

FOCUS HUMAN RIGHTS
27 DICEMBRE 2017

La violenza di genere contro le
donne nel contesto della famiglia:
sviluppi nell'Unione Europea alla
luce della Convenzione di Istanbul

di Sara De Vido
Ricercatrice di Diritto internazionale
Università Ca' Foscari Venezia

La violenza di genere contro le donne nel contesto della famiglia: sviluppi nell'Unione Europea alla luce della Convenzione di Istanbul *

di Sara De Vido

Ricercatrice di Diritto internazionale
Università Ca' Foscari Venezia

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Sulla Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica. – 3. Sulle misure di contrasto della violenza di genere contro le donne nel sistema giuridico dell'Unione europea. – 4. Il processo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul. – 5. Sulla base giuridica delle decisioni del Consiglio di firma e della/e futura/e decisione/i di ratifica. – 6. Effetti dell'entrata in vigore della Convenzione sulle politiche dell'Unione: verso una strategia dell'Unione europea sulla violenza contro le donne. – 6.1. Effetti sul piano interpretativo: osservazioni alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. – 7. Una proposta per una cooperazione rafforzata sulla prevenzione e la lotta alla violenza nei confronti delle donne e delle bambine. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

Il contributo si inserisce nel dibattito in corso sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la repressione della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, adottata nel 2011 ed entrata in vigore nel 2014 (Convenzione di Istanbul)¹, lo strumento più avanzato in vigore sul piano internazionale per il contrasto della violenza di genere quale forma di discriminazione nei confronti delle donne². Il Consiglio dell'Unione europea ha firmato la Convenzione

* Articolo sottoposto a referaggio. Un primo draft di questo lavoro è stato presentato al Convegno “La tutela della famiglia nell'Unione europea”, promosso dall'Università di Udine, lo scorso 1 dicembre 2017, nella sessione presieduta dall'avvocato generale della Corte di giustizia UE Paolo Mengozzi. Un ringraziamento particolare alla collega Prof.ssa Elisabetta Bergamini per avermi coinvolta nel suo modulo Jean Monnet in European Family Law, che si è concluso con la conferenza di Udine. Da questo articolo è stato tratto l'intervento proposto il 6 dicembre 2017 alla rappresentanza permanente della Germania alla UE, organizzato da Women's Lobby, alla presenza di esperti di diverse istituzioni europee e del Consiglio d'Europa. <https://www.womenlobby.org/Loud-United-conference-Istanbul-Convention-What-policies-transform-commitment>

¹ Serie dei Trattati del Consiglio d'Europa – N° 210.

² Si veda l'analisi della Convenzione in S. DE VIDO, *Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*, Udine, 2016.

mediante due distinte decisioni adottate a maggio 2017³, mentre è in discussione l'adozione della o delle decisioni di conclusione dell'accordo medesimo, che risulterà essere il secondo ratificato dall'Unione sulla tutela dei diritti umani fondamentali, dopo la conclusione nel 2010 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità⁴. L'obiettivo del presente articolo è quello di ricostruire, dal punto di vista giuridico, le fasi del processo, ancora in corso, di adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul, con particolare riguardo alle basi giuridiche utilizzate dalla Commissione europea nella sua proposta del 2016⁵, i riferimenti normativi inclusi nelle decisioni del Consiglio di maggio 2017, l'input fornito dal Parlamento europeo (PE) nella Risoluzione n. 329 del 12 settembre 2017⁶. Ci si propone di esaminare, nello specifico, l'impatto che la Convenzione avrà, avvenuta la ratifica da parte dell'Unione, sulle politiche e il diritto dell'Unione europea. Una volta entrata in vigore per l'Unione, la Convenzione di Istanbul diventerà infatti parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione⁷. Si discuterà in particolare la possibilità che l'Unione europea adotti una strategia contro la violenza nei confronti delle donne, che riprenda i punti di forza della strategia sui diritti delle persone con disabilità, ed elabori un codice di condotta per definire le modalità di partecipazione di Consiglio, Commissione, Stati membri (e, auspicabilmente, Parlamento europeo) all'attuazione della Convenzione e in seno al comitato di monitoraggio, GREVIO, istituito dalla Convenzione stessa⁸. Le norme di diritto derivato dell'Unione europea dovranno, pertanto, essere interpretate in modo conforme agli obblighi di diritto internazionale dell'Unione, dunque alla luce della Convenzione di Istanbul.

³ Decisione (UE) 2017/865 del Consiglio, dell'11 maggio 2017, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, *GUL* 131 del 20.5.2017, pp. 11–12. Decisione (UE) 2017/866 del Consiglio, dell'11 maggio 2017, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda l'asilo e il non-respingimento, *GUL* 131 del 20.5.2017, pp. 13–14.

⁴ C. CHINKIN, K. NOUSIAINEN, *Legal Implications of EU Accession to the Istanbul Convention*, Lussemburgo, 2016, p. 51.

http://ec.europa.eu/justice/genderequality/files/your_rights/istanbul_convention_report_final.pdf

⁵ Proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte dell'Unione europea della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica. COM(2016) 109 final, 4 marzo 2016.

⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2017 sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte dell'Unione europea della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica ([COM\(2016\)0109](#) – 2016/0062(NLE)).

⁷ Articolo 216(1) TFUE.

⁸ Capitolo IX della Convenzione di Istanbul, che istituisce il *Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence* (GREVIO). Le prime dieci esperte del Comitato sono state elette il 4 maggio 2015. A seguito della ratifica del 25esimo Stato del Consiglio d'Europa, saranno eletti cinque membri supplementari del Comitato.

Si argomenterà infine che, là dove non sia possibile raggiungere un consenso in seno al Consiglio su una o più direttive sulla violenza di genere contro le donne, ipotesi discussa in un rapporto del 2013 elaborato per il Parlamento europeo⁹, sarebbe auspicabile l'attivazione di una cooperazione rafforzata da parte di un gruppo di Stati pronti a cogliere le opportunità offerte da un testo avanzato, sia in termini di approccio alla violenza di genere come fenomeno “strutturale” sia in termini di obblighi in capo agli Stati, quale la Convenzione di Istanbul.

2. Sulla Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la repressione della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica

La violenza contro le donne, o, meglio, la violenza di genere contro le donne, è emersa piuttosto recentemente, a partire dagli anni Novanta, quale forma di discriminazione basata sul genere e quale violazione dei diritti umani fondamentali. Il diritto internazionale è riuscito a “rompere” quel “muro” tra pubblico e privato che impediva di configurare degli obblighi in capo agli Stati nella prevenzione e nella repressione della violenza nei confronti delle donne e della violenza domestica. La violenza contro le donne ha cessato, in altri termini, di essere un fenomeno puramente “privato”, chiuso tra le mura domestiche, lontano dallo scrutinio dello Stato¹⁰. Sul piano internazionale si sono dunque affermati obblighi di dovuta diligenza – di prevenzione, protezione e repressione – in capo agli Stati. La *General Recommendation no. 19* del Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne (Comitato CEDAW), adottata nel 1992, aveva ricondotto la violenza contro le donne al campo di applicazione della Convenzione ONU contro la discriminazione nei confronti delle donne, adottata nel 1979, che taceva sul punto. Lo scorso luglio, il Comitato CEDAW ha pubblicato una nuova *General Recommendation*, la no. 35, che rafforza la definizione di violenza contro le donne, ribadendone gli elementi caratterizzanti: nello specifico, il fatto che

⁹ European Added Value Assessment Combatting violence against women, *An assessment accompanying the European Parliament's Legislative Own-Initiative Report* (Rapporteur Antonyia Parvanova, MEP)' (2013) 15 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/femm/dv/eav_violence-against-women-/eav_violence-against-women-en.pdf

¹⁰ Sul punto, si veda B. MEYERSFELD, *Domestic Violence in International Law*, Oxford, 2010, p. 100. H. CHARLESWORTH, C. CHINKIN, S. WRIGHT, *Feminist Approaches to International Law*, in *American Journal of International Law* 85, 1991, p. 615; C. ROMANY, *State Responsibility Goes Private: A Feminist Critique of the Public/Private Distinction in International Human Rights Law*, in R. COOK (ed), *Human Rights of Women: National and International Perspectives*, Philadelphia, 1994, p. 85; K. ENGLE, *International Human Rights and Feminism: When Discourses Meet*, in *Michigan Journal of International Law* 13, 1991-92, p. 17; D. SULLIVAN, *The Public/Private Distinction in International Human Rights Law*, in J. PETERS, A. WOLPER (eds), *Women's Rights, Human Rights: International Feminist Perspectives*, New York, 1995.

si tratti di una violenza basata sul genere, una violazione dei diritti umani fondamentali, una forma di discriminazione nei confronti delle donne¹¹.

Siffatti elementi si ritrovano altresì nella Convenzione di Istanbul, che definisce le espressioni violenza contro le donne e violenza domestica al suo articolo 3: la prima consiste nella violenza che colpisce le donne in quanto donne o le colpisce in modo sproporzionato, mentre la violenza domestica è elaborata quale definizione aperta, ovvero una violenza che avviene nei rapporti (conclusi o in corso) interpersonali, nella famiglia, a prescindere dalla condivisione o meno della medesima residenza e dal genere della vittima/sopravvissuto/a. La Convenzione di Istanbul, elaborata da un Comitato *ad hoc* e adottata nel quadro del Consiglio d'Europa, è stata ratificata da 17 Stati membri della UE per un totale, al momento in cui si scrive, di 28 ratifiche. Tutti gli Stati membri dell'UE hanno firmato la Convenzione. Lo strumento giuridico contiene un elenco di misure di carattere preventivo, repressivo e di protezione contro la violenza nei confronti delle donne – dalla criminalizzazione dei comportamenti lesivi della dignità della donna¹² all'obbligo di adottare delle politiche che consentano di sradicare gli stereotipi di genere¹³ – e identifica obblighi di dovuta diligenza in capo agli Stati, oggetto di ampia giurisprudenza da parte della Corte europea dei diritti umani¹⁴. La prevenzione è uno degli elementi chiave della risposta alla violenza nei confronti delle donne. L'azione preventiva è necessaria in quanto, come afferma la stessa Convenzione, la violenza contro le donne è radicata negli squilibri di potere tra uomini e donne, in tutte le società. L'articolo 12 della Convenzione contiene un

¹¹ General Recommendation no. 35 *on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19*, 14 luglio 2017, CEDAW/C/GC/35, par. 9: 'this document uses the expression 'gender-based violence against women', as 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'

¹² Gli Stati hanno l'obbligo, *inter alia*, di penalizzare la violenza psicologica, intesa come "il comportamento intenzionale mirante a compromettere seriamente l'integrità psicologica di una persona con la coercizione e le minacce" (articolo 33); lo *stalking*, che presenta il duplice carattere della intenzionalità e della ripetitività (articolo 34); la violenza fisica (articolo 35), la "violenza sessuale incluso lo stupro" (articolo 36). La Convenzione prevede anche un chiaro divieto di mutilazioni genitali femminili (articolo 38), di aborto e sterilizzazioni forzati (articolo 39). In base all'articolo 32 della Convenzione, le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che i matrimoni contratti con la forza possano essere "invalidabili, annullati o sciolti" senza rappresentare un onere finanziario o amministrativo eccessivo per la vittima. Strettamente legato a questa disposizione è l'articolo 37, che prevede l'obbligo di criminalizzare "l'atto intenzionale di costringere un adulto o un bambino a contrarre matrimonio" e "il fatto di attirare intenzionalmente con l'inganno un adulto o un bambino sul territorio di una Parte o di uno Stato diverso da quello in cui risiede, allo scopo di costringerlo a contrarre matrimonio".

¹³ Si veda, nel dettaglio, sulla Convenzione di Istanbul, S. DE VIDO, *Donne, violenza e diritto internazionale*, op.cit.

¹⁴ Si veda, recentemente, la sentenza *Talpis c. Italia* del 2 marzo 2017, nella quale la Corte ha fatto ampio riferimento alla Convenzione di Istanbul. Si rinvia per un commento a S. DE VIDO, *States' Positive Obligations to Eradicate Domestic Violence: The Politics of Relevance in the Interpretation of the European Convention on Human Rights*, *ESIL Reflection* 6:6 /2017.

obbligo generale di prevenzione, mentre gli articoli da 13 a 16 individuano precise misure preventive nel campo dell'istruzione, della sensibilizzazione, della formazione di figure professionali, dell'adozione di programmi di trattamento per i perpetratori della violenza.

3. Sulle misure di contrasto della violenza di genere contro le donne nel sistema giuridico dell'Unione europea

I dati sulla violenza di genere contro le donne in Europa dimostrano l'importanza dell'applicazione di tutti i pilastri della Convenzione di Istanbul: prevenzione, protezione, repressione. Il 33 per cento delle donne intervistate durante un'indagine dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali, pubblicata nel 2014, ha affermato di aver subito una forma di violenza fisica e/o sessuale dall'età di 15 anni¹⁵. Questi dati confermano quelli pubblicati a livello internazionale dall'Organizzazione mondiale della sanità¹⁶. La violenza contro le donne permea tutte le società, è strutturale e basata sulle “relazioni storicamente ineguali” tra uomini e donne¹⁷.

La parità di genere, come è noto, è ben incardinata nei trattati istitutivi dell'Unione; tuttavia, l'unico riferimento alla violenza contro le donne si trova nella Dichiarazione no. 19 all'atto finale della Conferenza di Lisbona del 2007, che richiama l'articolo 8 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'Unione europea ha risposto alla violenza contro le donne con, da un lato, misure non vincolanti, quali risoluzioni del Parlamento europeo e azioni e rapporti della Commissione europea – quali il rapporto annuale della Commissione europea sulla parità di genere e il rinnovato Gender Action Plan 2016-2020 relativo all'azione esterna - e misure vincolanti più generalmente indirizzate alla protezione di ampie categorie di vittime/sopravvissute. Basti qui ricordare la Direttiva 2004/80 sull'accesso delle vittime di reato ad indennizzo¹⁸, la Direttiva 2011/99 sul reciproco riconoscimento delle misure di protezione¹⁹, Direttiva 2012/29 in materia di protezione e assistenza delle vittime di reati il cui preambolo propone una definizione

¹⁵ Agenzia europea per i diritti fondamentali, *Violence against Women: An EU-Wide Survey*, 2014, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>

¹⁶ <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/en/>

¹⁷ Questo aspetto è enfatizzato anche nel preambolo della Convenzione di Istanbul. Si veda il recentissimo rapporto FRA, *Challenges to women's human rights in the EU. Gender discrimination, sexist hate speech and gender-based violence against women and girls*, novembre 2017, che conferma i dati sulla violenza di genere contro le donne e le bambine.

¹⁸ [Direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato](#), GUL 261 del 6.8.2004, pp. 15–18.

¹⁹ Direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, sull'ordine di protezione europeo, GUL 338 del 21.12.2011, pp. 2–18.

di violenza contro le donne così come affermatasi sul piano internazionale²⁰. Tra gli strumenti, è opportuno altresì menzionare la Direttiva 2010/41 contro le discriminazioni sul luogo di lavoro, incluse le molestie sessuali²¹, la Direttiva 2011/36 sulla prevenzione e la lotta al traffico di esseri umani e la protezione delle vittime²², la Direttiva 2011/92 sulla lotta all'abuso sessuale, allo sfruttamento sessuale dei bambini e delle bambine e alla pornografia infantile²³ e, per le considerazioni che faremo oltre in tema di interpretazione, la Direttiva 2014/41 relativa all'ordine europeo di indagine penale²⁴. Manca, a livello dell'Unione, da un lato un quadro normativo di riferimento unico, sul quale basare una strategia contro la violenza nei confronti delle donne, e dall'altro una lettura maggiormente attenta al genere degli strumenti giuridici in vigore. Con riguardo a quest'ultimo profilo, invero, il contrasto alla violenza di genere contro le donne passa non soltanto attraverso l'adozione di adeguate misure di repressione, ma anche soprattutto mediante uno sradicamento degli stereotipi che costituiscono le radici della violenza²⁵.

4. Il processo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul

L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul è prevista dalla Convenzione stessa, all'articolo 76. L'Unione europea ha competenza nel settore della lotta alla discriminazione e della parità di genere. L'articolo 8 TFUE prevede che “nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne”. In base all'articolo 19 TFUE, poi, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può

²⁰ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, *GUL* 315 del 14.11.2012, pp. 57–73. Si consideri nello specifico il preambolo, considerando 17 e 18.

²¹ Direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma e che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio, *GUL* 180 del 15.7.2010, pp. 1–6.

²² Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, *GUL* 101 del 15.4.2011, pp. 1–11.

²³ Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio, *GUL* 335 del 17.12.2011, pp. 1–14.

²⁴ Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale, *GUL* 130 del 1.5.2014, pp. 1–36.

²⁵ Si veda in tal senso l'articolo 12(1) della Convenzione di Istanbul: “Le Parti adottano le misure necessarie per promuovere i cambiamenti nei comportamenti socio-culturali delle donne e degli uomini, al fine di eliminare pregiudizi, costumi, tradizioni e qualsiasi altra pratica basata sull'idea dell'inferiorità della donna o su modelli stereotipati dei ruoli delle donne e degli uomini”.

prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. La disposizione si caratterizza per l'assenza di una sua autonoma portata precettiva, non introducendo una regola generale di uguaglianza né specifici divieti di discriminazione²⁶. Essa costituisce, piuttosto, base giuridica per l'adozione di misure di contrasto alle discriminazioni. In altri termini, più che al divieto, l'articolo 19 TFUE punta alla promozione concreta della parità²⁷. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione include all'articolo 23 il principio di parità tra uomini e donne “in tutti i campi”, che “non osta – si legge – al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato”. Piena legittimità è così riconosciuta alle azioni positive, ovvero alle “misure di diritto diseguale funzionali all'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale attraverso l'eliminazione della condizione di svantaggio in cui versano gli appartenenti ad un gruppo sottorappresentato”²⁸.

La Commissione europea, nella proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte dell'UE della Convenzione del 4 marzo 2016²⁹, ha ribadito che la parità di genere costituisce uno degli obiettivi e dei valori dell'Unione europea e ha individuato tutti i settori rilevanti della Convenzione di Istanbul in cui l'UE ha competenza, evidenziando come “gli Stati membri restano competenti per parti sostanziali della Convenzione”³⁰ e come “nella misura in cui la Convenzione possa incidere o modificare l'ambito di applicazione di [...] norme comuni, l'Unione ha competenza esclusiva a norma dell'articolo 3, para. 2, del TFUE”³¹. Pur avendo fatto riferimento a numerosi articoli dei trattati, la Commissione ha identificato le due soli basi giuridiche della futura decisione di conclusione a nome dell'Unione della Convenzione di Istanbul nell'articolo 82, para. 2, e nell'articolo 84 TFUE. L'articolo 82(2), come è noto, consente il ravvicinamento delle legislazioni penali degli Stati membri sotto il profilo processuale. Spetta al Parlamento europeo e al Consiglio adottare, secondo la procedura legislativa ordinaria, direttive che dettino norme minime inerenti agli elementi specifici della procedura penale espressamente indicati alle lettere a, b, c (quest'ultimo riferito ai diritti delle vittime della criminalità) o altri elementi che siano preliminarmente individuati dal Consiglio mediante una decisione che sia adottata all'unanimità e previa approvazione del PE. L'articolo 84, invece,

²⁶ F. SPITALERI, *Articolo 19*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 485. Si veda altresì *Article 19*, in R. Geiger, D.-E. Khan, M. Kotzur, *European Union Treaties*, Monaco, 2015, p. 242.

²⁷ F. SPITALERI, *Articolo 19*, *op. cit.*, p. 485.

²⁸ *Articolo 23*, in R. MASTROIANNI et al. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 463.

²⁹ COM (2016) 109, 4 marzo 2016, cit.

³⁰ COM (2016) 109 final, p. 7.

³¹ COM (2016) 109 final, p. 9.

prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio, “deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri”. Nella proposta di conclusione, la Commissione europea si è altresì attribuita il ruolo di organismo di coordinamento ai sensi dell’articolo 10 della Convenzione, e di rappresentanza dell’Unione europea in seno al GREVIO. All’articolo 4 della proposta presentata dalla Commissione, con una formulazione simile a quella utilizzata ai fini della ratifica della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, inoltre, si legge che la Commissione e gli Stati membri cooperano strettamente e stabiliscono le modalità appropriate sulle questioni di controllo, rendicontazione, modalità di voto e funzionamento dell’organismo di coordinamento, così come le modalità “per rappresentare le rispettive posizioni nelle riunioni degli organismi creati dalla Convenzione”. Le modalità vanno definite in un codice di condotta.

Ad oltre un anno di distanza dalla proposta della Commissione europea, il Consiglio ha adottato l’11 maggio 2017 due decisioni relative alla firma, n. 865 e 866, a nome dell’Unione europea, della Convenzione di Istanbul: la prima, con riferimento alla cooperazione giudiziaria in materia penale, la seconda con specifico riguardo all’asilo e al divieto di respingimenti. Rispetto alla proposta della Commissione europea, la prima decisione si fonda sugli articoli 82(2) e 83(1) TFUE, mentre la seconda sull’articolo 78(2). L’articolo 83(1) concerne il ravvicinamento delle legislazioni penali sotto il profilo sostanziale. Il Parlamento europeo e il Consiglio possono adottare, secondo la procedura legislativa ordinaria, delle direttive per stabilire “norme minime” relative alla definizione dei reati e delle sanzioni “in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni”. Tali sfere di criminalità comprendono: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata (Articolo 83(1) co. 2). In funzione dell’evoluzione della criminalità, il Consiglio potrà adottare all’unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo, una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondano ai requisiti previsti. Nel preambolo delle due decisioni relative alla firma, si sottolinea che l’Unione “conferma il proprio impegno a combattere la violenza contro le donne nel proprio territorio e a livello globale e rafforza l’attuale azione politica e il quadro giuridico sostanziale esistente nel settore del diritto di procedura penale”. Il paragrafo 6 del preambolo delle decisioni in esame evidenzia alcuni dei limiti delle decisioni di firma da parte del Consiglio. Si legge infatti:

“È opportuno firmare la convenzione a nome dell’Unione per quanto riguarda le materie ricadenti nella competenza dell’Unione nella misura in cui la convenzione [possa] incidere su norme comuni o modificarne la portata. Ciò riguarda, in particolare, determinate disposizioni della convenzione relative alla cooperazione giudiziaria in materia penale e le disposizioni della convenzione relativa all’asilo e al non respingimento. Gli Stati membri mantengono le rispettive competenze nella misura in cui la convenzione non incide sulle norme comuni o ne modifica la portata”³².

Se, da un lato, la prima delle decisioni riguarda le disposizioni della Convenzione di Istanbul sulla cooperazione giudiziaria “nella misura in cui tali disposizioni incidono su norme comuni o ne modificano la portata”, dall’altro lato, la seconda decisione, relativa all’asilo e al non respingimento, si limita a due unici articoli della Convenzione di Istanbul, segnatamente il numero 60 e 61, concernenti rispettivamente le richieste di asilo basate sul genere e il divieto di respingimenti. Si noti come l’articolo 59 della Convenzione di Istanbul, inserito nel medesimo capitolo VII “migrazione e asilo”, relativo allo status di residente delle vittime di violenza sia stato invece omesso³³.

Alle decisioni del Consiglio ha fatto seguito la firma della Convenzione di Istanbul avvenuta il 13 giugno 2017. Nel rapporto del Comitato sulle libertà civili, la giustizia e gli affari interni e della Commissione per i diritti delle donne e la parità di genere, adottato poco tempo dopo³⁴, si raccomandava l’attivazione della “clausola passerella” di cui all’articolo 83(1) co. 3, che consentirebbe di estendere le sfere di criminalità ed inserire dunque la violenza di genere contro le donne e le bambine e altre forme di violenza di genere tra i crimini di cui all’articolo 83(1) TFUE co. 2³⁵. Il Parlamento europeo ha discusso in plenaria il suddetto rapporto e ha adottato la Risoluzione n. 329 del 12 settembre 2017. La risoluzione richiama nel preambolo i rilevanti articoli del TFUE, incluso l’articolo 19 TFUE omesso nelle decisioni del Consiglio e nella proposta della Commissione europea, oltre che gli atti di diritto derivato pertinenti e i rapporti elaborati da comitati e commissioni dell’UE. Alla lettera F, la risoluzione ricorda che la violenza contro le donne e la violenza di genere, sia fisica sia psicologica, sono diffuse nella UE e sono una “forma estrema di discriminazione” e una violazione dei diritti umani fondamentali che affligge le donne a tutti i livelli della società, costituendo uno

³² Considerando n. 6.

³³ Sul punto, si veda *infra*, par. 6.1.

³⁴ *Interim report on the proposal for a Council Decision on the conclusion, by the European Union, of the Council of Europe Istanbul Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, 19 luglio 2017. Rapporteurs: Christine Revault D’Allonnes Bonnefoy, Anna Maria Corazza Bildt, par. 12.

³⁵ Vedi sul punto, C. AMALFITANO, *Articolo 83*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, Milano, 2014, p. 896 ss., e sulla relazione tra articolo 83 e 82, S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, vol. II: *EU Criminal Law, Policing and Civil Law*, 4. ed., Oxford, 2016.

dei principali ostacoli alla parità tra uomini e donne. L'istituzione dell'Unione mette in luce l'approccio frammentato contro la violenza esistente attualmente in Europa per la mancanza di “una strategia adeguata”³⁶, identifica elementi di discriminazione intersezionale, inclusa la disabilità³⁷, sottolinea come la VAW sia troppo spesso considerata una questione puramente interna e dunque “tollerata”³⁸. La risoluzione individua in un mix di misure legislative e non legislative gli strumenti per ridurre la violenza contro le donne e la violenza domestica. La ratifica immediata della Convenzione di Istanbul contribuirebbe significativamente - si legge nella risoluzione - allo sviluppo di una politica integrata e alla promozione di forme di cooperazione internazionale nella lotta contro ogni forma di violenza nei confronti delle donne³⁹. Il Parlamento europeo lamenta inoltre il fatto che le decisioni del Consiglio si siano limitate a due sole aree, ovvero la cooperazione giudiziaria in materia penale e il diritto d'asilo e non-respingimento. Ci pare di interesse, ancorché solo parzialmente di rilievo nell'economia del presente lavoro, come la negazione dei servizi connessi alla salute riproduttiva, incluso un aborto sicuro, sia stata considerata una forma di violenza contro donne e bambine⁴⁰. Le raccomandazioni del Parlamento europeo all'interno della risoluzione sono numerose. Dal punto di vista politico, si nota un riferimento alle obiezioni sollevate da alcuni Stati sulla nozione di violenza “di genere” – si parla appunto di “misleading interpretations” della nozione di violenza di genere alla luce dell'articolo 3 della Convenzione di Istanbul⁴¹. Nella risoluzione viene richiesto al Consiglio di assicurare, nonostante la firma dell'adesione da parte della UE alla Convenzione di Istanbul sia già avvenuta con i limiti di cui si è detto, a “broad EU accession” e “without any limitations”⁴²; alla Commissione di elaborare una strategia per combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica⁴³; di designare un coordinatore europeo per agire come rappresentante dell'Unione al Comitato delle parti del CoE⁴⁴; di coinvolgere il Parlamento nel monitoraggio dell'attuazione della Convenzione e di procedere ad un accordo rapido su di un codice di condotta tra la UE e i suoi Stati membri per l'attuazione della Convenzione⁴⁵. Il Parlamento europeo chiede inoltre al Consiglio di estendere le sfere di criminalità di cui all'articolo 83(1) co.

³⁶ Lettera J, Risoluzione n. 329, cit.

³⁷ Lettera R.

³⁸ Lettera S.

³⁹ Par. 8 della risoluzione.

⁴⁰ Par. 4 della risoluzione.

⁴¹ Par. 9, lettera b).

⁴² Para. 9, lettera d).

⁴³ Par. 9, lettera i).

⁴⁴ Par. 9, lettera g).

⁴⁵ Par. 9, lettera h).

2, attivando la procedura di cui al co. 3 della medesima disposizione⁴⁶, e di rivedere la decisione quadro della UE in vigore sulla lotta a certe forme ed espressioni di razzismo e xenofobia per il tramite del diritto penale⁴⁷; di creare un osservatorio sul monitoraggio europeo delle forme di violenza contro le donne⁴⁸.

In una successiva risoluzione del 26 ottobre 2017 sulla lotta alle molestie e agli abusi sessuali, il Parlamento europeo ha ripreso alcuni dei punti già elaborati nella risoluzione di settembre, in particolare là dove l'istituzione invita gli Stati membri ad accelerare la ratifica della Convenzione di Istanbul e ad attuarla pienamente, anche istituendo un sistema di raccolta di dati disaggregati, “che includa dati ripartiti per età e genere dei responsabili e relazione tra il responsabile e la vittima, e comprenda le molestie sessuali”⁴⁹. Si spinge persino oltre quanto raccomandato nella precedente risoluzione, invitando la Commissione a presentare una proposta di direttiva intesa a contrastare tutte le forme di violenza nei confronti delle donne e delle ragazze e di violenza di genere; ribadisce inoltre l'invito alla Commissione affinché presenti una strategia globale dell'UE contro tutte le forme di violenza di genere, comprese le molestie e gli abusi sessuali contro le donne e le ragazze⁵⁰.

5. Sulla base giuridica delle decisioni del Consiglio di firma e della/e futura/e decisione/i di ratifica

Come si è visto, la Commissione europea ha fondato la propria proposta sugli articoli 82(2) e 84 TFUE, limitandosi alle “finalità principali” della Convenzione di Istanbul, mentre il Consiglio, discostandosi dalla proposta, ha affiancato all'articolo 82(2) l'articolo 83(1) TFUE con riferimento alla prima delle due decisioni di firma, e si è fondato sul solo articolo 78(2) con riguardo alla seconda. Benché il riferimento all'articolo 83(1) TFUE risulti positivo, anche alla luce del rapporto commissionato dal PE nel 2013, le decisioni presentano dei precisi limiti. Il Consiglio, infatti, non solo si è riferito a due soli ambiti, ovvero la cooperazione giudiziaria in materia penale da un lato, asilo e divieto di respingimento dall'altro, ma ha altresì chiaramente enunciato che è opportuno firmare la Convenzione per quanto riguarda le materie “ricadenti nella competenza dell'Unione” nella misura in cui “la Convenzione può incidere su norme comuni o modificarne la portata”. Considerato che la Convenzione di Istanbul è un accordo misto, in quanto

⁴⁶ Par. 12.

⁴⁷ Par. 13.

⁴⁸ Par. 9, lettera r).

⁴⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 26 ottobre 2017 sulla lotta alle molestie e agli abusi sessuali nell'UE ([2017/2897\(RSP\)](#)), para. 10.

⁵⁰ Ivi, para. 11.

comprendente materie che rientrano nel quadro delle competenze sia dell'Unione sia degli Stati membri⁵¹, è evidente come la base giuridica sia l'elemento chiave per cogliere il margine di azione dell'Unione europea nel contrasto alla violenza di genere contro le donne.

Dal punto di vista della base giuridica, grande assente è l'articolo 19 TFUE, che venne utilizzato dall'Unione quale base giuridica della Decisione del 26 novembre 2009 riguardante la conclusione da parte dell'Unione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, adottata, proprio in virtù dell'articolo 19 TFUE, all'unanimità⁵². Un altro articolo che non trova spazio alcuno né nella proposta della Commissione né tantomeno nelle decisioni del Consiglio è l'articolo 168 TFUE, opportuna base giuridica per l'adozione di *best practices* nel contrasto alla violenza contro le donne quale forma di “public health concern”⁵³. Benché non sia giuridicamente ammissibile l'adozione di una direttiva che armonizzi le misure in materia di diritto alla salute a seguito di episodi di violenza contro le donne, sarebbe possibile concepire uno strumento giuridico basato sugli articoli 114 e 168 TFUE – o una modifica alla Direttiva sui diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera⁵⁴ – con lo scopo di garantire alle donne la mobilità necessaria per accedere a cure mediche che possano rispondere alle gravi e perduranti conseguenze fisiche e psicologiche della violenza.

Alla luce di quanto si è detto delle preoccupazioni manifestate da alcune lobby a tutela dei diritti delle donne⁵⁵, è ragionevole prevedere che il Consiglio si attenga, nella futura decisione sulla conclusione della Convenzione di Istanbul da parte dell'Unione europea, alle basi giuridiche già menzionate nelle decisioni di firma. Lo farà anche alla luce delle forti resistenze manifestate da alcuni Stati, come rilevato dal Parlamento europeo, sulla nozione di “genere” e l'espressione “violenza di genere” proposte dalla Convenzione; quest'ultima, per la verità, è chiarissima e lapidaria nel definire il genere come maschile e femminile, ma presenta una definizione “aperta” di violenza domestica, senza riferimento al fatto che sia una donna vittima di violenza, che

⁵¹ T.C. HARTLEY, *The Foundations of European Union Law*, 8. ed., Oxford, 2014, p. 195.

⁵² Decisione del Consiglio, del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, GUL 23 del 27.1.2010, pp. 35–36.

⁵³ Sul punto si veda S. DE VIDO, *The Ratification by the EU of the Council of Europe Istanbul Convention by the EU: A Step Forward in the Protection of Women from Violence in the European Legal System*, in *European Journal of Legal Studies*, 9, 2017, p. 92.

⁵⁴ Direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2011, concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera, GUL 88 del 4.4.2011, pp. 45–65.

⁵⁵ Come emerso dall'evento promosso da Women's lobby, il 6 dicembre 2017, alla sede della rappresentanza permanente della Repubblica federale tedesca alla UE, Bruxelles.

lascerebbe intravedere la possibilità di un suo collegamento alla violenza nel nucleo familiare che coinvolga bambine/i, anziane/i, uomini, LGBTQAI⁵⁶.

6. Effetti dell'entrata in vigore della Convenzione sulle politiche dell'Unione: verso una strategia dell'Unione europea sulla violenza contro le donne

Le conseguenze della ratifica della Convenzione di Istanbul da parte della UE sulle politiche dell'Unione verranno qui esaminate alla luce di quanto sarebbe auspicabile, alla luce anche delle spinte provenienti da rapporti commissionati dal Parlamento europeo negli anni scorsi⁵⁷, e di quanto invece appare più realistico alla luce delle decisioni del Consiglio sulla firma di cui si è detto.

In una relazione promossa nel 2013 da una unità all'interno del Servizio di ricerca parlamentare del Segretariato Generale del Parlamento europeo, vennero proposte quattro direttive dell'Unione europea, o, meglio, tre direttive ed una alternativa alle precedenti: una direttiva sullo stupro, una contro le mutilazioni genitali femminili (contro le quali esiste già una ferma condanna da parte della Commissione e del Parlamento europeo⁵⁸), sulla violenza domestica e, come alternativa alle precedenti, un'unica direttiva contro la violenza nei confronti delle donne⁵⁹. La base giuridica venne individuata nell'articolo 83(1) TFUE. Se consideriamo lo sfruttamento sessuale come recentemente definito da uno strumento ONU, ovvero ogni abuso o tentativo di abuso di una posizione di vulnerabilità a scopo sessuale, incluso, ma non limitato a, l'ottenimento di vantaggi monetari, sociali o politici derivanti dallo sfruttamento sessuale dell'altro/a, e che "sfruttamento sessuale" è un termine ampio, che include atti quali una relazione di sfruttamento, lo stupro e le mutilazioni genitali femminili potrebbero essere ricomprese in siffatta categoria⁶⁰. Osservando poi l'elenco dei reati che rilevano ai fini della Direttiva 2012/29, ovvero terrorismo, criminalità organizzata, tratta di esseri umani, *violenza di genere, violenza nelle relazioni strette* ("intimate partner violence"), violenza o sfruttamento sessuale o reati basati sull'odio (articolo 22(3) della Direttiva), esso ci sembra anticipare piuttosto chiaramente possibili

⁵⁶ Articolo 2(2): "Le Parti contraenti sono incoraggiate ad applicare le disposizioni della presente Convenzione a tutte le vittime di violenza domestica. Nell'applicazione delle disposizioni della presente Convenzione, le Parti presteranno particolare attenzione alla protezione delle donne vittime di violenza di genere". Sulla possibilità che venga adottato un protocollo per estendere la nozione di violenza domestica in modo da includervi tra le vittime bambini/e, anziani/e, uomini e LGBTQAI, si veda S. DE VIDO, *Donne, violenza e diritto internazionale*, cit.

⁵⁷ European Added Value Assessment Combatting violence against women, *Report*, cit. Si veda altresì il rapporto di C. CHINKIN, K. NOUSIAINEN, *Legal Implications of EU Accession to the Istanbul Convention*, *op. cit.*, p. 43.

⁵⁸ Comunicazione della Commissione, *Towards the elimination of female genital mutilation*, 25.11.2013, COM(2013).

⁵⁹ European Added Value Assessment Combatting violence against women, *Report*, cit.

⁶⁰ Thematic Glossary of current terminology related to Sexual Exploitation and Abuse (SEA) in the context of the United Nations, 2016, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/un_glossary_on_sea.pdf

sviluppi in seno all'articolo 83(1) TFEU. Nel caso di una proposta di direttiva sulla violenza domestica o, come ipotizzato, una più in generale sulla violenza contro le donne, sarebbe necessario attivare la clausola passerella di cui all'articolo 83(1) co. 3. Invero, nel caso della violenza domestica, lo sfruttamento sessuale è solo uno degli elementi caratterizzanti il reato, che presenta elementi di sfruttamento dal punto di vista economico e forti pressioni sul piano psicologico. In alternativa, nel caso della violenza domestica, come del resto emerge dal rapporto del Parlamento europeo adottato nel 2016⁶¹, sarebbe preferibile utilizzare come base giuridica l'articolo 84 TFUE, che esclude ogni forma di armonizzazione, ma che consentirebbe di adottare delle misure volte a “spingere gli Stati a agire sul piano nazionale per prevenire la violenza contro le donne”.

Chiaramente, l'Unione potrebbe (qui il condizionale è d'obbligo) arrivare al punto, fondandosi proprio sull'articolo 19 TFUE – cosa che, pur essendo auspicabile, difficilmente potrà compiersi in breve tempo – di concepire una avanzata direttiva che contempli la violenza domestica nel senso più ampio del termine come emerge da una lettura attenta dell'articolo 3 della Convenzione di Istanbul, ovvero una direttiva contro ogni forma di violenza domestica basata sul – *rectius* sui – generi. Ciò che manca sembra essere, soprattutto ma non unicamente per le ipotesi di violenza domestica, l'elemento della transnazionalità del reato. Il riferimento alla “dimensione transnazionale” dei reati pone alcune perplessità, benché una studiosa abbia sottolineato come questo riferimento debba interpretarsi in senso flessibile, nel senso che le disposizioni nazionali attuative delle direttive potranno trovare applicazione anche nella misura in cui il reato abbia in concreto carattere puramente interno⁶². Ed invero, il carattere transnazionale potrebbe derivare altresì dalla “particolare necessità” di combattere siffatti reati su basi comuni ai sensi dell'articolo 83(1) stesso. Le disposizioni nazionali attuative delle direttive potranno trovare applicazione anche nella misura in cui il reato abbia in concreto carattere puramente interno⁶³. Lo stesso potrebbe dirsi con riferimento all'articolo 82(2), che, sostiene la medesima autrice, non ha escluso l'adozione di norme minime che trovano applicazione anche in situazioni di fatto puramente interne e, quindi, prive di alcun elemento di estraneità⁶⁴. Infine, nell'ultima delle ipotesi elaborate dal rapporto del 2013 commissionato dal Parlamento europeo, una direttiva più ampia, più “generale” se vogliamo, contro la violenza nei confronti delle donne costituirebbe un passo

⁶¹ European Parliament, *The Issue of Violence against Women in the European Union* (Brussels 2016) 41 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556931/IPOL_STU\(2016\)556931_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556931/IPOL_STU(2016)556931_EN.pdf).

⁶² C. AMALFITANO, *Articolo 83, op. cit.*, p. 900.

⁶³ C. AMALFITANO, *Articolo 82, op. cit.*, p. 890, 891.

⁶⁴ C. AMALFITANO, *Articolo 82, op. cit.*, p. 890.

epocale nell'Unione europea. Le medesime considerazioni sull'attivazione della clausola passerella e sul limite della transnazionalità valgono in siffatto contesto. Se consideriamo la violenza contro le donne più che un reato a sé una nozione-contenitore di diverse fattispecie penali tutte caratterizzate dall'elemento della discriminazione basata sul genere⁶⁵, una direttiva generale sulla violenza contro le donne potrebbe costituire uno strumento-contenitore di misure che gli Stati devono adempiere per dare attuazione alla Direttiva e, per questa via, alla Convenzione di Istanbul nelle materie di competenza della UE.

Data la formulazione delle decisioni del Consiglio sulla firma della Convenzione, che si limitano alle disposizioni della Convenzione sulla cooperazione giudiziaria in materia penale “nella misura in cui tali disposizioni incidono sulle norme comuni o ne modificano la portata”, ci si deve interrogare sulle potenzialità della Convenzione di Istanbul in termini di impatto sulle politiche dell'Unione e quale strumento interpretativo. La mia analisi riguarderà dapprima le azioni.

In primo luogo, una volta che la Convenzione di Istanbul sarà entrata in vigore per l'Unione, quest'ultima dovrà individuare un coordinatore europeo, come previsto dall'articolo 10 della Convenzione di Istanbul, che avrà la responsabilità di coordinamento, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche e delle misure destinate a prevenire e contrastare ogni forma di violenza oggetto della Convenzione. Siffatto ruolo potrà essere coperto dalla Commissione europea, come del resto ipotizzato dalla stessa istituzione europea nella sua proposta di conclusione della Convenzione di Istanbul.

In secondo luogo, la ratifica della Convenzione di Istanbul potrebbe essere legata all'adozione di un codice di condotta simile a quello elaborato al momento della ratifica della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità⁶⁶. Il codice di condotta identificava forme di coordinamento tra Consiglio, Stati membri e Commissione con riferimento a vari aspetti dell'attuazione della Convenzione, inclusa la rappresentanza in seno al Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità. Nel caso della Convenzione di Istanbul, il codice di condotta, ipotizzato peraltro anche nella proposta della Commissione europea di conclusione della Convenzione, potrà definire le aree di competenza esclusiva dell'Unione europea, ovvero i casi di violenza nel contesto dell'amministrazione pubblica della UE, le aree di competenza concorrente e parallela, nonché le modalità di rappresentanza dell'Unione all'interno del GREVIO⁶⁷. Ne consegue che le

⁶⁵ Tesi sostenuta in *Donne, violenza e diritto internazionale*, op. cit., p. 48.

⁶⁶ Codice di condotta tra il Consiglio, gli Stati membri e la Commissione che stabilisce le disposizioni interne per l'applicazione della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità da parte dell'Unione europea e per la rappresentanza dell'Unione europea relativamente alla convenzione stessa, 2010/C 340/08, GU C 340 del 15.12.2010, pp. 11–15.

⁶⁷ Vedi *supra*, par. 1.

azioni dell'Unione europea saranno sottoposte all'esame del GREVIO stesso, il quale elaborerà rapporti periodici sull'adempimento da parte dell'Unione, per le sfere di sua competenza, dello strumento giuridico del Consiglio d'Europa.

In terzo luogo, l'Unione potrebbe adottare una strategia con riguardo al contrasto alla violenza nei confronti delle donne. La Commissione europea adotta annualmente un rapporto sulla parità di genere, ha incluso il contrasto alla violenza nei confronti delle donne nel *new strategic engagement for gender equality 2016-2019*⁶⁸ e ha elaborato un *gender action plan* per il periodo 2016-2020⁶⁹. Tuttavia, queste azioni frammentate non sembrano sufficienti ad orientare l'azione degli Stati membri nella corretta attuazione della Convenzione. Servirebbe una strategia complessiva a livello europeo. L'esempio della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità è utile anche in questo contesto. L'Unione europea ha infatti adottato una strategia 2010-2020 sulla disabilità, individuando le azioni a livello europeo per integrare quelle nazionali, e determinato “i meccanismi necessari per attuare la Convenzione, incluso all'interno delle istituzioni dell'Unione”. Ha inoltre identificato il sostegno necessario per il finanziamento, la ricerca, le campagne di sensibilizzazione, la raccolta dati e le statistiche⁷⁰. Su quest'ultimo aspetto, l'ultimo rapporto elaborato per il FEMM pubblicato a novembre 2017, ha riportato come la prassi degli Stati abbia dimostrato enormi differenze tra una giurisdizione e l'altra in termini di tipologia di dati raccolti a livello nazionale (altro obbligo della Convenzione di Istanbul ai sensi dell'articolo 11), ma anche in termini di definizioni, categorie ed unità utilizzate⁷¹. L'Istituto europeo per la parità di genere ha già elaborato un progetto per migliorare la raccolta e l'armonizzazione dei dati sulla violenza nei confronti delle donne elaborati da forze di polizia nazionali, sistemi giudiziari, servizi sanitari e sociali nel quadro della UE. Ciò rientra nel quadro della attuazione della Convenzione di Istanbul. Vi rientrerebbe altresì un “femicide watch”, come suggerito dalla *UN Special Rapporteur on Violence against Women*, Dubravka Šimonović⁷².

⁶⁸https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/strategic_engagement_for_gender_equality_en.pdf

⁶⁹ EU Gender Action Plan 2016-2020.

⁷⁰ Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, *GUL* 303 del 2.12.2000, pp. 16–22.

⁷¹ Directorate General for Internal Policies - Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs - Women's Rights & Gender Equality, *Violence against women and the EU accession to the Istanbul Convention, report for the FEMM Committee*, novembre 2017, p. 33.

⁷² Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences Dubravka Šimonović A/HRC/32/42 (2016), par. 45.

6.1. Effetti sul piano interpretativo: osservazioni alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Le potenzialità della Convenzione di Istanbul si potranno tuttavia apprezzare anche, e probabilmente al meglio, sul piano interpretativo. In questa sede sostengo che l'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul per l'Unione europea avrà un impatto in termini di interpretazione del diritto derivato dell'UE alla luce delle norme della Convenzione. È del resto quanto avvenuto per la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, che è stata utilizzata – benché non sia stata ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione europea – ai fini dell'interpretazione del termine “handicap” contenuto nella Direttiva del Consiglio 2000/78 per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro⁷³.

In questa sede presento tre esempi volti ad evidenziare l'ampiezza delle ricadute che potranno derivare, sul piano interpretativo, dalla ratifica della Convenzione di Istanbul da parte dell'UE.

Il primo concerne l'obbligo di risarcimento, previsto dall'articolo 30(2) della Convenzione di Istanbul. Un adeguato risarcimento – si legge nell'articolo 30(2) “è accordato a coloro che abbiano subito gravi pregiudizi all'integrità fisica o alla salute, se la riparazione del danno non è garantita da altre fonti, in particolare dall'autore del reato”. Si potrebbe argomentare che la disposizione abbia efficacia diretta, in quanto contiene un obbligo chiaro e preciso capace di disciplinare direttamente la posizione giuridica degli individui. Tuttavia, l'efficacia diretta deve escludersi quando dalla disposizione non sia possibile evincere in maniera chiara l'ente obbligato a fornire la prestazione⁷⁴. Considerando controversa la diretta applicabilità dell'articolo 30(2) vista la necessità di un'attuazione a livello nazionale per il tramite dell'istituzione di un meccanismo di risarcimento, si deve ritenere che la mancanza di efficacia diretta non derivi tanto dalla possibilità di configurare un diritto all'indennizzo equo ed adeguato per le vittime, quanto dalla omessa istituzione di un sistema di indennizzo a livello nazionale.⁷⁵ In questo quadro, l'impatto della Convenzione di Istanbul sarà senz'altro apprezzabile. Si deve invero riconoscere che gli Stati sono vincolati al rispetto e all'attuazione della Direttiva no. 2004/80 relativa all'indennizzo delle vittime di reato, in particolare hanno l'obbligo di prevedere un meccanismo di risarcimento per le vittime di crimini intenzionali violenti commessi nei loro territori. Ciò sarebbe possibile

⁷³ C-335/11 e C-337/11, *HK Danmark c. Dansk almenntilgigt Boligselskab* e *HK Danmark c. Dansk Arbejdsgiverforening*, sentenza 11 aprile 2013, par. 35-38. Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, GUL 303 del 2.12.2000, pagg. 16–22.

⁷⁴ C-6 e 9/90, *Francovich e Bonifaci c. Repubblica Italiana*, sentenza del 19 novembre 1991.

⁷⁵ M. CARTA, ‘Quali diritti per le vittime di reati intenzionali violenti secondo il diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano?’, *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 90.

tuttavia solo per i reati commessi nel territorio di uno Stato membro diverso da quello che concede l'indennizzo⁷⁶. È quanto emergeva con chiarezza nell'ordinanza della Corte di giustizia dell'UE nel caso *Paola C. c. Consiglio dei Ministri*, deciso nel 2014⁷⁷. La signora Paola C. era stata vittima di un reato intenzionale violento commesso nel territorio dello Stato membro in cui ella risiedeva, l'Italia. La situazione – concludeva allora la Corte – “non rientra[va] nell'ambito di applicazione della Direttiva 2004/80, bensì solo del diritto nazionale”. Si potrebbe considerare una forma di discriminazione *a contrario* ai danni delle vittime di stupro. Più recentemente, la Corte ha precisato la sua posizione nella sentenza C-601/14 dell'11 ottobre 2016, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, là dove i giudici di Lussemburgo affermano che l'articolo 12, paragrafo 2, della Direttiva 2004/80, concernente l'obbligo per gli Stati di adottare un sistema di indennizzo per le vittime di reati intenzionali violenti, “deve essere interpretato nel senso che esso mira a garantire al cittadino dell'Unione il diritto di ottenere un indennizzo equo ed adeguato per le lesioni subite nel territorio di uno Stato membro nel quale si trova, nell'ambito dell'esercizio del proprio diritto alla libera circolazione, imponendo a ciascuno Stato membro di dotarsi di un sistema di indennizzo delle vittime per ogni reato intenzionale violento commesso sul proprio territorio” (para. 45). La stessa Commissione, nel presentare il ricorso avverso lo Stato, argomentava che l'indennizzo dovesse essere disponibile tanto nelle situazioni interne quanto in quelle caratterizzate da elementi transfrontalieri. L'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul chiarirebbe ulteriormente questo profilo e consentirebbe una lettura maggiormente “di genere” delle direttive in vigore. In altri termini, anche se le norme della Convenzione non hanno effetto diretto, esse producono un effetto *indiretto*, in termini di obbligo per i giudici nazionali – e per la Corte di giustizia dell'UE – di interpretare il diritto UE alla luce della Convenzione di Istanbul⁷⁸.

L'utilizzo della Convenzione quale strumento interpretativo rileva, per proporre un ulteriore esempio, anche ai fini dell'applicazione dell'articolo 59 della Convenzione stessa, escluso dalla seconda decisione del Consiglio sulla firma. In base all'articolo 59, si garantisce infatti alle vittime, “il cui status di residente dipende da quello del coniuge o del partner, conformemente al loro diritto interno”, la possibilità di ottenere “su richiesta, in caso di scioglimento del matrimonio o della relazione, in situazioni particolarmente difficili, un titolo autonomo di soggiorno, indipendentemente dalla durata del matrimonio o della relazione”. Le vittime

⁷⁶ Articolo 12(1) Direttiva 2004/80: “Le disposizioni della presente direttiva riguardanti l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere si applicano sulla base dei sistemi degli Stati membri in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori”.

⁷⁷ C-122/13, *Paola C. c. Consiglio dei Ministri*, ordinanza 30 gennaio 2014.

⁷⁸ R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 153.

possono inoltre ottenere “la sospensione delle procedure di espulsione avviate perché il loro status di residente dipendeva da quello del coniuge o del partner, conformemente al loro diritto interno, al fine di consentire loro di chiedere un titolo autonomo di soggiorno”. Le Parti rilasciano un titolo di soggiorno rinnovabile alle vittime “quando l’autorità competente ritiene che il loro soggiorno sia necessario in considerazione della loro situazione personale”; o “quando l’autorità competente ritiene che il loro soggiorno sia necessario per la loro collaborazione con le autorità competenti nell’ambito di un’indagine o di procedimenti penali” (para. 3). Il diritto UE andrebbe interpretato nel senso che le vittime di violenza ai sensi della Convenzione di Istanbul possano ricevere un titolo di soggiorno basato sulla loro situazione personale, se le autorità lo ritengono necessario ai sensi dell’articolo 59(3). Sempre alla luce dell’articolo 59(3), si potrebbe rileggere, e superare i limiti di, la sentenza della Corte di giustizia dell’UE *Secretary of State for the Home Department c. NA*, concernente il caso di una donna pakistana che si era trasferita nel Regno Unito con il marito di cittadinanza tedesca⁷⁹. I figli della coppia avevano cittadinanza dell’Unione. Ella sopravvisse a diversi abusi da parte del marito, che decideva di lasciare il paese *prima* dell’avvio delle pratiche di divorzio. In base ad una rigida interpretazione della Direttiva 2004/38 sul diritto di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell’Unione europea e dei loro famigliari⁸⁰, la donna non poteva godere dei diritti derivanti dalla Direttiva, ma poteva continuare a risiedere nel Regno Unito in quanto – ha sostenuto la Corte – essa aveva la responsabilità di cura dei figli. La donna dunque non godeva del diritto di risiedere *in quanto vittima* di violenza domestica, ma unicamente sulla base del suo ruolo di cura dei figli⁸¹. L’Avvocato generale Wathelet argomentava, nelle sue conclusioni, che “the loss of the derived right of residence, by a spouse who is a third country national, in the event of the Union citizen’s departure could be used as a means of exerting pressure to stop the divorce at a time when the circumstances are in themselves enough to wear the victim down psychologically and, in any event, to engender fear of the perpetrator of the violence”⁸². Quale è il punto di interrogarsi sul se il partner abbia o meno lasciato il paese? In base all’articolo 59 della Convenzione, infatti,

⁷⁹ Sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, C-115/15, *Secretary of State for the Home Department c. NA*, 30 giugno 2016.

⁸⁰ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, *GUL* 158 del 30.4.2004, pp. 77–123.

⁸¹ Si veda il commento critico di S. PEERS, 25 luglio 2016, <http://eulawanalysis.blogspot.it/2016/07/domestic-violence-and-free-movement-of.html>

⁸² Conclusioni presentate il 14 aprile 2016.

il diritto di residenza della donna deve essere garantito se ella è vittima/sopravvissuta alla violenza domestica per evitare che la perdita dello status di residente possa indurre la vittima a continuare la relazione violenta. Quale terzo esempio, la Convenzione di Istanbul potrebbe essere utile per interpretare l'espressione "violenza sessuale" inclusa nella Direttiva 2014/41 con riguardo all'ordine di indagine europeo in materia penale. La Direttiva contiene l'espressione "violenza sessuale", ma non la definisce. Nel preambolo, si legge che "le categorie di reati elencati nell'allegato D [tra cui la violenza sessuale] dovrebbero essere interpretate in maniera coerente con l'interpretazione basata sugli strumenti esistenti in materia di riconoscimento reciproco"⁸³. Poiché la violenza sessuale non trova definizione né in questa né nella Direttiva 2011/99 sull'ordine di protezione europeo, quest'ultima precisamente inerente al reciproco riconoscimento tra gli Stati membri delle decisioni di protezione delle vittime di reato, la Convenzione di Istanbul potrebbe essere utilizzata quale strumento di interpretazione dell'espressione violenza sessuale ai fini dell'ordine di indagine europeo in materia penale.

Infine, non si può omettere che la Convenzione di Istanbul attua molti diritti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, quali la parità di genere, il divieto di tortura, il diritto alla libertà e alla sicurezza, il diritto al rispetto della vita privata e familiare, il diritto alla salute. In virtù dell'articolo 6(1) TUE, la Carta diviene uno strumento per "valutare la validità e stabilire la corretta interpretazione degli atti della UE nei casi in cui si sono poste questioni pregiudiziali in materia di diritti umani fondamentali"⁸⁴. Significa, in altri termini, orientare l'interpretazione degli atti normativi della UE nell'ottica di rispetto dei diritti umani enunciati dalla Carta. In base all'articolo 52(3) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, laddove la Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla CEDU⁸⁵. Per il tramite di questo articolo, il divieto di discriminazione, il divieto di tortura, trattamento inumano o degradante, il diritto al rispetto della vita privata e familiare, come interpretati dalla Corte europea dei diritti umani fondamentali con riguardo a casi di violenza domestica e di violenza contro le donne⁸⁶, entrano dalla porta della Carta dei diritti fondamentali e divengono parte integrante del sistema giuridico dell'Unione. Si deve rilevare inoltre che, nella recente sentenza *Talpis c. Italia*, la Corte europea ha interpretato le norme della Convenzione europea per i diritti umani e le libertà

⁸³ Considerando 36.

⁸⁴ F. BESTAGNO, *Carta dei diritti fondamentali della UE*, in *DIDU*, 2015, p. 261.

⁸⁵ F. FERRARO, N. LAZZERINI, *Articolo 53*, in R. MASTROIANNI ET AL., *Carta dei diritti fondamentali*, op. cit., p. 1068.

⁸⁶ Si veda, ad esempio, le sentenze della Corte europea diritti umani *Opuz c. Turchia*, sentenza del 9 giugno 2009, *Valiulienė c. Lituania*, sentenza del 26 marzo 2013, o la già citata *Talpis c. Italia*.

fondamentali alla luce della Convenzione di Istanbul⁸⁷. Le norme della prima entrerebbero dunque per questa via nel sistema dell'Unione europea "arricchite" dalle norme della Convenzione di Istanbul. Ciò peraltro potrebbe già avvenire, a prescindere dall'adesione dell'Unione europea alla Convenzione.

7. Una proposta per una cooperazione rafforzata sulla prevenzione e la lotta alla violenza nei confronti delle donne e delle bambine

Una volta ratificata dall'Unione europea, la Convenzione di Istanbul, lo si è visto, avrà un impatto notevole sulle politiche dell'Unione, sia in termini di azioni da intraprendere per rispettare gli obblighi discendenti dallo strumento giuridico del Consiglio d'Europa, sia in termini interpretativi. Pare più dubbio che si riesca a trovare un consenso in seno al Consiglio sull'adozione di una Direttiva che si occupi specificatamente di violenza contro le donne, o di alcune forme riconducibili ad essa, ad esempio sulla violenza domestica.

Vi è un'ultima possibilità, tuttavia, ovvero una cooperazione rafforzata avviata da almeno nove Stati che possa condurre all'adozione di uno strumento giuridico sulla violenza domestica o uno più generale contro la violenza nei confronti delle donne e delle bambine, in termini di cooperazione giudiziaria in materia penale⁸⁸. La cooperazione rafforzata potrà essere attivata anche mediante la clausola di accelerazione che è prevista tanto all'articolo 82(3) quanto all'articolo 83(3). Con riferimento in particolare all'articolo 83, cui si è fatto riferimento più volte, si noterà come il paragrafo 3 consente il ricorso da parte di uno Stato, il quale "ritenga che un progetto di direttiva [...] incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico", al "freno di emergenza", per sospendere l'adozione di una direttiva che abbia ad oggetto il ravvicinamento delle legislazioni penali nazionali sotto il profilo sostanziale. La questione viene rimessa al Consiglio europeo con sospensione della procedura di adozione della direttiva per un periodo massimo di quattro mesi entro cui il progetto dovrebbe essere rinviato al Consiglio. Nel caso in cui non si riesca a proseguire, si apre la possibilità di una cooperazione rafforzata instaurata su proposta di nove Stati membri. Parlamento europeo, Consiglio e Commissione vengono informati, ma l'autorizzazione a procedere si considera automaticamente concessa, con applicazione poi delle norme sulla cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20 TUE e 329

⁸⁷ S. DE VIDO, *States' Positive Obligations to Eradicate Domestic Violence*, *op. cit.*

⁸⁸ Si veda, quale precedente di rilievo, basato sull'articolo 81 TFUE, 2010/405/UE: Decisione del Consiglio, del 12 luglio 2010, che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore del diritto applicabile in materia di divorzio e di separazione legale, GU L 189 del 22.7.2010, pp. 12–13. In generale, A. FIORINI, *Harmonizing the Law Applicable to Divorce And Legal Separation—Enhanced Cooperation as the Way Forward?*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 59, 2010, pp. 1143-1158.

TFUE⁸⁹. La clausola di accelerazione ci pare potrebbe essere utile nell'ipotesi in cui la Commissione avvii, dopo l'entrata in vigore della Convenzione di Istanbul per l'Unione, l'iter per l'adozione di una direttiva sullo stupro e/o di una direttiva sulle mutilazioni genitali femminili, se, come si è argomentato *supra*, questi reati vengono concepiti quali forme di sfruttamento sessuale. Non ci pare che questa clausola di accelerazione possa essere utilizzata per by-passare l'assenza di consenso in seno al Consiglio sull'opportunità di attivare la clausola passerella che consentirebbe di inserire la violenza contro le donne e le bambine e/o la violenza domestica nelle sfere di criminalità per le quali si mira al ravvicinamento delle legislazioni penali nazionali. La clausola passerella di cui all'articolo 83(1) 3 co. richiede infatti una decisione del Consiglio adottata all'unanimità. La clausola di accelerazione potrebbe tuttavia essere utilizzata in un momento successivo alla decisione del Consiglio di inserire la violenza contro le donne e le bambine e la violenza domestica tra le nuove sfere di criminalità di cui all'articolo 83(1) co. 2, nell'ipotesi in cui gli Stati in seno al Consiglio non riescano a procedere con l'iter di adozione di una direttiva. Se la strada della procedura "accelerata" non è applicabile⁹⁰, si deve dunque fare ricorso alle norme generali sulla cooperazione rafforzata. In base all'articolo 20(2) TUE, "la decisione che autorizza una cooperazione rafforzata è adottata dal Consiglio in ultima istanza, qualora esso stabilisca che gli obiettivi ricercati da detta cooperazione non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme, e a condizione che vi partecipino almeno nove Stati membri". L'istituto della cooperazione rafforzata consente ad almeno nove Stati membri dell'Unione europea di utilizzare il quadro istituzionale dell'Unione per raggiungere una più stretta integrazione⁹¹. Conferma la Corte di giustizia, nella sentenza *Pringle* del 27 novembre 2012 sul Meccanismo Europeo di Stabilità, che una cooperazione rafforzata può essere instaurata solo qualora l'Unione sia competente ad agire nel settore oggetto della cooperazione⁹². Come si evince dall'articolo 329 TFUE che disciplina l'avvio di una cooperazione rafforzata, l'iter ha inizio con una richiesta presentata alla Commissione europea da parte degli Stati promotori. L'istituzione procede – o meno – alla presentazione della proposta al Consiglio, il quale può autorizzare la cooperazione previa approvazione del Parlamento europeo⁹³. Una cooperazione rafforzata può

⁸⁹ Si veda sul punto C. AMALFITANO, *Articolo 83*, *op. cit.*, pp. 909-910 e S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, *op. cit.*, p. 35.

⁹⁰ Un gruppo di Stati, ad esempio, potrebbe costituire una minoranza di blocco piuttosto che utilizzare il freno di emergenza. In mancanza di attivazione del freno di emergenza, il ricorso alla clausola di accelerazione sulla cooperazione rafforzata sarebbe precluso. S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, *op. cit.*, p. 38. Si veda altresì A. TIZZANO, R. ADAM, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, *op. cit.*, p. 52.

⁹¹ L.S. ROSSI, *Articolo 20 TUE*, in A. TIZZANO, *Trattati*, *op. cit.*, p. 217.

⁹² L.S. ROSSI, *op. cit.*, p. 219. Sentenza *Pringle*, C-370/12, 27 novembre 2012.

⁹³ L.S. ROSSI, *Articolo 329 TFUE*, in A. TIZZANO, *Trattati*, *op. cit.*, pp. 2428-2429.

essere istituita “in uno dei settori di cui ai trattati, eccetto i settori di competenza esclusiva e la politica estera e di sicurezza comune”, dunque inclusa la cooperazione giudiziaria in materia penale. Vi è la possibilità che alcuni Stati ostacolino una cooperazione rafforzata sulla violenza di genere contro le donne, anche se, politicamente, potrebbe costituire l’unico modo per ovviare alle resistenze manifestate da alcuni Stati sulla nozione di genere contenuta nella Convenzione di Istanbul.

8. Conclusioni

La ratifica della Convenzione di Istanbul si raggiungerà quasi sicuramente. Lo ha ribadito anche il Consiglio nelle conclusioni sull’applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea lo scorso luglio:

“The Council has repeatedly expressed its commitment to preventing and eliminating all forms of gender-based violence. In this connection, the Council recalls its recently adopted decisions on the signing of the Istanbul Convention on combating violence against women and invites those Member States which have not yet done so to ratify the Convention and commits to making progress on the decision on conclusion”⁹⁴.

Il problema non è dunque il se, ma il come avverrà questa ratifica. Le preoccupazioni sui limiti della o delle decisioni di conclusione della Convenzione che verranno adottate dal Consiglio sono legittime, ma dimenticano il ruolo che la Convenzione di Istanbul può giocare sia in termini interpretativi sia in termini di ispirazione di nuovi atti (o emendamenti agli atti esistenti). La Convenzione sta già avendo un impatto nell’elaborazione delle proposte della Commissione europea. Basti pensare alla recente riforma del sistema europeo comune di asilo: esso prevede che le donne vittime di violenza rientrino tra gli “applicants in need of special procedural guarantees”⁹⁵.

I risvolti della adesione dell’UE alla Convenzione di Istanbul si potranno apprezzare non solo in termini di sollecitazione degli Stati alla ratifica dello strumento giuridico, ma altresì in termini di impatto della Convenzione sugli Stati membri UE solo firmatari. In tal senso si era espressa, anche se ha concluso negando l’effetto diretto di una delle disposizioni della Convenzione, la Corte suprema irlandese che nel 2012 ha considerato la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, non ratificata dall’Irlanda ma

⁹⁴ Council conclusions on the application of the Charter of Fundamental Rights in 2016, p. 15. 11546/17, 28 luglio 2017.

⁹⁵ Articolo 19 della proposta per un Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune per la protezione internazionale nell’Unione e abroga la direttiva 2013/32/EU, 13.7.2016 COM(2016) 467 final 2016/0224 (COD).

soltanto dall'Unione europea, uno “strumento utile” per l'identificazione di idee e concetti prevalenti (sentenza *MX v. HSE*⁹⁶).

Non si esclude infine, là dove non vi sia il consenso per l'adozione di una direttiva, che gli Stati più volenterosi possano attivare una cooperazione rafforzata ai sensi dell'articolo 20 TUE e 326 e ss. TFUE per consentire di esprimere al meglio la portata innovativa della Convenzione di Istanbul, anche, e soprattutto, nella sua apertura ad ogni forma di violenza domestica, a prescindere dal genere o dall'età della vittima. Se da un lato l'istituto della cooperazione rafforzata pone dei rischi in termini di eccessiva frammentazione e mancanza di coesione, dall'altro lato esso consentirebbe di esprimere al meglio le potenzialità della Convenzione di Istanbul. La Convenzione di Istanbul contiene invero una definizione aperta di violenza domestica, quindi non unicamente riferita a vittime donne, e prevede che gli Stati siano “incoraggiati”, non obbligati, ad applicare la Convenzione a *tutte* le vittime di violenza domestica (articolo 2(2). “Tutte le vittime” va inteso includendo bambini, bambine, anziani, LGBTQAI, uomini. Un gruppo di Stati membri sarebbe in grado di intraprendere questo passo ulteriore nel contrasto e nella prevenzione della violenza domestica predisponendo una cooperazione rafforzata relativa a questo reato?

Una cooperazione rafforzata sulla violenza contro le donne o sulla violenza domestica – o, ancora, benché ci sembri limitato – sullo stupro o sulle mutilazioni genitali – attuerebbe appieno le disposizioni della Convenzione. Almeno nove Stati membri dell'Unione sono necessari per marcare un percorso che non avrebbe precedenti a livello internazionale e contribuirebbe significativamente allo sradicamento della violenza di genere contro le donne e le bambine in Europa.

⁹⁶ [2012] IEHC 491, 23 novembre 2012. Evidenziando i limiti della sentenza, il commento di O' REGAN, *Irish Yearbook of international law* 7, 2012.