

# La Convenzione di Istanbul quale strumento di avanzamento degli standard internazionali e nazionali di tutela per le donne vittime di violenza

RACHELE MARCONI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Aspetti innovativi della Convenzione. – 3. Impatto della Convenzione nel Mediterraneo. – 3.1. Effetti diretti della Convenzione. – 3.2. Effetti indiretti della Convenzione. – 4. Conclusioni.

## 1. Introduzione

La violenza contro le donne costituisce un fenomeno talmente esteso e sistemico da esser stato qualificato dall'UN Women, negli anni della diffusione del Covid-19, una "shadow pandemic"<sup>1</sup>. L'area mediterranea non fa, purtroppo, eccezione<sup>2</sup>.

La Convenzione del Consiglio d'Europa (CoE) sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica<sup>3</sup>, anche nota come Convenzione di Istanbul, rappresenta lo strumento giuridico più evoluto nell'avanzamento dei diritti delle donne, nonché il primo documento internazionale specificamente dedicato alla violenza domestica. Pur avendo carattere regionale, la Convenzione presenta chiari elementi universalistici. Innanzitutto, essa si inserisce nel contesto di un processo di internazionalizzazione dei diritti delle donne<sup>4</sup>, che ha condotto al riconoscimento dei diritti delle donne come diritti umani, e della conseguente codificazione di tali diritti in specifiche convenzioni internazionali. Non a caso, il Preambolo della Convenzione fa espresso riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne del 1979 (CEDAW) ed al relativo Protocollo opzionale del 1999<sup>5</sup>. In secondo

---

<sup>1</sup> UN Women, *Measuring the shadow pandemic: Violence against women during COVID-19*, 2021, Report, 24 Novembre 2021, <https://data.unwomen.org/sites/default/files/documents/Publications/Measuring-shadow-pandemic.pdf>.

<sup>2</sup> Si vedano le statistiche dell'*European Institute for Gender Equality*, <https://eige.europa.eu/>.

<sup>3</sup> Adottata dal Consiglio d'Europa il 7 aprile 2011, aperta alla firma ad Istanbul l'11 maggio 2011 ed entrata in vigore, a livello internazionale, il 1° agosto 2014. Il testo integrale è consultabile su <https://rm.coe.int/168008482e>.

<sup>4</sup> K.L. Engle, "International Human Rights and Feminism: When Discourses Meet", *Michigan Journal of International Law*, vol. 13, 1992, p. 517 ss.

<sup>5</sup> La *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) è stata adottata con risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 34/180 del 18 dicembre 1979 ed entrata in vigore a livello internazionale il 3 settembre 1981. Il testo integrale è visionabile su <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>. A seguito dell'autorizzazione alla ratifica e dell'ordine di esecuzione con legge n. 132 del 14 marzo 1985, l'Italia ha ratificato la Convenzione il 10 giugno 1985. La Convenzione è poi entrata in vigore nel nostro paese il 10 luglio 1985. Il Protocollo opzionale è stato adottato con risoluzione A/RES/54/4 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 6 ottobre 1999, aperto alla firma il 10 dicembre 1999 ed entrato in vigore, sul piano internazionale, il 22 dicembre 2000. Il testo integrale è visionabile su

luogo, l'aspirazione universalistica della Convenzione si intuisce nella prevista possibilità di adesione alla stessa da parte di Stati non membri del Consiglio d'Europa<sup>6</sup>, sia che abbiano preso parte ai negoziati in qualità di osservatori (USA, Canada, Giappone, Messico, Santa Sede)<sup>7</sup>, sia che non abbiano avuto un ruolo nella adozione della Convenzione<sup>8</sup>.

Firmataria della Convenzione di Istanbul dal 27 settembre 2012, l'Italia ha ratificato la Convenzione il 10 settembre 2013, a seguito di autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione con Legge n.77 del 27 giugno 2013. La Convenzione è dunque in vigore in Italia dal 1° agosto 2014.

Se la rilevanza della Convenzione, i suoi limiti e le sue generali potenzialità sono stati compiutamente analizzati in dottrina,<sup>9</sup> meno affrontato è lo studio del (possibile) impatto della Convenzione nell'area mediterranea. Per 'area mediterranea' s'intende in questa sede quella regione comprendente gli Stati che si affacciano sul Mar Mediterraneo. Si tratta dunque di uno spazio eterogeneo di cui sono parte sia gli Stati membri della Convenzione che gli Stati, prevalentemente sul versante africano, non vincolati dalla stessa, ma che, purtuttavia, in taluni casi hanno manifestato un certo interesse verso la Convenzione stessa.

Il presente contributo analizza il ruolo e il valore della Convenzione di Istanbul nel Mediterraneo, tentando di mettere in luce le dinamiche di avanzamento del principio di uguaglianza tra uomini e donne che questo strumento giuridico promuove nell'area. Si suggerisce infatti che, accanto all'effetto diretto di precettività delle disposizioni della Convenzione<sup>10</sup> e il conseguente obbligo in capo agli Stati parte di adattamento degli ordinamenti interni alla stessa<sup>11</sup>, la Convenzione

---

<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCEDAW.aspx>. Dopo la firma del 10 dicembre 1999, l'Italia ha ratificato il Protocollo il 22 settembre 2000.

<sup>6</sup> Ad oggi, quasi tutti gli Stati parte del CoE hanno ratificato la Convenzione. Infatti, solo l'Azerbaijan non l'ha ancora neppure firmata, mentre Armenia, Bulgaria, Repubblica Ceca, Ungheria, Lettonia, Lituania e Repubblica Slovacca l'hanno firmata ma non ancora ratificata. Infine, la Turchia, sebbene abbia ospitato l'adozione della Convenzione e sia stata tra i primi firmatari della stessa, ha denunciato la Convenzione il 22 marzo 2021 ed è dunque formalmente esente dagli obblighi internazionali dalla stessa discendenti dal 1° luglio 2021. Per la lista aggiornata degli Stati firmatari e le ratifiche della Convenzione di Istanbul, si consulti <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyid=210>.

<sup>7</sup> Art. 75 Convenzione di Istanbul.

<sup>8</sup> Art. 76 Convenzione di Istanbul.

<sup>9</sup> Si veda, tra gli altri, S. De Vido, *Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*, Milano, Mimesis, 2016; R.J.A. McQuigg, *The Istanbul Convention, domestic violence and human rights*, London-New York, Routledge, 2017; L. Grans, "The Istanbul convention and the positive obligation to prevent violence", *Human Rights Law Review*, vol. 18, 2018, p. 133 ss. Recentemente è stato pubblicato il commentario della Convenzione, S. De Vido, M. Frulli (eds), *Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence. A Commentary on the Istanbul Convention*, Cheltenham-Northampton, Elgar, 2023.

<sup>10</sup> Art. 26 Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

<sup>11</sup> Sul tema degli effetti prodotti dalla Convenzione di Istanbul negli ordinamenti interni degli Stati parte e, in particolare, nell'ordinamento italiano, si veda L. Garofalo, "Alcune considerazioni sulle norme *self-executing* contenute nella Convenzione di Istanbul del 2011", in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, pp. 536-543. Sugli obblighi in capo agli Stati parte discendenti dall'Articolo 33 della Convenzione, si veda: N. Hedlund, "The obligation to criminalise psychological violence: an analysis of Article 33 of the Istanbul Convention and its implementation", *European Law Review*, vol. 49, 2024, p. 126 ss.

genera altresì due ulteriori effetti. Il primo effetto, di cui si tratterà nella Sezione 3.1, discende dalla recente adesione dell'Unione europea alla Convenzione, atto che implica specifiche conseguenze giuridiche, già espresse in due decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia o CGUE). In tal senso, si cercherà di cogliere le potenziali implicazioni per l'area mediterranea del processo di adeguamento della normativa europea alla Convenzione. Ci si concentrerà in particolare sulla disciplina relativa alla migrazione e al non respingimento. Il secondo effetto, affrontato nella Sezione 3.2, consiste nel ruolo che la Convenzione può assumere quale strumento trainante verso l'adozione di standard nazionali conformi a quelli internazionali per gli Stati che non l'hanno ancora ratificata. L'analisi verrà preceduta nella prossima Sezione da una disamina degli aspetti più innovativi della Convenzione.

## 2. Aspetti innovativi della Convenzione

L'operatività della Convenzione si fonda su quattro pilastri: prevenzione, protezione e sostegno delle vittime, repressione e politiche integrate.

Si possono qui identificare quattro aspetti innovativi della Convenzione. Innanzitutto, il Preambolo della Convenzione riconosce che la violenza contro le donne è una manifestazione dei rapporti di potere storicamente diseguali tra i sessi. Accogliendo e facendo proprio in un trattato internazionale il concetto di 'potere', così come ampiamente studiato dai movimenti femministi<sup>12</sup>, la Convenzione introietta il termine e riconosce le "historically unequal power relations between women and men" come causa di dominio su, di discriminazione contro e di preclusione del pieno avanzamento delle donne<sup>13</sup>. Inoltre, la Convenzione di Istanbul rappresenta il primo trattato internazionale a riconoscere e attribuire una valenza giuridica al termine 'genere', che definisce come "the socially constructed roles, behaviours, activities and attributes that a given society considers appropriate for women and men"<sup>14</sup>. Sulla base di tale nozione, la violenza di genere contro le donne viene definita come "violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately"<sup>15</sup>. In terzo luogo, la Convenzione precisa che la violenza contro le donne è una violazione dei diritti umani nonché una forma di discriminazione contro le donne<sup>16</sup>. In tal modo, la violenza contro le donne, e in particolare la violenza domestica, viene elevata a tutti gli effetti a tema politico, così superando la persistente distinzione di origine patriarcale tra sfera privata e sfera

---

<sup>12</sup> Si veda, tra gli altri, C. MacKinnon, *Feminism Unmodified: Discourses on Life and Law*, Cambridge, Harvard University Press, 1987; J. Sawicki, *Disciplining Foucault: Feminism, Power, and the Body*, New York, Routledge, 1991; J. Butler, *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*, New York, Routledge, 1990.

<sup>13</sup> Preambolo della Convenzione.

<sup>14</sup> Art. 3, lett. c), Convenzione di Istanbul.

<sup>15</sup> Art. 3, lett. d), Convenzione di Istanbul.

<sup>16</sup> Art. 3, lett. a), Convenzione di Istanbul.

pubblica<sup>17</sup> che “continues to be a manifestation of legal privilege that dispenses licenses along gender lines”<sup>18</sup>. Ignorando il carattere politico dell’ineguaglianza di potere nella vita familiare, tale sistema dicotomico ha di fatto perpetrato lo status di subordinazione del soggetto femminile all’uomo e di depoliticizzazione – e dunque di conseguente invisibilità – della violenza commessa nei confronti delle donne, esulando lo Stato da ogni responsabilità con riferimento a violazioni perpetrate nei rapporti privati. Infine, la Convenzione pone obblighi pregnanti in capo agli Stati parte. In particolare, in linea con la definizione della violenza contro le donne come discriminazione, è richiesto agli Stati di adottare le misure necessarie per sradicare gli stereotipi e le norme culturali che spesso sono alla base della violenza di genere contro le donne (art. 12, par. 1), di adottare misure legislative volte a impedire ogni forma di VAW (art. 12, par. 2), – di risarcire le donne vittime di violenza qualora abbiano subito seri danni all’integrità fisica della persona e fintantoché non ci siano altre fonti per garantire la riparazione del danno (art. 30, par. 2).

### 3. Impatto della Convenzione nel Mediterraneo

#### 3.1. Effetti diretti della Convenzione

Dopo un tortuoso processo iniziato con la firma della Convenzione nel 2017<sup>19</sup>, il 1° giugno 2023 l’Unione europea (UE) ha aderito alla Convenzione di Istanbul attraverso due decisioni del Consiglio (la n. 2023/1075 e la n. 2023/1076)<sup>20</sup>. In tal modo, l’UE è divenuta il primo soggetto giuridico non membro del CoE a essere parte della Convenzione. Con l’adesione alla Convenzione, l’UE diviene giuridicamente vincolata al rispetto di due ordini di obblighi. Da un lato, l’UE è tenuta a dare attuazione alle disposizioni della Convenzione, conformando alla stessa i propri atti di diritto derivato, entro i limiti dei settori di competenza conferiti all’UE dai Trattati istitutivi, ovvero il Trattato sull’Unione europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE). Dall’altro lato, l’UE deve interpretare

<sup>17</sup> La distinzione tra sfera privata e sfera pubblica ha alla sua base una concezione negativa della libertà. Per concezione negativa della libertà si intende il diritto, proprio di ciascun soggetto, di fare ed essere ciò che si è capaci di fare ed essere senza interferenze di altre persone.

<sup>18</sup> R. Celina, “State responsibility goes private: a feminist critique of the public/private distinction in International Human Rights Law”, in R.J. Cook (ed.), *Human rights of women. National and international perspectives*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1994, p. 90.

<sup>19</sup> Per una disamina del processo di adesione dell’UE alla Convenzione di Istanbul, si veda: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-eu-accession-to-the-istanbul-convention>.

<sup>20</sup> Decisione (UE) 2023/1075 del Consiglio del 1° giugno 2023 relativa alla conclusione, 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 le istituzioni e l’amministrazione pubblica dell’Unione, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023D1075&qid=1707213494664>; Decisione (UE) 2023/1076 del Consiglio del 1° giugno 2023 relativa alla conclusione, 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, l’asilo e il non respingimento, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023D1076&qid=1707213527000>.

le disposizioni di legislazione secondaria in modo conforme alle norme della Convenzione<sup>21</sup>.

Nel momento in cui si scrive, si può affermare che gli effetti più evidenti dell'adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul sembrano essere emersi sul piano giurisprudenziale. La Corte di Giustizia dell'Unione europea ('Corte di giustizia', 'CGUE') ha infatti richiamato la Convenzione di Istanbul in due sentenze relative alla rilevanza di situazioni di violenza di genere in materia migratoria.

Con sentenza del 16 gennaio 2024, resa nel caso C-621/21<sup>22</sup>, la Corte di giustizia è stata chiamata dal giudice bulgaro a esaminare il caso *WS*, relativo alla richiesta di protezione internazionale presentata da una cittadina turca che lamentava di aver subito violenze e minacce dal marito e dalla famiglia di questi nel Paese d'origine. Dopo aver denunciato l'ex marito e cercato supporto presso centri per la prevenzione delle violenze, *WS* otteneva il divorzio nel 2018. Tuttavia, a causa della perdita del sostegno della sua famiglia biologica per la crisi familiare e il successivo matrimonio, la donna lasciava la Turchia e lamentava rischi di delitto d'onore o matrimonio forzato in ipotesi di ritorno. Le autorità bulgare, con decisione amministrativa prima e giudiziale poi, respingevano la sua domanda di protezione internazionale, sostenendo che le minacce ricevute non fossero legate ad alcuno dei motivi di persecuzione identificati dalla Convenzione di Ginevra – razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale – ai fini del riconoscimento dello status di rifugiata. Veniva altresì negata l'esistenza dei requisiti per la concessione dello status umanitario (protezione sussidiaria). Il tribunale amministrativo bulgaro decideva di sospendere il procedimento e sottoporre alla Corte di giustizia cinque quesiti pregiudiziali.

Con il primo quesito, si chiedeva se, ai fini della determinazione dello status di rifugiato, per la nozione di 'violenza contro le donne basata sul genere' come motivo per il riconoscimento della protezione internazionale si dovessero tenere in considerazione la Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione contro le donne (CEDAW)<sup>23</sup> e la Convenzione di Istanbul. Il secondo e terzo quesito concernevano la specificazione dei criteri per l'appartenenza a un "determinato gruppo sociale" come motivo di persecuzione ai sensi della Direttiva 2011/95/EU (c.d. Direttiva Qualifiche)<sup>24</sup> in ipotesi di donne vittime di violenza domestica o a rischio di un delitto d'onore nel Paese d'origine. Con il quarto

<sup>21</sup> S. De Vido, "La Convenzione di Istanbul quale strumento interpretativo del diritto derivato dell'UE in situazioni di violenza contro le donne: la sentenza C-621/21 della CGUE", *SIDIBlog*, 24 febbraio 2024, <http://www.sidiblog.org/>.

<sup>22</sup> CGUE (Grande Sezione), *WS*, causa C-621/21, sentenza del 16 gennaio 2024, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=C315C84292FFC420199941751D1B81A0?text=&docid=281302&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3770481>.

<sup>23</sup> La CEDAW non contiene alcuna definizione di violenza di genere, che invece è stata identificata, come chiarito da De Vido, dalla Raccomandazione Generale n. 19 del Comitato sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne. S. De Vido, "La Convenzione di Istanbul quale strumento interpretativo", cit.

<sup>24</sup> La Direttiva 2011/95/EU del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

quesito, il giudice di rinvio chiedeva se, in caso di atti di violenza basata sul genere sotto forma di violenza domestica, ai fini dell'accertamento del nesso causale fosse sufficiente accertare un nesso tra i motivi di persecuzione e gli atti di persecuzione degli attori non statali, ovvero se fosse necessario altresì stabilire la mancanza di protezione da parte dell'autorità statale<sup>25</sup>. Da ultimo con il quinto requisito ci si domandava se l'esistenza di una minaccia effettiva di essere vittima di un delitto d'onore nel Paese d'origine potesse costituire, di per sé, fondamento del riconoscimento della protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 15, lett. a), della Direttiva Qualifiche, ovvero se tale minaccia dovesse esser qualificata quale danno grave ex art. 15, lett. b), della stessa Direttiva.

Ai fini di tale trattazione, basti rilevare che la Corte di giustizia, nell'analizzare congiuntamente le prime tre questioni pregiudiziali, ha stabilito che la nozione di 'violenza contro le donne basata sul genere' debba essere interpretata alla luce della CEDAW e della Convenzione di Istanbul, in quanto "trattati pertinenti" ai sensi dell'art. 78, par. 1, TFUE ai fini dell'interpretazione della Direttiva Qualifiche. Segnatamente, la Corte di giustizia sottolinea che, a dispetto di quanto rilevato dall'Avvocato generale Richard de la Tour<sup>26</sup>, la Convenzione di Istanbul, già vincolante per l'Unione europea al momento della pronuncia, "enuncia obblighi rientranti nell'ambito di applicazione" dell'art. 78, par. 2, TFUE relativo al sistema europeo di asilo comune<sup>27</sup>. Dunque, la Convenzione di Istanbul, "nei limiti in cui presenta un collegamento con l'asilo e il non-refoulement", deve esser ricompresa tra i trattati pertinenti di cui all'art. 78, par. 1, TFUE, pertanto le disposizioni della Direttiva Qualifiche devono essere interpretate nel rispetto dello strumento pattizio del Consiglio d'Europa<sup>28</sup>, anche se questo non è stato ratificato da taluni Stati membri dell'UE<sup>29</sup>.

Dopo aver stabilito la rilevanza della Convenzione di Istanbul ai fini dell'interpretazione della Direttiva Qualifiche, la Corte di giustizia richiama il dettato di una specifica disposizione della Convenzione, l'art. 60, il quale dispone da un lato che la violenza contro le donne costituisce una forma di persecuzione ai sensi della Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951<sup>30</sup> (paragrafo 1); dall'altro che le parti debbano accertarsi che un'interpretazione sensibile al genere sia applicata a ciascuno dei motivi di persecuzione e, qualora sia stabilito che il timore di persecuzione è fondato su uno o più di tali motivi, debbano riconoscere lo status di

<sup>25</sup> Per una lettura della decisione incentrata sul dovere dell'autorità nazionale di proteggere le vittime di violenza domestica, T.E. Lagrand, "Beyond Opuz v. Turkey: the CJEU's judgment in WS and the refugee law consequences of the State's failure to protect victims of domestic violence", Strasbourg Observers, 20 febbraio 2024, [www.strasbourgobservers.com](http://www.strasbourgobservers.com).

<sup>26</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Richard de la Tour, *WS*, C-621/21, 20 aprile 2023.

<sup>27</sup> CGUE, *WS*, causa C-621/21, cit., punto 46.

<sup>28</sup> CGUE, *WS*, causa C-621/21, cit., punti 46-47. Come rilevato da Steininger, tale argomentazione si presenta in netto contrasto con le conclusioni dell'Avvocato generale. S. Steininger, "The CJEU's Feminist Turn? Gender-based persecution as a ground for protection", VerfassungsBlog, 20 febbraio 2024, [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de).

<sup>29</sup> Al momento in cui si scrive, gli Stati membri dell'UE che non hanno ancora ratificato la Convenzione sono: la Bulgaria, la Lituania, la Slovacchia e l'Ungheria. La Lettonia è stato l'ultimo Stato ad aderire alla Convenzione, ratificandola il 1° maggio 2024.

<sup>30</sup> Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiati del 1951 (28 luglio 1951, entrata in vigore 22 aprile 1954) ('Convenzione di Ginevra del 1951').

rifugiata alle richiedenti asilo (paragrafo 2)<sup>31</sup>. Pertanto, la Convenzione di Istanbul sembra aver avuto, nel caso di specie, un ruolo rilevante nel ragionamento della Corte di giustizia, nel senso di avallare la classificazione delle donne vittime o potenziali vittime di violenza domestica nel Paese d'origine come appartenenti a un "determinato gruppo sociale", criterio necessario per la determinazione dell'esistenza di un motivo di persecuzione ai fini del riconoscimento della protezione internazionale. La sentenza rappresenta la prima volta in cui la Corte di giustizia ha applicato la Convenzione di Istanbul dal momento dell'adesione dell'UE allo strumento pattizio del Consiglio d'Europa.

La seconda sentenza della Corte di giustizia utile agli scopi del presente contributo, emessa l'11 giugno 2024 nel caso *K. e L.*, C-646/21<sup>32</sup>, riguarda il caso di due sorelle irachene, nate nel 2003 e nel 2005 e risiedenti nei Paesi Bassi dal 2015, che contestavano il rigetto delle loro richieste di protezione internazionale da parte del Segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza olandese. Le ricorrenti sostenevano che il lungo soggiorno nei Paesi Bassi le aveva portate ad assimilare norme, valori e comportamenti propri delle loro coetanee occidentali, rendendole in particolare sensibili al principio della parità di genere. Tale adesione allo "stile di vita occidentale" generava in loro il timore di essere a rischio di persecuzioni in caso di ritorno nel Paese d'origine. Sospendendo l'esame del ricorso avverso il rigetto della domanda reiterata, il giudice di rinvio – il rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Tribunale dell'Aia, sede di 's-Hertogenbosch) – sottoponeva alla Corte di giustizia cinque questioni pregiudiziali, di cui le prime due rilevanti ai fini della presente trattazione e trattate congiuntamente dalla Corte.

Il giudice di rinvio domandava se l'effettiva identificazione nel valore fondamentale della parità tra uomo e donna, così come assimilato da parte delle richiedenti asilo in uno Stato membro, potesse configurarsi come uno degli aspetti identificativi, in particolare come "una storia comune che non può essere mutata" o come "caratteristica fondamentale per l'identità", necessari per valutare l'appartenenza a un "determinato gruppo sociale", quale "motivo di persecuzione" idoneo ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi dell'art. 10 della Direttiva Qualifiche.

La Convenzione di Istanbul viene richiamata non solo per riaffermare la sua rilevanza ai fini dell'interpretazione della Direttiva Qualifiche secondo quanto già stabilito dalla stessa Corte nella sentenza del caso *WS*,<sup>33</sup> ma altresì per definire il valore fondamentale della parità tra uomini e donne. Segnatamente, vengono

<sup>31</sup> Sull'art. 60 della Convenzione si veda, tra gli altri, A. Iermano, "Donne migranti vittime di violenza domestica: l'interpretazione 'gender sensitive' dei giudici nazionali in conformità alla Convenzione di Istanbul", Ordine internazionale e diritti umani, 2021, [https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2021/12/10\\_Iermano.pdf](https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2021/12/10_Iermano.pdf), p. 742.

<sup>32</sup> CGUE (Grande Camera), *K, L*, causa C-646/21, sentenza dell'11 giugno 2024, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=288275&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1437614>. Per un commento della sentenza, si veda v. V. Faggiani, "L'assimilazione dello 'stile di vita occidentale' basato sulla parità di genere come motivo per la concessione della protezione internazionale: una categoria indeterminata e di difficile applicazione", ADiMblog, luglio 2024, [www.adimblog.com](http://www.adimblog.com).

<sup>33</sup> *Ibid.*, punto 36.

menzionati gli articoli 1 e 3 e dall'art. 4, par. 2, della Convenzione di Istanbul per qualificare la parità tra donne e uomini come

“il diritto, per ogni donna, di essere tutelata contro ogni violenza di genere, il diritto di non essere costretta a sposarsi, nonché il diritto di aderire o no a una fede, di avere le proprie opinioni politiche e di esprimerle e di effettuare liberamente le proprie scelte di vita, in particolare, in materia di istruzione, di carriera professionale o di attività nella sfera pubblica”<sup>34</sup>.

In tal senso, il richiamo alla Convenzione appare costituire premessa fondamentale per la Corte nello statuire che “l’effettiva identificazione di una cittadina di un paese terzo nel valore fondamentale della parità tra donne e uomini [...] presuppone la volontà di beneficiare di tale parità nella sua vita quotidiana”<sup>35</sup>, perciò “può essere considerata come ‘una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l’identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi’”<sup>36</sup> e pertanto può configurarsi tra gli aspetti identificativi di un “determinato gruppo sociale”, ai sensi dell’art. 10, par. 1, lett. d), primo comma, della Direttiva Qualifiche.

La Corte di giustizia ha poi specificato che, ai fini dell’esame della domanda di asilo, nella valutazione dell’esistenza di un fondato timore di persecuzione nel Paese d’origine per l’appartenenza a un determinato gruppo sociale, l’autorità nazionale competente deve interpretare gli atti di persecuzione “contro un sesso” di cui all’art. 1, Sezione A, della Convenzione di Ginevra nel rispetto del summenzionato art. 60, paragrafi 1 e 2, della Convenzione di Istanbul<sup>37</sup>.

Le due recenti sentenze della Corte di giustizia esaminate dimostrano il ruolo della Convenzione di Istanbul nell’interpretare il diritto dell’Unione<sup>38</sup>. Nei casi di specie, la Convenzione è risultata strumento normativo fondamentale per una lettura orientata al genere delle disposizioni della Direttiva Qualifiche, ai fini della valutazione delle istanze di protezione internazionale e dunque del riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria.

### 3.2. Effetti indiretti della Convenzione

Accanto all’impatto diretto per i Paesi che l’hanno ratificata e per l’Unione europea che vi ha recentemente aderito, la Convenzione di Istanbul sortisce altresì

<sup>34</sup> Ibid., punto 37. In tale occasione, la Corte menziona altresì gli articoli 3, 5, 7, 10 e 16 della CEDAW.

<sup>35</sup> In tal senso la Corte ribadisce quanto espresso dall’avvocato generale. Conclusioni dell’Avvocato generale Anthony Michael Collins, *K, L*, causa C-646/21, 13 luglio 2023, punto 34.

<sup>36</sup> Ibid., punto 44.

<sup>37</sup> Ibid., punto 55.

<sup>38</sup> La Corte ha richiamato la Convenzione di Istanbul anche nella sentenza del caso *AH e FN* (CGUE, *AH e FN*, cause riunite C-608/22 e C-609/22, sentenza del 4 ottobre 2024). Per una disamina della decisione, si veda G. Ciliberto, “Donne vittime di violenza di genere e protezione internazionale: gli sviluppi recenti nella prassi della Corte di giustizia dell’Unione europea”, in D. Amoroso, L. Ancis (a cura di), *La gestione del fenomeno migratorio tra mare e terraferma. Una prospettiva multidisciplinare*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, p. 107.

gli effetti per così dire indiretti rispetto a Stati che non sono membri del Consiglio d'Europa. Segnatamente, si argomenta in questa sede che la Convenzione possa costituire e in parte costituisce già un modello ispiratore per l'adozione di standard nazionali conformi a quelli internazionali per gli Stati che non l'hanno ancora ratificata.

Uno degli esempi in tal senso è rappresentato dal Marocco, che aveva annunciato già nel 2016 l'intenzione di ratificare la Convenzione come paese vicino al CoE. Se è vero che, ad oggi, l'interesse per una possibile adesione alla Convenzione di Istanbul non si è ancora tradotta in passi concreti da parte delle autorità marocchine, queste hanno partecipato, insieme a rappresentanti della società civile, a diverse attività di sensibilizzazione sugli standard della Convenzione. Si può qui citare, in particolare, nel marzo 2021, un'iniziativa volta a rafforzare il ruolo dei pubblici ministeri nella lotta alla violenza sulle donne e alla violenza domestica, sostenuta dal programma congiunto tra l'Unione Europea e il Consiglio d'Europa intitolato *Regional Support to Reinforce Human Rights, rule of law and democracy in the South of the Mediterranean* (South Program IV)<sup>39</sup>, cofondato da entrambe le organizzazioni e attuato dal Consiglio d'Europa<sup>40</sup>. Inoltre, i rappresentanti marocchini partecipano regolarmente alle riunioni della Commissione per l'uguaglianza di genere (GEC) del Consiglio d'Europa<sup>41</sup>.

Più incisivo appare il ruolo che la Convenzione ha già avuto nel sistema giuridico tunisino, laddove lo strumento giuridico del Consiglio d'Europa ha costituito la base fondamentale per talune modifiche legislative in tema di violenza contro le donne. In particolare, l'adozione da parte dell'Assemblea dei Rappresentanti del Popolo (ARP) della Legge organica relativa all'eliminazione della violenza contro le donne<sup>42</sup>, all'unanimità dei presenti, nel luglio 2017, è un importante risultato del lavoro di sensibilizzazione svolto in seno al quadro di partenariato del CoE con la Tunisia<sup>43</sup>. Il dettato normativo di tale legge, preparato con il supporto tecnico del CoE, incorpora le disposizioni della Convenzione di Istanbul, in particolare per quanto riguarda la definizione di violenza. Inoltre, come proposto dal CoE, è stato abrogato l'art. 227 bis del Codice penale tunisino, eliminando così l'impunità per lo stupratore in caso di matrimonio con la sua vittima minorenni. Una conferenza di

<sup>39</sup> Il programma "Proteggere i diritti umani, lo stato di diritto e la democrazia nel Mediterraneo meridionale" (Programma Sud V) è un'iniziativa congiunta tra l'Unione europea e il Consiglio d'Europa per il periodo 2022-2025 con l'obiettivo di proseguire il sostegno alle riforme democratiche nel Mediterraneo meridionale attraverso la creazione di uno spazio giuridico comune tra l'Europa e questa regione. Tra gli obiettivi, quello di combattere la violenza contro le donne nell'area (<https://pjp-eu.coe.int/en/web/south-programme>).

<sup>40</sup> <https://south.euneighbours.eu/news/morocco-strengthening-role-magistrates-fight-against-violence-against/>.

<sup>41</sup> <https://www.coe.int/en/web/genderequality/co-operation-with-south-mediterranean-countries>.

<sup>42</sup> Loi organique n° 2017-58 du 11 août 2017, relative à l'élimination de la violence à l'égard des femmes, <https://legislation-securite.tn/latest-laws/loi-organique-n-2017-58-du-11-aout-2017-relative-a-lelimination-de-la-violence-a-legard-des-femmes/>. Sullo storico risultato, <https://www.unwomen.org/fr/news/stories/2017/8/news-tunisia-law-on-ending-violence-against-women>; mentre per un primo commento sulle lacune della nuova legislazione, EuroMed Rights, "Lacunes de la loi intégrale en Tunisie", 23 novembre 2017, <https://euromedrights.org/fr/publication/lacunes-de-la-loi-integrale-en-tunisie/>.

<sup>43</sup> <https://www.coe.int/fr/web/programmes/tunisia>.

revisione organizzata nel marzo 2019 con il CoE ha permesso di identificare le aree prioritarie per l'attuazione della legislazione nei settori della giustizia, delle forze di sicurezza, della sanità e dei servizi sociali. Allo stesso tempo, il CoE sostiene l'azione dei gruppi territoriali multisettoriali per la cura delle donne vittime<sup>44</sup>. Sebbene comporti sfide significative in termini di attuazione, specificamente per i centri di protezione e per l'osservatorio nazionale per la prevenzione della violenza contro le donne<sup>45</sup>, tuttavia la nuova legislazione rappresenta senz'altro un gran passo in avanti verso la potenziale adesione della Tunisia alla Convenzione<sup>46</sup>. Da ricordare infine il ruolo delle ONG nell'introdurre la Convenzione nel discorso pubblico e politico: la Convenzione è stata finora un essenziale strumento di *advocacy* usato dalle organizzazioni non governative per agire congiuntamente e fare pressioni sul Parlamento al fine di influenzare riforme legislative in tema di violenza contro le donne e discriminazione<sup>47</sup>.

In definitiva, si possono identificare due tipologie di intervento per un'azione indiretta della Convenzione per Stati non ratificanti. Una prima linea di intervento consiste nel fornire assistenza tecnica, in particolare attraverso specifici programmi di formazione rivolti al personale dello Stato interessato. Una seconda tipologia di intervento si inserisce invece nel quadro generale del *South Program* volto, tra gli altri, alla sensibilizzazione sulla Convenzione di Istanbul<sup>48</sup> attraverso il rafforzamento delle capacità delle parti interessate, come i membri della magistratura, le istituzioni nazionali, le organizzazioni della società civile e i professionisti dei media, ad affrontare situazioni di violenza contro le donne; e l'offerta di assistenza tecnica e competenze per l'adozione, la revisione e l'attuazione di quadri giuridici in conformità con le disposizioni della Convenzione di Istanbul. Il programma cerca di raggiungere un maggior numero di beneficiari del Mediterraneo meridionale e rafforzare la cooperazione regionale in questo campo per sostenere e facilitare la condivisione di esperienze, buone pratiche, lezioni apprese e sfide nella regione.

Si osserva dunque che la Convenzione può avere effetti per i paesi del Mediterraneo che non l'hanno ancora ratificata. In particolare, alcuni Stati come il Marocco e la Tunisia sembrano già concepirla come un quadro giuridico imprescindibile nella adozione di misure legislative o nella promozione di *policy* in materia di violenza contro le donne. In tal senso, la Convenzione si pone come modello ispiratore in grado di fornire standard e trasmettere principi anche agli Stati non (ancora) ratificanti.

---

<sup>44</sup> <https://www.coe.int/en/web/genderequality/co-operation-with-south-mediterranean-countries>.

<sup>45</sup> <https://www.observatoire-violence-femmes.tn/>.

<sup>46</sup> Il 24 aprile 2020, la Repubblica tunisina è divenuto il primo Paese arabo ad aver ottenuto dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa una risposta favorevole alla richiesta della di aderire alla Convenzione di Istanbul.

<sup>47</sup> EuroMed Rights, "Tunisia's long haul to stop violence against women reached international recognition", 9 novembre 2020, <https://euromedrights.org/publication/tunisias-long-haul-to-stop-violence-against-women-reached-international-recognition/>.

<sup>48</sup> Si veda "Combating violence against women", <https://pjp-eu.coe.int/en/web/south-programme/combating-violence-against-women>.

#### 4. Conclusioni

I recenti sviluppi nella giurisprudenza della Corte di giustizia dimostrano che la Convenzione di Istanbul può avere effetti diretti nel Mediterraneo. Non solo, a seguito della sua entrata in vigore per l'UE, questa è tenuta a rispettarne il dettato normativo, ma la Convenzione informa altresì l'interpretazione delle norme di diritto derivato dell'Unione con riferimento alle questioni di violenza di genere e di violenza domestica, nei limiti delle materie di competenza attribuite all'Unione dai trattati istitutivi. Di particolare rilevanza per la presente trattazione appare il potenziale interpretativo della Convenzione di Istanbul con riferimento alla materia di migrazione e asilo, tristemente attuale nell'area mediterranea, nel senso di garantire, come nei casi di specie già menzionati, un'interpretazione orientata al genere delle disposizioni dell'Unione in materia.

Inoltre, la prassi esaminata di taluni Stati mediterranei non membri del CoE mostra che la Convenzione di Istanbul può assumere altresì un ruolo trainante nell'adozione di emendamenti nelle legislazioni nazionali che tutt'oggi non risultano conformi al principio di non discriminazione sulla base del sesso e del genere, nonché nell'introduzione di misure nel sistema giuridico interno degli Stati volte a prevenire o combattere la violenza nei confronti delle donne. Per tale ragione la Convenzione si configura come un modello ispiratore verso il raggiungimento del valore fondamentale della parità tra uomo e donna nel Mediterraneo e non solo.