

La salute sessuale e riproduttiva delle donne migranti

Una prospettiva transfrontaliera

a cura di
Giovanni Delli Zotti e Ornella Urpis

Laboratorio Sociologico

Ricerca empirica
ed intervento sociale

FrancoAngeli

OPEN ACCESS

Direttore Scientifico: Costantino Cipolla

Laboratorio Sociologico approfondisce e discute criticamente tematiche epistemologiche, questioni metodologiche e fenomeni sociali attraverso le lenti della sociologia. Particolare attenzione è posta agli strumenti di analisi, che vengono utilizzati secondo i canoni della scientificità delle scienze sociali. Partendo dall'assunto della tolleranza epistemologica di ogni posizione scientifica argomentata, Laboratorio Sociologico si fonda su alcuni principi interconnessi. Tra questi vanno menzionati: la combinazione creativa, ma rigorosa, di induzione, deduzione e adduzione; la referenzialità storico-geografica; l'integrazione dei vari contesti osservativi; l'attenzione alle diverse forme di conoscenze, con particolare attenzione ai prodotti delle nuove tecnologie di rete; la valorizzazione dei nessi e dei fili che legano fra loro le persone, senza che queste ne vengano assorbite e – ultimo ma primo – la capacità di cogliere l'alterità a partire dalle sue categorie "altre". Coerentemente con tale impostazione, Laboratorio Sociologico articola la sua pubblicistica in sei sezioni: *Teoria, Epistemologia, Metodo; Ricerca empirica ed Intervento sociale; Manualistica, Didattica, Divulgazione; Sociologia e Storia; Diritto, Sicurezza e Processi di vittimizzazione; Sociologia e storia della Croce Rossa.*

Comitato Scientifico: Natale Ammaturo†; Ugo Ascoli (Ancona); Claudio Baraldi (Modena e Reggio Emilia); Leonardo Benvenuti, Ezio Sciarra (Chieti); Danila Bertasio (Parma); Giovanni Bertin (Venezia); Rita Biancheri (Pisa); Annamaria Campanini (Milano Bicocca); Gianpaolo Catelli (Catania); Bernardo Cattarinussi (Udine); Roberto Cipriani (Roma III); Ivo Colozzi, Stefano Martelli (Bologna); Celestino Colucci (Pavia); Raffaele De Giorgi (Lecce); Paola Di Nicola (Verona); Roberto De Vita (Siena); Maurizio Esposito (Cassino); Antonio Fadda (Sassari); Pietro Fantozzi (Cosenza); Maria Caterina Federici (Perugia); Franco Garelli (Torino); Guido Giarelli (Catanzaro); Guido Gili (Campobasso); Antonio La Spina (Palermo); Clemente Lanzetti (Cattolica, Milano); Emiliana Mangone (Salerno); Giuseppe Mastroeni (Messina); Rosanna Memoli (La Sapienza, Roma); Everardo Minardi (Teramo); Giuseppe Moro (Bari); Giacomo Mulè (Enna); Giorgio Osti (Trieste); Mauro Palumbo (Genova); Jacinta Paroni Rumi (Brescia); Antonio Scaglia (Trento); Silvio Scanagatta (Padova); Francesco Sidoti (L'Aquila); Donatella Simon (Torino); Bernardo Valli (Urbino); Francesco Vespasiano (Benevento); Angela Zanotti (Ferrara).

Corrispondenti internazionali: Coordinatore: Antonio Maturò (Università di Bologna) Roland J. Campiche (Università di Losanna, Svizzera); Jorge Gonzales (Università di Colima, Messico); Douglas A. Harper (Dquesne University, Pittsburgh, USA); Juergen Kaube (Accademia Brandeburghese delle Scienze, Berlino, Germania); André Kieserling (Università di Bielefeld, Germania); Michael King (University of Reading, Regno Unito); Donald N. Levine (Università di Chicago, USA); Christine Castelain Meunier (Casa delle Scienze Umane, Parigi, Francia); Maria Cecilia de Souza Minayo (Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, Brasile); Everardo Duarte Nunes (Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasile); Furio Radin (Università di Zagabria, Croazia); Joseph Wu (Università di Taiwan, Taipei, Taiwan).

Coordinamento Editoriale delle Sezioni: Giuseppe Masullo

Ogni sezione della Collana nel suo complesso prevede per ciascun testo la valutazione anticipata di due referee anonimi, esperti nel campo tematico affrontato dal volume. Alcuni testi di questa collana sono disponibili in commercio nella versione e-book. Tali volumi sono sottoposti allo stesso controllo scientifico (doppio cieco) di quelli presentati in versione a stampa e, pertanto, ne posseggono lo stesso livello di qualità scientifica.

Sezione *Teoria, Epistemologia, Metodo* (attiva dal 1992). *Responsabile Editoriale*: Leonardo Altieri. *Comitato Editoriale*: Agnese Accorsi; Gianmarco Cifaldi; Francesca Cremonini; Davide Galesi; Francesco Gandellini; Ivo Germano; Maura Gobbi; Francesca Guarino; Silvia Lolli jr.; Alessia Manca; Emmanuele Morandi†; Alessandra Rota; Barbara Sena.

Sezione *Ricerca empirica ed Intervento sociale* (attiva dal 1992). *Coordinatore Scientifico*: Andrea Bassi; *Responsabile Editoriale*: Sara Sbaragli. *Comitato Editoriale*: Sara Capizzi; Teresa Carbone; Paola Canestrini; Carmine Clemente; David Donfrancesco; Laura Farneti; Ilaria Iseppato; Lorella Molteni; Paolo Poletti; Elisa Porcu; Francesca Rossetti; Alessandra Sannella.

Sezione *Manualistica, Didattica, Divulgazione* (attiva dal 1995). *Coordinatore Scientifico*: Linda Lombi. *Responsabile Editoriale*: Arianna Marastoni. *Comitato Editoriale*: Veronica Agnoletti; Flavia Atzori; Alessia Bertolazzi; Barbara Calderone; Raffaella Cavallo; Carmela Anna Esposito; Laura Gemini; Silvia Lolli sr.; Ilaria Milandri; Annamaria Perino; Fabio Piccoli.

Sezione *Sociologia e Storia* (attiva dal 2008). *Coordinatore Scientifico*: Nicola Strizzolo (Università di Udine) *Consiglio Scientifico*: Nico Bortoletto (Università di Teramo); Alessandro Bosi (Parma); Camillo Brezzi (Arezzo); Luciano Cavalli, Pietro De Marco, Paolo Vanni (Firenze); Sergio Onger, Alessandro Porro (Brescia); Carlo Prandi (Fondazione Kessler – Istituto Trentino di Cultura); Adriano Prosperi (Scuola Normale Superiore di Pisa); Renata Salvarani (Cattolica, Milano); Paul-André Turcotte (Institut Catholique de Paris). *Responsabile Editoriale*: Alessandro Fabbri. *Comitato Editoriale*: Barbara Baccarini; Roberta Benedusi; Elena Bittasi; Emanuele Cerutti; Pia Dusi; Giancarlo Ganzerla; Nicoletta Iannino; Riccardo Maffei; Vittorio Nichilo; Ugo Pavan Dalla Torre; Alessandra Pignatta; Ronald Salzer; Stefano Siliberti†; Paola Sposetti.

Sezione *Diritto, Sicurezza e processi di vittimizzazione* (attiva dal 2011). *Coordinamento Scientifico*: Carlo Pennisi (Catania); Franco Prina (Torino); Annamaria Rufino (Napoli); Francesco Sidoti (L'Aquila). *Consiglio Scientifico*: Bruno Bertelli (Trento); Teresa Consoli (Catania); Maurizio Esposito (Cassino); Armando Saponaro (Bari); Chiara Scivoletto (Parma). *Responsabili Editoriali*: Andrea Antonilli e Susanna Vezzadini. *Comitato Editoriale*: Flavio Amadori; Christian Arnoldi; Michele Bonazzi; Rose Marie Callà; Teresa Carbone; Dafne Chitos; Gian Marco Cifaldi; Maria Teresa Gammona; Veronica Moretti; Annalisa Plava; Antonia Roberta Siino.

Sezione *Sociologia e storia della Croce Rossa* (attiva dal 2013). *Direttori*: Costantino Cipolla (Bologna) e Paolo Vanni (Firenze). *Consiglio Scientifico*: François Bugnion (*presidente* - CICR), Roger Durand (*presidente* - Société “Henry Dunant”), Giuseppe Armocida (Varese), Stefania Bartoloni (Roma III), Paolo Benvenuti (Roma III), Fabio Bertini (Firenze), Paola Binetti (Campus Bio-Medico, Roma), Ettore Calzolari (Roma I), Giovanni Cipriani (Firenze), Franco A. Fava (Torino), Carlo Focarelli (Perugia; LUISS), Edoardo Greppi (Torino), Gianni Iacovelli (Accademia di Storia dell'Arte Sanitaria, Roma), Giuseppe Palasciano (Bari), Jean-François Pitteloud (già CICR), Alessandro Porro (Brescia), Duccio Vanni (Firenze), Giorgio Zanchin (Padova). *Comitato Editoriale*: Filippo Lombardi (coordinatore), Massimo Aliverti, Nico Bortoletto, Luca Bottero, Virginia Brayda, Carolina David, Antonella Del Chiaro, Renato Del Mastro, Gerardo Di Ruocco, Boris Dubini, Alberto Galazzetti, Livia Giuliano, Laura Grassi, Veronica Grillo, Riccardo Romeo Jasinski, Pier Francesco Liguori, Maurizio Menarini, Maria Enrica Monaco, Gianluigi Nava, Marisella Notarnicola, Marcello Giovanni Novello, Raimonda Ottaviani, Isabella Pascucci, Francesco Ranaldi, Piero Ridolfi, Anastasia Siena, Calogera Tavormina, Silvana Valcavi Menozzi. *Segreteria Scientifica*: Alberto Ardissona (responsabile), Alessandro Fabbri (responsabile), Barbara Baccarini, Elena Branca, Giovanni Cerino Badone, Emmanuele Cerutti, Alessandro D'Angelo, Carmela Anna Esposito, Simona Galasi, Sara Moggi, Paola Sposetti.

La salute sessuale e riproduttiva delle donne migranti

Una prospettiva transfrontaliera

a cura di

Giovanni Delli Zotti e Ornella Urpis

LABORATORIO SOCIOLOGICO



FRANCOANGELI

Ricerca empirica
ed intervento sociale

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Trieste.

La cura redazionale ed editoriale del volume è stata realizzata da Paola Sposetti

Copyright © 2020 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Indice

Introduzione: INTEGRA e integrazione , di <i>Giovanni Delli Zotti e Ornella Urpis</i>	pag.	7
A partire da Simmel e oltre: la sociologia dello straniero e le donne migranti , di <i>Giorgio Porcelli</i>	»	18
Salute riproduttiva nella società globale. Diritti e disuguaglianze , di <i>Lia Lombardi</i>	»	36
Il contrasto alla violenza contro le donne nel diritto comparato: profili costituzionali e criticità nell'attuazione della Convenzione di Istanbul , di <i>Serena Baldin</i>	»	53
Donne migranti e normalizzazione della violenza , di <i>Ignazia Bartholini</i>	»	63
La discriminazione istituzionale e la salute sessuale e riproduttiva delle donne migranti , di <i>Mateja Sedmak e Zorana Medarić</i>	»	74
Conflitti di culture, diritti e tutela della salute nel contesto nazionale e internazionale , di <i>Davide Monego e Sara Tonolo</i>	»	94
I diritti e la conoscenza dei diritti da parte delle donne straniere , di <i>Teresa Tonchia</i>	»	106
Le donne straniere al confine orientale: un'analisi statistica delle principali caratteristiche socio-demografiche , di <i>Gabriele Blasutig, Blaž Lenarčič, Zorana Medarić, Mateja Sedmak e Moreno Zago</i>	»	113

Il percorso amministrativo per l'accesso alle cure di pazienti donne sprovviste d'iscrizione al Servizio sanitario nazionale , di <i>Barbara Fari</i>	pag.	134
Diagnosi, interventi e caratteristiche dei pazienti dell'ospedale Burlo Garofolo , di <i>Giovanni Delli Zotti e Ornella Urpis</i>	»	143
Analisi epidemiologica del trattamento ambulatoriale e ospedaliero di cittadine straniere nell'Ospedale di Postumia , di <i>Marko Mugoša, Marjeta Stegel Bizjak, Mirko Prosen, Sabina Ličen e Igor Karnjuš</i>	»	164
L'influenza della cultura patriarcale sulla salute sessuale e riproduttiva: una ricerca in ambito ospedaliero , di <i>Ornella Urpis</i>	»	172
Salute sessuale e riproduttiva delle donne migranti e integrazione nella società in Slovenia , di <i>Mirko Prosen, Doroteja Rebec, Urška Bogataj, Karmen Medica, Sabina Ličen, Igor Karnjuš, Jana Čelhar, Jana Prosen e Martina Podobnik</i>	»	195
Uno sguardo antropologico alla salute delle donne migranti in area transfrontaliera , di <i>Roberta Altin e Veronica Saba</i>	»	214
Le prospettive dei lavoratori sanitari nel fornire assistenza alle donne migranti in Slovenia , di <i>Mirko Prosen, Karmen Medica, Sabina Ličen, Doroteja Rebec, Igor Karnjuš e Urška Bogataj</i>	»	228
Il lavoro in ospedale. Buone pratiche in campo sanitario , di <i>Chiara Semenzato, Micaela Crisma, Alice Sorz, Laura Pomicino e Federica Scrimin</i>	»	241

Il contrasto alla violenza contro le donne nel diritto comparato: profili costituzionali e criticità nell'attuazione della Convenzione di Istanbul

di *Serena Baldin**

1. I riferimenti costituzionali al contrasto alla violenza contro le donne

L'espressione violenza contro le donne indica «ogni atto di violenza fondata sul genere che abbia come risultato, o che possa probabilmente avere come risultato, un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, che avvenga nella vita pubblica o privata», ai sensi dell'art. 1 della Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione della violenza contro le donne del 1993.

Il contrasto alle varie forme di aggressione e di sopruso nei riguardi delle donne si riverbera sul piano interno nell'ambito del diritto penale e civile e sul piano internazionale nell'adozione di diversi strumenti *ad hoc*. Su questo secondo versante, oltre alla citata Dichiarazione, senza pretesa di esaustività è doveroso menzionare la Convenzione inter-americana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne del 1994; il Protocollo alla Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli relativo ai diritti delle donne in Africa del 1993; la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, adottata nel 2011 a Istanbul ed entrata in vigore nel 2014.

Nelle costituzioni degli ordinamenti europei l'impegno degli Stati nel contrasto alla violenza sulle donne non trova appigli espliciti; in questi testi l'accento è posto solamente sull'eguaglianza e sul correlato divieto di discriminare per motivi legati al sesso. Fanno eccezione i richiami sulla protezione dei bambini, contemplati nelle costituzioni di Lettonia (art. 110), Polonia (art. 72), Albania (art. 54), Kosovo (art. 50), Turchia (art. 41) e Ucraina (art. 52). Di converso, al di fuori del continente europeo si individuano diverse costituzioni che dedicano spazio alla violenza contro le donne, nonché contro bambini e anziani. Il dato è collegabile, da una parte, al crescente impegno

* Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università degli Studi di Trieste.

della comunità internazionale su tale fronte e all'influenza esercitata negli Stati e, dall'altra parte, alla tendenza a riconoscere a livello costituzionale categorie di soggetti deboli meritevoli di attenzione da parte delle istituzioni.

Nel dettaglio, e partendo dall'area latino-americana, si osserva che alle costituzioni ove si enunciano impegni contro la violenza di genere e/o domestica¹, o in cui ci si occupa solo dei minori², oppure dove si affidano compiti specifici a commissioni *ad hoc*³, si aggiungono i testi solenni di Cuba ed Ecuador i quali si soffermano su vari profili. La Costituzione cubana del 2019 affida allo Stato il compito di assicurare alle donne l'esercizio dei loro diritti sessuali e riproduttivi, di proteggerle dalla violenza di genere e di introdurre meccanismi istituzionali e giuridici appositi (art. 43); riconosce inoltre il dovere dei genitori di proteggere i minori da ogni tipo di violenza (art. 84); sancisce che la violenza familiare è considerata distruttiva per le persone coinvolte, per le famiglie e per la società, ed è sanzionata dalla legge (art. 85); e afferma che i minori sono protetti contro ogni tipo di violenza (art. 86).

La Costituzione dell'Ecuador del 2008 pone un'enfasi ancora maggiore. L'art. 35 dispone cure prioritarie per diverse categorie di soggetti deboli, comprese le vittime di violenza domestica e sessuale e i minori maltrattati. Con specifico riguardo alle persone anziane, gli artt. 36 e 38 affermano la loro protezione contro ogni tipo di violenza, maltrattamento o sfruttamento sessuale. L'art. 66 impegna lo Stato a adottare le misure necessarie per prevenire, eliminare e punire tutte le forme di violenza, in specie la violenza contro donne, bambini e adolescenti, anziani, persone con disabilità o in una situazione di vulnerabilità e a prendere analoghe misure contro la violenza, la schiavitù e lo sfruttamento sessuale. Originale e particolarmente garantista

¹ La Costituzione della Repubblica dominicana condanna la violenza familiare e di genere, impegnando lo Stato a garantire i mezzi necessari per prevenire, sanzionare e sradicare la violenza contro le donne (art. 42). In Colombia, la violenza in famiglia è considerata distruttiva della sua armonia e unità e deve essere sanzionata a norma di legge (art. 42 Cost.).

² Il testo fondamentale della Bolivia afferma il diritto, di tutti e in particolare delle donne, di non subire violenze fisiche, sessuali o psicologiche, sia in famiglia che nella società; e sancisce l'impegno statale a adottare le misure necessarie per prevenire, eliminare e punire la violenza sessuale (art. 15, c. II e III). Specifico riferimento è poi rivolto alle persone anziane e ai disabili, verso i quali è proibita e punita qualsiasi forma di maltrattamento e violenza (artt. 68 e 71). La Costituzione brasiliana sancisce il dovere della famiglia, della società e del governo di proteggere bambini, adolescenti e giovani da ogni forma di negligenza, discriminazione, sfruttamento, violenza, crudeltà e oppressione, demandando alla legge il compito di punire severamente l'abuso, la violenza e lo sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti (art. 227). La Costituzione del Paraguay considera dovere della famiglia, della società e dello Stato la protezione dei bambini da violenza, abusi, tratta e sfruttamento (art. 54) e promuove politiche volte a evitare la violenza familiare (art. 60).

³ La Costituzione della Guyana affida alla Commissione per l'eguaglianza delle donne e di genere il compito di promuovere, avviare o far svolgere ricerche e creare banche dati non solo sulle questioni legate alla salute riproduttiva, bensì anche in tema di violenza contro le donne e la famiglia (art. 212R).

risulta poi essere l'art. 77, ove si enuncia che a nessuno può essere richiesto di fare una dichiarazione in un processo penale contro il proprio coniuge, compagno di vita o parenti fino al quarto grado di consanguineità o secondo grado di affinità, a eccezione dei casi di violenza domestica, sessuale e di genere. Ancora, il precetto di cui all'art. 81 affida alla legge il compito di stabilire procedure speciali e rapide per portare in giudizio e punire i crimini di violenza domestica, reati sessuali, nonché crimini perpetrati contro minori, persone con disabilità, anziani e persone che, a causa della loro caratteristiche specifiche, richiedono una maggiore protezione. Nell'ambito lavorativo, l'art. 331 dispone il divieto qualsiasi forma di discriminazione, molestia o azione violenta, di qualsiasi natura, diretta o indiretta, che colpisca le donne.

Riguardo all'area africana e medio-orientale, la Costituzione della Costa d'Avorio del 2016 è l'unica al mondo a proibire a chiare lettere le mutilazioni genitali femminili all'art. 5; inoltre, si prevede l'impegno delle istituzioni a eliminare tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze (art. 35). In altri ordinamenti, e con diversi tipi di impegno da parte degli Stati, si trovano o solo richiami alla violenza contro le donne⁴, o disposti indirizzati alle donne e ai minori⁵, o solo verso questi ultimi⁶.

Nell'area asiatica, l'accento è posto sul diritto dei minori a essere protetti⁷ e le uniche costituzioni che accolgono una prospettiva più ampia sono quelle

⁴ Nella Costituzione tunisina è previsto che lo Stato prenda tutte le misure necessarie per sradicare la violenza contro le donne (art. 46).

⁵ In Egitto è costituzionalizzato all'art. 11 l'impegno dello Stato a proteggere le donne da ogni forma di violenza e all'art. 80 il dovere statale di proteggere i bambini da ogni forma di violenza, abuso, maltrattamento e sfruttamento commerciale e sessuale. In Iraq vige il divieto di qualsiasi forma di violenza e abuso nella famiglia, nella scuola e nella società (art. 29 cost.). Nella Repubblica Centro Africana si sancisce l'obbligo delle istituzioni a proteggere donne e bambini da violenza e sfruttamento all'art. 7 cost. Il Testo fondamentale della Repubblica democratica del Congo affida alle istituzioni il compito di adottare misure per contrastare ogni forma di violenza contro le donne nella sfera pubblica e privata (art. 14) nonché di eliminare la violenza sessuale (art. 15); e riconosce il dovere dei genitori di proteggere i minori sia all'interno che all'esterno della famiglia (art. 41). In Malawi, ci si prefigge l'obiettivo di attuare politiche di contrasto alla violenza domestica (art. 13) e si dispone di legiferare per eliminare consuetudini e pratiche che giustifichino abusi sessuali, molestie e violenze (art. 24). La Costituzione del Niger contempla l'adozione di misure per contrastare la violenza sulle donne e i bambini (art. 22). La Carta fondamentale dello Zimbabwe dispone che lo Stato prenda misure per prevenire la violenza domestica (art. 25) e che i bambini hanno il diritto a essere protetti da sfruttamento sessuale, maltrattamenti e ogni altra forma di abuso (art. 81).

⁶ Nella Costituzione algerina si sottolinea che la legge proibisce la violenza contro i bambini (art. 71). Il Testo solenne del Burundi sancisce che tutti i bambini hanno diritto alla protezione contro abusi, violenza o sfruttamento (art. 44).

⁷ Il Testo fondamentale dell'Indonesia sancisce che ogni bambino ha diritto alla protezione dalla violenza (art. 28B). Con estensione maggiore, la Costituzione di Timor Est afferma che i minori hanno diritto a una protezione speciale da parte della famiglia, della comunità e dello Stato, in particolare contro ogni forma di abbandono, discriminazione, violenza, oppressione, abuso e sfruttamento sessuale (art. 18). Il Testo solenne cambogiano riconosce il diritto dei bambini alla protezione dallo sfruttamento sessuale (art. 48).

del Bhutan del 2008 e del Nepal del 2015. Nel Testo solenne del Bhutan viene sancito l'impegno statale a adottare misure appropriate per eliminare tutte le forme di discriminazione e sfruttamento contro le donne e i bambini, inclusi traffico, prostituzione, abuso, violenza, molestie e intimidazioni sul lavoro (art. 9). La Costituzione del Nepal proibisce qualsiasi tipo di violenza contro le donne e qualsiasi tipo di oppressione basata sulla tradizione religiosa, sociale e culturale e altre pratiche (art. 38) e affida alla Commissione federale sulle donne il compito di trasmettere raccomandazioni alle autorità competenti a presentare ricorsi in materia di violenza di genere (art. 253).

Dopo avere così segnalato il diverso rilievo che offrono i paesi extra-europei rispetto a quelli europei in tema di contrasto alla violenza sulle donne, obiettivo del presente scritto è di individuare le criticità emerse nella fase di attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (c.d. Convenzione di Istanbul). L'intento è quello di fare emergere le problematiche più ricorrenti riscontrate negli ordinamenti europei.

2. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa: cenni introduttivi

La Convenzione di Istanbul rappresenta il livello più avanzato dello standard internazionale in tema di prevenzione e contrasto del fenomeno della violenza di genere nonché di protezione delle vittime e di criminalizzazione dei responsabili. È un trattato steso dal Consiglio d'Europa, la principale organizzazione internazionale di difesa dei diritti umani del continente europeo, di cui fanno attualmente parte quarantasette Paesi. L'atto ha pure delle aspirazioni universali, nel senso che può essere ratificato sia dall'Unione europea sia da Stati non membri del Consiglio d'Europa; l'Unione europea ha firmato il trattato nel 2017 ma non l'ha ancora ratificato.

In questo paragrafo ci si propone di illustrare sommariamente i profili più rilevanti dell'atto in esame rispondendo ai seguenti interrogativi: quale è l'obiettivo della Convenzione? Chi è tutelato dalla Convenzione e quali sono le condotte perseguibili? Quali sono gli obblighi degli Stati che discendono dalla sua ratifica?

Con riguardo al primo quesito, riguardante la finalità del trattato, esso si propone di sradicare la violenza contro le donne e la violenza domestica. Per conseguire tale obiettivo, il disegno convenzionale non mira solo a reprimere le condotte penalmente rilevanti, bensì anche a cambiare la mentalità delle persone. Ciò in quanto, come espressamente indicato nel preambolo, «la violenza contro le donne è una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi, che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini»; da cui il riconoscimento della natura strutturale della violenza contro le donne, considerata

come «uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini». Essa è perpetuata da una cultura che tollera e giustifica tali comportamenti e si rifiuta di riconoscere la violenza di genere come problema.

La Convenzione di Istanbul rappresenta il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante volto a creare un quadro normativo completo a tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza. Il carattere di innovatività risiede nel suo approccio “olistico”, a indicare che le misure di carattere preventivo, di protezione e di repressione della violenza si devono accompagnare a misure capaci di porre al centro la vittima e di assicurare la più ampia cooperazione fra gli attori coinvolti, siano essi istituzioni, agenzie specializzate nella tutela dei diritti od organizzazioni non governative (De Vido, 2016, p. 182).

Il trattato è innovativo anche per il fatto di riconoscere che la violenza domestica è una delle forme della violenza contro le donne, identificando quindi uno dei “luoghi” in cui si produce violenza. Ancora: un altro aspetto di novità riposa nella definizione di genere, con cui «ci si riferisce a ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini» (art. 3, lett. c, Conv.). La Relazione esplicativa della Convenzione chiarisce che il termine genere «si basa sulla distinzione sessuale maschio-femmina» e puntualizza che le «ricerche hanno evidenziato che alcuni ruoli o stereotipi riproducono pratiche indesiderate e dannose, contribuendo a rendere “accettabili” alcuni atti di violenza nei confronti delle donne»⁸.

Con riguardo al secondo interrogativo, vale a dire chi è tutelato dalla convenzione e quali sono le condotte perseguibili, innanzi tutto va chiarito che la Convenzione protegge le donne e le ragazze indipendentemente dalla loro origine, religione, orientamento sessuale o status (ad esempio quello di migrante). Inoltre, il trattato interviene specificamente nell’ambito della violenza domestica, che non colpisce solo le donne ma pure bambini e anziani, per cui la protezione si estende anche a questi. In aggiunta, si riconosce un fenomeno ben di rado affrontato nelle aule dei tribunali, vale a dire la violenza economica. L’espressione racchiude tutte le azioni compiute da un uomo nei confronti della donna volte a creare dipendenza economica, come ad esempio il controllo ossessivo sulle spese fatte, l’accesso limitato alle carte di credito, nonché il rifiuto che la donna entri nel mondo del lavoro in quanto si renderebbe indipendente dal partner. Altre forme di violenza indicate nella convenzione sono la violenza fisica, psicologica, sessuale, lo *stalking*, nonché le mutilazioni genitali femminili, il matrimonio forzato, la sterilizzazione forzata e l’aborto forzato.

⁸ La Relazione è reperibile all’url <https://www.irpps.cnr.it/wp-content/uploads/2018/03/Rapporto-esplicativo-della-Convenzione-del-Consiglio-dEuropa-sulla-Prevenzione-e-la-lotta-contro-la-violenza-nei-confronti-delle-donne-e-la-violenza-domestica.pdf>, p. 10.

Relativamente al terzo quesito, inerente agli obblighi degli Stati, il trattato presenta specifici obblighi che si suddividono in quattro “pilastri”: prevenzione, protezione, repressione e politiche. Il pilastro prevenzione, racchiuso nel Capitolo III della Convenzione (artt. 12-17), prevede l’adozione di misure volte a modificare modelli sociali, a promuovere nell’istruzione programmi sensibili al genere, a richiedere ai mass media l’adozione di codici di condotta che prevengano l’utilizzo e la rappresentazione della donna quale “oggetto”, a formare figure professionali per gestire adeguatamente i casi di violenza.

In merito al pilastro della protezione e del sostegno alle vittime, di cui al Capitolo 4 della Convenzione (artt. 18-28), si prevede un obbligo generale laddove gli Stati contraenti si impegnano a adottare le misure legislative o di altro tipo necessarie a proteggere le vittime (art. 18); si prevede inoltre che gli Stati mettano a disposizione delle vittime servizi di sostegno che consistono in consulenze legali e supporto psicologico, assistenza finanziaria, case rifugio e altre misure ancora, segnalando che queste si estendono anche ai bambini testimoni di violenza.

Le misure di repressione sono elencate nel cap. V della Convenzione intitolato «Diritto sostanziale» (artt. 29-48). Oltre alla criminalizzazione delle condotte menzionate dal trattato, è previsto come obbligo la definizione di sanzioni «efficaci, proporzionate e dissuasive» (art. 45); inoltre, il trattato contempla (art. 45, c. 2) l’adozione di altre misure nei riguardi degli autori di reati, quali il monitoraggio o la sorveglianza della persona condannata o la privazione della patria potestà nell’interesse del minore. Merita inoltre segnalare che le Parti sono tenute a adottare misure per garantire che nei procedimenti penali la cultura, gli usi e i costumi, la religione o il c.d. “onore” non possano essere adottati come scusa per giustificare reati contro le donne (art. 42); e sono pure tenute a garantire che le vittime abbiano accesso a misure di protezione speciali nel corso delle indagini e dei procedimenti giudiziari.

Infine, il quarto pilastro relativo alle politiche integrate, di cui al Capitolo II intitolato *Politiche integrate e raccolta dei dati* (artt. 7-11), si traduce nella garanzia che l’insieme delle misure in tema di prevenzione, protezione e repressione rientrino in un quadro di politiche coordinate e globali e offrano una risposta omnicomprensiva alla violenza nei riguardi delle donne.

3. Le criticità nell’attuazione della Convenzione di Istanbul in alcuni ordinamenti

Prima di valutare le criticità riscontrate finora nella fase attuativa della Convenzione è opportuno chiarire in cosa consista la procedura di monitoraggio relativa all’applicazione di questo trattato. In altri termini, ci si chiede

come venga accertato da parte degli organi del Consiglio d'Europa il corretto adempimento degli obblighi pattizi.

Il trattato istituisce un apposito meccanismo di monitoraggio suddiviso in cicli. Il controllo è attivato dal Grevio, acronimo che sta per Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica⁹. Il Grevio è tenuto a esaminare i rapporti degli Stati, che sono redatti sulla base di un questionario preparato dal gruppo stesso. Dopo che lo Stato ha inviato il suo rapporto al Grevio sull'attuazione della Convenzione, fa seguito una bozza di rapporto del Grevio stesso che può basarsi anche su informazioni provenienti da organizzazioni non governative, dalla società civile, da istituzioni nazionali di protezione dei diritti umani, nonché da organi competenti del Consiglio d'Europa. Nella bozza di rapporto sono contenute le valutazioni sull'applicazione del Trattato, i suggerimenti e le proposte riguardanti il modo in cui lo Stato può affrontare i problemi individuati. La bozza viene inviata prima allo Stato interessato per eventuali commenti e poi al Comitato delle Parti, un organismo politico composto dai rappresentanti ufficiali degli Stati parte della Convenzione. Il Comitato formula delle raccomandazioni sulla base del rapporto, fissando se necessario una data per la presentazione delle informazioni sulla loro attuazione. A distanza di tempo questo ciclo di monitoraggio ricomincia daccapo.

Al momento in cui si scrive, e stante quanto riportato sul sito del Consiglio d'Europa appositamente dedicato a questa Convenzione, tutti i Paesi membri hanno firmato il trattato a eccezione di Azerbaigian e Federazione russa. Non è però ancora stato ratificato da undici Paesi (Regno Unito, Liechtenstein e vari Stati dell'Europa centrale e orientale, vale a dire: Armenia, Bulgaria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Ungheria, Lettonia, Lituania, Moldavia e Ucraina). Inoltre, tra i Paesi che hanno proceduto alla ratifica, l'anno di entrata in vigore varia tra il 2014 e il 2018, e arriva al 2019 per l'Irlanda; il che significa che per ben pochi ordinamenti si è già arrivati alla fase delle raccomandazioni finali del Comitato delle Parti. Tutti gli altri Paesi o hanno consegnato il loro questionario e sono in attesa della bozza di rapporto del Grevio (come nel caso dell'Italia), o hanno già ricevuto la bozza di rapporto del Grevio, ma non hanno ancora le raccomandazioni finali del Comitato, oppure non hanno nemmeno iniziato la procedura di controllo.

Limitando la presente ricognizione comparatistica alla disamina delle raccomandazioni del Comitato delle Parti già rese pubbliche, si intende verificare quali siano le criticità emerse con maggiore frequenza negli otto Stati

⁹ L'art. 66 della Convenzione dispone che il Grevio sia composto da un minimo di 10 a un massimo di 15 esperti, eletti per 4 anni. Le modalità di elezione sono disciplinate nella Risoluzione adottata al Comitato dei ministri il 19 novembre 2014, CM/Res(2014)43 on rules of the election procedure of the members of the Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), reperibile all'url <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio>.

giunti alla conclusione del primo ciclo di monitoraggio. Nello specifico, si tratta di Albania, Austria, Danimarca, Monaco, Montenegro, Portogallo, Svezia e Turchia¹⁰. L'insistenza delle raccomandazioni si appunta in particolare, e con riguardo a tutti i Paesi, sulla necessità di: dare piena attuazione della convenzione, prevedere risorse finanziarie adeguate per prevenire e reprimere la violenza, sostenere organizzazioni non governative e organismi di coordinamento, e sulla necessità di migliorare la raccolta dei dati statistici indicando chiaramente il numero di donne vittime di violenza in base al tipo di condotta criminale subita, all'età, al tipo di rapporto sussistente fra chi ha perpetrato il crimine e chi l'ha subito e ad altre caratteristiche.

I profili specifici riguardano invece l'adozione di misure *ad hoc* da indirizzarsi a: vittime di reati in nome dell'onore o di regole tradizionali in Turchia; donne disabili in Austria e Montenegro; migranti in Austria e Danimarca; vittime di matrimoni forzati e di mutilazioni genitali in Austria; donne appartenenti alla minoranza rom in Montenegro e a quella lappone in Finlandia. Ancora, si chiede di rafforzare l'accesso ai servizi di sostegno in Austria, Portogallo e Turchia; facilitare l'accesso ai rimedi giudiziari in Turchia; dare assistenza legale gratuita in Albania e Montenegro; modificare la legislazione corrente in Albania, Austria, Monaco, Portogallo e Turchia; e un forte accento è posto in Montenegro su corsi di formazione per il personale a contatto con le vittime della violenza di genere, ossia pubblici ministeri, giudici, agenti di polizia, assistenti sociali, insegnanti e personale sanitario.

4. Annotazioni conclusive

Dato che è ancora troppo presto per tentare di fare un bilancio complessivo del livello di attuazione della Convenzione di Istanbul negli Stati contraenti, in chiusura ci chiediamo che incidenza potrebbe avere questo atto in veste di strumento interpretativo nell'alveo giudiziale dell'Unione europea, considerato che l'impiego dei trattati internazionali per interpretare il diritto europeo non rappresenta una novità. Come premessa occorre ricordare che la ratifica della Convenzione è rimasta bloccata a causa delle resistenze di alcuni Stati membri dell'UE, resistenze incentrate sull'uso del termine genere e sul suo approccio di considerare la violenza contro le donne come violenza di genere. Essi infatti considerano questi concetti come minacce ai valori familiari tradizionali.

¹⁰ Tutti i documenti si possono consultare *online* all'apposita pagina della Convenzione, all'url <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/country-monitoring-work>.

Comunque sia, e supponendo che la Convenzione sarà ratificata dall'Unione¹¹, si segnala che attenta dottrina ha avanzato l'ipotesi che l'art. 36 della Convenzione di Istanbul potrebbe essere un ausilio importante per interpretare l'espressione "violenza sessuale" contemplata – ma senza darne una definizione – all'Allegato D della Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale. Nella direttiva si afferma che le categorie di reati elencati dovrebbero essere interpretate in maniera coerente con l'interpretazione basata sugli strumenti esistenti in materia di riconoscimento reciproco (art. 36). Di conseguenza, la Convenzione potrebbe essere impiegata come strumento interpretativo di tale espressione ai fini riconducibili all'ordine europeo di indagine penale (De Vido, 2019).

Del resto, il trattato in esame potrebbe anche influire sull'interpretazione del diritto domestico degli Stati parte, come già è accaduto in Italia. Difatti, nel 2016 la Corte Suprema di Cassazione ha risolto il quesito se l'espressione "violenza alla persona" (contenuta nel comma 3bis dell'art. 408 c.p.p. relativo all'onere in capo al pubblico ministero di notificare alla persona offesa dal reato l'avviso della richiesta di archiviazione) dovesse intendersi come inclusiva delle sole condotte di violenza fisica oppure dovesse invece comprendere anche quelle di minaccia, come lo *stalking* nel caso di specie. Il collegio, con un approccio molto significativo per il tema in discussione, ha affrontato il problema muovendo dal rispetto della normativa sovranazionale e internazionale, per arrivare a conclusioni di ampio respiro (Bressanelli, 2016). La sentenza infatti attribuisce un posto di assoluta rilevanza alla normativa unionale e anche alle convenzioni del Consiglio d'Europa, quella di Lanzarote del 2007 sulla protezione dei minori e quella di Istanbul del 2011 sulla violenza contro le donne. La Corte così constata che nelle fonti sovranazionali e internazionali l'espressione "violenza alla persona" è sempre intesa «in senso ampio, comprensiva non solo delle aggressioni fisiche ma anche di quelle morali e psicologiche» e che lo *stalking* rientra tra «le ipotesi "significative" di violenza di genere che richiedono particolari forme di protezione a favore delle vittime»¹².

In conclusione, la disamina comparatistica ha messo in luce la tendenza a disciplinare anche i profili inerenti alla violenza contro le donne nelle più recenti costituzioni, a conferma dell'importanza – purtroppo in termini negativi – di questa tematica. Aspetti che però non sfiorano i testi fondamentali dei Paesi europei e non certo perché tale problema non sussista. Il punto è

¹¹ V. la Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 sull'adesione dell'UE alla convenzione di Istanbul e altre misure per combattere la violenza di genere (2019/2855(RSP)).

¹² Sentenza della Corte Suprema di Cassazione, sezioni unite penali, n. 10959/16, reperibile all'url https://www.penalecontemporaneo.it/upload/1459438452SU_10959_2016.pdf.

che le costituzioni di quest'area, e in specie dei Paesi dell'Europa occidentale, sono in buona misura piuttosto datate; dunque, anche volendo non avrebbero potuto registrare l'evoluzione che si rintraccia al di fuori del nostro continente. Soprattutto, però, si ritiene che il vero motivo riposi sull'inclinazione culturale-giuridica europea a non dilatare oltremodo la "materia costituzionale", propensione che, a modesto avviso di chi scrive, non consentirebbe nemmeno in futuro di disciplinare questi profili nella Fonte suprema.

Riferimenti bibliografici

- Bressanelli C. (2016), *La "violenza di genere" fa il suo ingresso nella giurisprudenza di legittimità: le sezioni unite chiariscono l'ambito di applicazione dell'art. 408 co. 3 bis c.p.p.*, «Diritto Penale Contemporaneo», 21 giugno 2016, in <https://www.penalecontemporaneo.it/d/4600-la-violenza-di-genere-fa-il-suo-ingresso-nella-giurisprudenza-di-legittimita-le-sezioni-unite-chiar>.
- De Vido S. (2016), *Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*, Mimesis, Milano.
- De Vido S. (2019), "The Council of Europe Istanbul Convention as interpretative tool at European and national level", in Peroni L., Niemi J., Stoyanova V. (eds), *The Istanbul Convention*, Routledge, London, in corso di pubblicazione.