazione dei diritti umani, sia per il diritto interno sia per il diritto

ultimo, Corte di Cassazione, ordinanza del 20 aprile 2022, n. 12647 e ordinanza del 9 giugno 2021 n. 16172 (entrambe su violenza di genere per matrimonio imposto). Lo stesso concetto di “violenza di genere” è penetrato per la prima volta all'interno della giurisprudenza di legittimità, proprio in relazione al ruolo della convenzione di Istanbul nel nostro ordinamento (Cfr. sentenza n. 1095 della Cassazione, SS.UU., del 29 gennaio 2016). Se ci limitiamo all'ultimo triennio, dal 2019 al 2022, si possono rilevare 77 menzioni della convenzione di Istanbul all'interno delle pronunce della Cassazione Civile e 45 in quella Penale, rispetto alla CEDAW, invece, si riscontrano 7 menzioni in sede civile e 4 in sede penale.

⁹⁷ Passando da 39 a 49 vittime. Tutti i dati sono reperibili sul sito del Ministero dell'interno all'indirizzo https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-07/settimanale_omicidi_4_luglio_2022.pdf.

⁹⁸ Corte EDU, *Landi c. Italia*, cit. para. 108.

⁹⁹ *Ivi*.

¹⁰⁰ Così la definisce P. DEGANI, *La violenza maschile contro le donne tra governance multi-livello e prospettiva dei diritti umani: vincoli e opportunità*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2018, la quale sostiene come «Quello della violenza contro le donne è senza dubbio un ambito delle politiche pubbliche fortemente orientato, da sempre, da esperienze di governance multi-livello caratterizzate dalla compartecipazione ai processi di law e policy-making di attori inter-governativi, governativi, e non istituzionali posti a vari livelli di governo. Si tratta di soggetti per lo più ordinati in modo gerarchico o comunque collegati gli uni agli altri in misura del tutto prevalente, anche se con evidenti connotazioni pluraliste. Ne è derivata nel tempo la costruzione di rapporti inter-organizzativi che progressivamente hanno assunto forme istituzionalizzate sviluppatasi sulla base di logiche di azione e stili decisionali definiti da modelli di interazione decisamente».

internazionale, vada a determinare obblighi di diligenza in capo agli Stati¹⁰¹, nonché specifici obblighi positivi sia di natura sostanziale, sia procedurale¹⁰².

A parer di chi scrive, dunque, risulta ancora importante la coesistenza di due diversi strumenti internazionalistici, come la CEDAW e la convenzione di Istanbul che, lungi dal sovrapporsi, si integrano in maniera armonica, sottolineando aspetti differenti ma correlati per contrastare adeguatamente la violenza contro le donne: infatti, la prima si pone a presidio di ogni forma di discriminazione, espressione o conseguenza delle disuguaglianze che generano la violenza; la seconda, specifica – anche concettualmente – le varie forme entro cui questa violenza si concretizza, ponendo in capo agli Stati una serie di obblighi di protezione speciale in termini di prevenzione, protezione delle vittime e perseguimento dei colpevoli.

La proficua integrazione tra i due piani si coglie anche in rapporto all'azione degli organismi correlati alle due convenzioni. Il GREVIO, infatti, ha svolto un ruolo attivo all'interno del processo che ha condotto all'adozione della *General Recommendation* n. 35 del Comitato CEDAW sulla violenza di genere, presentando osservazioni scritte: è così possibile affermare che tale *General Recommendation* «trae ispirazione dalla Convenzione di Istanbul, poiché approfondisce la natura di genere di tale forma di violenza e rafforza le linee guida rivolte agli Stati, nell'ambito della prevenzione, della protezione, del perseguimento e delle politiche integrate, in linea con le norme innovative sancite dalla Convenzione».¹⁰³

Tuttavia, si può notare come, ad esempio nel contesto italiano, gli obblighi di protezione, stante l'esistenza dei molteplici strumenti analizzati, recepiti a vario titolo e con

¹⁰¹ Se dal canto della convenzione di Istanbul è la stessa norma contenuta all'art. 5 a introdurre per gli Stati l'obbligo di *due diligence*, in ambito ONU la *General Recommendation* n. 19/1992 del Comitato CEDAW afferma al punto 9 che: «in base al diritto internazionale generale, ed agli specifici patti sui diritti umani, gli Stati possono essere ritenuti responsabili di atti compiuti da privati laddove tali Stati abbiano omesso di intervenire con la debita diligenza per prevenire violazioni dei diritti, o indagare e punire atti di violenza, nonché fornire risarcimenti alle vittime». Sul punto v. L. HASSELBACHER, *State Obligations Regarding Domestic Violence: The European Court of Human Rights, Due Diligence, and International Legal Minimums of Protection*, in *Northwestern University Journal of International Human Rights*, 2010, p. 198 s.

¹⁰² Sul fronte ONU, la *General Recommendation* n. 28/2010 del Comitato CEDAW sugli obblighi fondamentali degli Stati Parti di cui all'articolo 2 della convenzione specifica che le lettere a), f) e g) del predetto articolo stabiliscono l'obbligo per gli Stati Parti di fornire una protezione giuridica e abolire o modificare le leggi e i regolamenti discriminatori come parte della politica per l'eliminazione della discriminazione contro le donne (para 31); la lettera b) prevede l'obbligo per gli Stati Parti di assicurare che la legislazione che vieta la discriminazione e promuove la parità tra la donna e l'uomo fornisca mezzi di ricorso appropriati per le donne che sono oggetto di discriminazione (para 32); la lettera c) richiede che gli Stati Parti assicurino che i tribunali siano obbligati ad applicare il principio di uguaglianza e ad interpretare la legge in linea con gli obblighi previsti dalla convenzione (para. 33); la lettera d) stabilisce l'obbligo per gli Stati Parti di astenersi dall'intraprendere ogni atto o pratica di discriminazione diretta o indiretta contro le donne (para 34); la lettera e) stabilisce l'obbligo per gli Stati Parti di eliminare la discriminazione da parte di tutti gli attori sia pubblici sia privati (para 35). Infine, per essere definiti "appropriati" i mezzi approntati dagli Stati devono comprendere tutti gli aspetti dei loro obblighi generali previsti dalla convenzione, ovvero «rispettare, proteggere, promuovere e realizzare il diritto delle donne alla non discriminazione e al godimento della parità con l'uomo» (para. 37). In relazione alla convenzione di Istanbul, invece, cfr. S. DE VIDO, "States' Positive Obligations to Eradicate Domestic Violence: The Politics of Relevance in the Interpretation of the European Convention on Human Rights", cit., la quale sottolinea come la stessa «obliges contracting States to take concrete measures in countering violence against women and domestic violence, and can be used by the ECtHR judges to interpret the rights granted by the European Convention in terms of positive obligations of States. As 'relevant rules' of international law, the provisions of the Istanbul Convention are useful to expand the scope of application of articles of the European Convention which are relevant in cases of domestic violence».

¹⁰³ Cfr. Consiglio d'Europa, Primo Rapporto generale sulle attività del Grevio, Strasburgo, Marzo 2021, p. 59.

differente efficacia tramite leggi ordinarie, sembrano essere solo parzialmente adempiuti, come dimostrano i sopra richiamati dati relativi ai femminicidi: di conseguenza, non può che ravvisarsi un effettivo *causal link*¹⁰⁴ tra le violazioni dei diritti umani delle donne e delle ragazze vittime di violenza e la mancanza di un approccio organico e integrato dell'azione statale.

Per comprendere almeno in parte le ragioni di questa disfunzione sistemica a livello nazionale, si analizzeranno più nel dettaglio le indicazioni ricevute dall'Italia, sia in ambito regionale, per il tramite delle raccomandazioni del Comitato delle Parti della convenzione di Istanbul, sia in ambito onusiano, riprendendo ancora le *concluding observations* del Comitato CEDAW.

Partiamo proprio dai documenti internazionali che, paradossalmente, hanno messo più in evidenza i pregi del sistema di tutela italiano, vale a dire le premenzionate raccomandazioni del Comitato delle Parti della convenzione di Istanbul. Quest'ultimo, infatti, accogliendo le indicazioni del GREVIO, ha sottolineato una serie di criticità, molte delle quali costituiscono spunti per più approfondite riflessioni. La prima tra tutte è quella relativa agli aspetti connessi al coordinamento tra politiche nazionali e politiche territoriali: viene, infatti, ravvisata la necessità di attuare in Italia *policies* organiche e complete per affrontare tutte le forme di violenza contro le donne, armonizzando e monitorando la loro attuazione a livello regionale/locale, conducendo analisi comparative indipendenti e migliorando il coordinamento tra governo nazionale e regionale/locale¹⁰⁵.

La seconda è quella inerente al coordinamento inter-istituzionale. Il Comitato richiede di sviluppare ulteriori soluzioni che offrano una risposta coordinata e *multi-agency* a tutte le forme di violenza contro le donne e di sostenerne l'attuazione sviluppando linee-guida e formando adeguatamente il personale interessato, attraverso un forte coinvolgimento delle autorità locali e di tutte le parti interessate, ivi comprese le organizzazioni non governative specializzate¹⁰⁶.

Terza criticità è ravvisata nella circostanza relativa al fatto che la risposta normativa sia stata limitata alla mera prospettiva penale, con un approccio eccessivamente securitario, tralasciando altri aspetti rilevanti, come quelli connessi alla necessità di introdurre «effective civil remedies» da adottare nei confronti delle autorità statali, allorché le stesse disattendano il proprio dovere di *prevention* o di *protection*, così come previsto dall'art. 29 co. 2 convenzione di Istanbul¹⁰⁷.

Infine, l'ultimo aspetto riguarda la necessità di valutare con attenzione e in maniera prognostica tutti i rischi legati ai casi di violenza contro le donne: il Comitato auspica, in tal senso, il miglioramento e lo sviluppo di *risk-assessment and management procedures*, assicurandone la loro più ampia diffusione all'interno di tutte le agenzie pubbliche interessate¹⁰⁸.

Il Comitato CEDAW, dal canto suo, sottolineando la permanenza di una serie di problematiche¹⁰⁹, oltre alla già citata (e soddisfatta) richiesta circa l'immediata introduzione

¹⁰⁴ D. ESTRADA-TACK, *Human Security and Human Rights under International Law: the protections offered to persons confronting structural vulnerability*, Oxford, 2017, p. 153.

¹⁰⁵ IC-CP/Inf (2020) 2, cit., p. 5.

¹⁰⁶ *Ivi*, p. 10.

¹⁰⁷ *Ivi*, p. 14 (a).

¹⁰⁸ *Ivi*, p. 14 (c).

¹⁰⁹ Concluding observations on the seventh periodic report of Italy del Comitato CEDAW, cit., para 27. Nello specifico il Comitato si diceva preoccupato: a) per l'alta percentuale di atti di violenza di genere contro le donne; b) per la mancanza di denunce degli stessi e la bassa percentuale di indagini e di condanna degli autori di reato; c) per il limitato accesso ai tribunali civili per le donne vittime che chiedono ordini restrittivi; d) per la tendenza dei tribunali a risolvere i casi tramite metodi di risoluzione alternativi; e) per l'impatto e l'intersezione emergente

di una legge organica in materia, aveva indirizzato all'Italia una lunga serie di raccomandazioni¹¹⁰ in parte sovrapponibili a quelle formulate dal Comitato delle Parti che, tuttavia, ad oggi, sembrano ancora lontane dall'essere state recepite.

Analizzando, infatti, la *List of issues Prior to reporting*¹¹¹ presentata al Comitato dal gruppo delle 23 organizzazioni della società civile italiana per CEDAW (durante la procedura di monitoraggio nell'ambito dell'ottavo *Report* dello Stato sull'applicazione della convenzione in Italia) emergono una serie di dati allarmanti: si apprende, infatti, che lungi dall'essersi attenuato, il fenomeno della violenza di genere contro le donne è stato esacerbato dall'insorgere della pandemia da COVID-19¹¹². In relazione alle altre preoccupazioni sollevate dal Comitato nel 2017, inoltre, l'Italia non si sarebbe ancora dotata di un Osservatorio governativo sul femminicidio e, pertanto, i dati ufficiali a disposizione sarebbero parziali, contraddittori e incompleti; per di più, in merito all'esigenza di raccogliere dati statistici, lo Stato non sarebbe ancora in possesso di quelli relativi ai "femminicidi", ma

tra atti razzisti e sessisti; f) per la mancanza di studi che affrontino le cause strutturali poste alla base violenza di genere contro le donne; g) per le disparità regionali e locali nella qualità e nei servizi di assistenza e protezione compresi i rifugi per le donne vittime di violenza, così come le forme intersezionali di discriminazione contro le donne vittime di violenza che appartengono a minoranze.

¹¹⁰ *Ivi*, para 28. Le raccomandazioni sono le seguenti (b) valutare la risposta della polizia e della magistratura alle denunce di reati sessuali con l'introduzione di *capacity-building* obbligatorio tutti gli operatori in relazione all'applicazione puntuale delle norme del diritto penale relative alla violenza di genere contro le donne e alle procedure *gender-sensitive* per le interviste alle donne vittime di violenza; (c) Incoraggiare le donne a denunciare incidenti di violenza domestica e sessuale alle forze dell'ordine, attraverso la de-stigmatizzazione delle vittime, la sensibilizzazione della polizia e della magistratura e l'informazione circa la natura penale di detti atti; e assicurarsi che le donne abbiano accesso effettivo ai tribunali civili per ottenere ordini di restrizione/allontanamento contro i partner abusatori; (d) Assicurare che la risoluzione alternativa delle dispute, quali la mediazione, la conciliazione e la giustizia ristorativa, non sia utilizzata dalle Corti così che queste "non costituiscano un ostacolo all'accesso delle donne alla giustizia formale" in tutti i casi di violenza di genere; armonizzare tutta la legislazione nazionale di settore con la convenzione di Istanbul (CEDAW /C/GC/35, par.45); (e) Assicurare che atti razzisti e xenofobici e sessisti contro le donne siano indagati a fondo e perseguiti e che le sentenze comminate nei confronti dei rei siano commisurate alla gravità dei loro crimini; (f) Rafforzare la protezione e l'assistenza data alle donne vittime di violenza, compreso il rafforzamento della capacità dei rifugi ed assicurando che essi soddisfino i bisogni delle vittime e coprano l'intero territorio dello Stato-parte, allocando risorse umane, tecniche e finanziarie adeguate ed accrescere la cooperazione dello Stato con le organizzazioni non governative che offrono rifugio e riabilitazione alle vittime; (g) Raccogliere dati statistici sulla violenza domestica e sessuale, disaggregati per sesso, età, nazionalità e relazione tra la vittima e l'autore del reato.

¹¹¹ Vale a dire l'elenco delle questioni che il Comitato CEDAW dovrebbe indirizzare ad un governo – in questo caso quello italiano - sulla base delle difficoltà che permangono in relazione all'implementazione della Convenzione e che costituisce l'antecedente cronologico del c.d. *CEDAW shadow report*. Questo è un atto, parallelo al *report* ufficiale che lo Stato presenta ogni quattro anni al Comitato, che i membri della società civile, per il tramite delle associazioni di riferimento, hanno la possibilità di redigere in maniera autonoma, al fine di fornire al Comitato CEDAW una propria autonoma ricostruzione sullo stato di attuazione della convenzione e sulle persistenti criticità. Sull'importante ruolo svolto dagli attivisti, dalle ONG e dai Autorità indipendenti per i diritti umani nella rappresentazione del reale stato di implementazione della CEDAW degli Stati, v, inter alios, S. ZWINGEL, *Translating International Women's Rights. The CEDAW Convention in Context*, London, 2016, pp. 91-95.

¹¹² Cfr., Italy's Compliance with the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, Suggested List of Issues Prior to Reporting Relating to Issues - 80 (Virtual PSWG), Session of the CEDAW Pre-Sessional Working Group, 01 March 2021- 05 March 2021, Submitted 01 February 2021 by "Italian civil society organizations for CEDAW", para. 26, disponibile su https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fICS%2fITA%2f44299&Lang=en.

solo di quelli sulle “donne uccise”, non avendo condotto un’analisi sistematica sui casi, sulle sentenze e sulle condanne dei colpevoli¹¹³.

6. *Spunti conclusivi.*

Tali permanenti criticità, in realtà, contengono, a parer di chi scrive, una comune e rilevante indicazione di metodo: contrastare la violenza contro le donne implica, infatti, non solo predisporre norme adeguate ed infliggere pene congrue in caso di violenza avvenuta, ma anche, e probabilmente soprattutto, predisporre percorsi integrati, con il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali (a livello politico, legale, socio-sanitario e del terzo settore) in grado di ridurre il rischio che accadano atti di violenza contro le donne, o di limitare e ridurre i rischi correlati a tali violenze (come, ad esempio, nel caso di violenza assistita).

Ecco perché, sebbene il rispetto delle normative (e delle decisioni giurisprudenziali) internazionali sia una condizione necessaria per garantire una maggiore tutela di tutte donne, il loro mero recepimento tramite le leggi di ratifica, o l’introduzione di leggi che ne colgono solo aspetti specifici e parziali, non appare in alcun modo sufficiente per affrontare una problematica altamente complessa, che necessita, invece, di un approccio olistico e di un adeguato coordinamento territoriale¹¹⁴.

Tali considerazioni non sminuiscono in nessun modo il ruolo delle convenzioni internazionali ma, al contrario, dovrebbero spingere verso un approfondimento della loro stessa natura, che non è appena quella di sterili articolati normativi, quanto piuttosto di veri e propri “*pedagogical tools*”¹¹⁵, da utilizzare non solo in relazione al loro rilievo strettamente normativo, ma anche per formare i professionisti dei diversi ambiti e per focalizzare e censurare tutti quei metodi e quegli approcci che rischiano di minarne la loro corretta e concreta attuazione. Il coinvolgimento dal basso di tutti gli attori, ivi comprese le stesse vittime¹¹⁶, permetterebbe di comprendere maggiormente in che modo declinare a livello locale ciò che è proclamato a livello internazionale, di valutare i rischi e di fronteggiare le emergenze, contribuendo, in tal modo, alla realizzazione di quell’insieme di *integrated policies* (la c.d. quarta “p”¹¹⁷), indispensabile per consolidare e rendere sempre meno frammentata l’attuazione dell’intero sistema di tutela¹¹⁸.

¹¹³ *Ivi.*

¹¹⁴ Cfr. CoE – Committee of Ministers, Communication from an NGO D.i.Re del 12 agosto 2020, cit., p. 3.1.4. Emblematiche in tal senso, le parole del Giudice di Corte d’Appello di Roma Valerio de Gioia, riferite dalla ONG “Donne in Rete” durante l’audizione dinanzi al Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa: «Non abbiamo visto i risultati attesi. Se il Codice Rosso ha aumentato le pene applicabili, rendendo più dure le condanne e permettendo l’introduzione di nuovi reati, è anche vero che la prevenzione sperata non è stata efficace [...] C’è chiaramente un margine di miglioramento nella prevenzione. Infatti, le vittime dovrebbero essere ascoltate dal pubblico ministero entro tre giorni. Ma è anche auspicabile che ciò avvenga in funzione della gravità del reato (essere accoltellati all’addome non dovrebbe avere la stessa priorità di un taglio al dito!) perché altrimenti si rischia che i Pubblici Ministeri siano sopraffatti, come purtroppo accade, e che, non essendo vietata la procedura, questi finiscano per delegare alla polizia giudiziaria».

¹¹⁵ Cfr. Questa l’accezione utilizzata dal GREVIO per descrivere il vero ruolo della convenzione di Istanbul, il che sono assolutamente confacente anche nei riguardi della CEDAW. Cfr. GREVIO/Inf(2019)18, cit., p. 280.

¹¹⁶ In tal senso dalla General Recommendation n. 35 in poi il Comitato CEDAW inizia ad usare l’espressione “*victim/survivor*”, riconoscendo le donne come soggetti di diritti capaci di promuovere la loro *agency* e autonomia. Cfr. Comitato CEDAW, General Recommendation n. 35, cit. para. 28.

¹¹⁷ GREVIO/Inf (2019), cit. 278.

¹¹⁸ Come ha ricordato nuovamente il GREVIO sempre nella General Recommendation in tema di cyberviolenza, sottolineando al para. 56 che «The Istanbul Convention States Parties to design and implement

Esserci soffermati su un sistema sviluppato e ormai virtuoso – come quello italiano – ed aver constatato come il fenomeno della violenza di genere non accenni a diminuire neanche di fonte ad una corretta applicazione normativa, ci permette di comprendere piuttosto agevolmente come possa risultare poco opportuno e ridondante perseguire la strada avviata con il progetto di elaborazione di una ulteriore nuova convenzione internazionale. Al contrario, la globalità di emergenze senza confini (come è successo per la pandemia rispetto alla violenza domestica¹¹⁹) o di contesti senza confini (come accade per la rete internet in relazione alla cyberviolenza¹²⁰) rendono quanto mai evidente come in realtà, più che l'esigenza di introdurre un nuovo testo normativo internazionale che affronti formalmente la questione della violenza di genere come problema *settoriale e particolare*, sarebbe necessario intraprendere processi per contrastare la violenza di genere come problema *trasversale e globale*¹²¹.

Queste sfide, infatti, a parer di chi scrive, costituiranno nel prossimo futuro anche il test più attendibile circa la reale tenuta ed effettività del sistema normativo e giurisprudenziale internazionale, in tema di contrasto alla *gender-based violence*, perché se è vero che «ensuring women's rights, needs, and agency is a moral obligation from a human rights perspective»¹²², è pur vero che per debellare un fenomeno complesso e articolato come quello della violenza contro le donne, è indispensabile un'azione condivisa e costante tra gli Stati e la comunità (locale e internazionale) nel suo insieme.

comprehensive and co-ordinated policies at all levels of government and by all relevant agencies and institutions, involving government agencies, NGOs, national, regional and local parliaments and authorities».

¹¹⁹ In un *policy brief* relativo all'impatto del COVID-19 sulla condizione delle donne, il Segretario generale delle Nazioni Unite ha sottolineato che con l'aggravarsi della pandemia, lo stress economico e sociale, unito alle restrizioni di movimento e alle misure di isolamento sociale, la violenza di genere è esponenzialmente aumentata, costringendo molte donne a convivere in casa con i propri abusatori. In questo documento si parla di un aumento esponenziale delle vittime di violenza di genere nel mondo da inizio pandemia, stimando in 243 milioni di casi quelli relativi alla sola violenza domestica - fisica o sessuale - perpetrati da un partner/ex partner. Cfr. UN, Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women del 9 aprile 2020, p. 19, disponibile su <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/Policy-brief-The-impact-of-COVID-19-on-women-en.pdf>.

¹²⁰ Vedi *supra* nota 76.

¹²¹ A tal proposito, sempre in seguito all'acuirsi del fenomeno della violenza di genere su scala mondiale in seguito alla pandemia, il Segretario generale dell'ONU indica quali dovrebbero essere le tre strategie che le Nazioni Unite d'ora in avanti devono tentare di perseguire: la prima sarebbe quella di operare pressione sui governi affinché includano misure standard per proteggere le donne dalla violenza, non solo per una risposta immediata alla pandemia, ma anche e, soprattutto, nel lungo termine; la seconda, sarebbe quella di utilizzare la *Spotlight Initiative*, ovvero la partnership globale tra l'Unione europea e le Nazioni Unite per eliminare tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze, al fine di cooperare con i governi per corroborare, anche dal punto di vista economico, le loro attività in risposta alle nuove sfide emerse in questo ambito; infine, la terza sarebbe quella di riorientare i programmi esistenti per prevenire e rispondere alla violenza contro le donne in modo coordinato. Cfr. UN, *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women*, cit., p. 18121. A fare eco alle parole del Segretario, una serie di documenti emanati dallo stesso Comitato CEDAW. Cfr., tra gli altri, Guidance Note on CEDAW and COVID-19, 22 aprile 2020; COVID-19 and Women's Human Rights: Guidance, 15 aprile 2020; Call for joint action in the times of the COVID-19 pandemic, 21 aprile 2020 tutti elencati e disponibili su <https://www.coe.int/en/web/genderequality/reactions-by-other-international-organisations#%2297243919%22:0>. In particolare, all'interno della Call for joint action in the times of the COVID-19 pandemic, i membri del Comitato affermano come le conseguenze legate al COVID-19 richiedano un approccio globale, una nuova visione e un'azione comune e che esprimere semplicemente preoccupazioni relative alla tutela di specifici diritti umani, in una situazione senza precedenti, sebbene indispensabile, non sia più sufficiente. Cfr. Call for joint action in the times of the COVID-19 pandemic, 21 aprile 2021, p. 1.

¹²² *Ivi*.