



17 settembre 2020

n. 247 bis

### Newsletter Attività delle Assemblee parlamentari internazionali Consiglio d'Europa

<b>POSSIBILE RITIRO DALLA CONVENZIONE DI ISTANBUL.....</b>	<b>1</b>
Polonia .....	1
Turchia.....	2
Ungheria .....	2
Reazioni del Consiglio d'Europa .....	3
Reazioni in Italia .....	3
<b>LA CONVENZIONE DI ISTANBUL.....</b>	<b>4</b>
Contenuti della Convenzione .....	4

#### POSSIBILE RITIRO DALLA CONVENZIONE DI ISTANBUL

##### POLONIA

Il **Ministro della Giustizia** della Polonia, **Zbigniew Ziobro**, il **27 luglio** ha indirizzato al dicastero della Famiglia, del Lavoro e delle Politiche Sociali una proposta in merito al **ritiro dalla Convenzione** del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), come preannunciato il 25 luglio. Lo rende noto l'agenzia di stampa "Pap". Il guardasigilli ha reiterato l'accusa al testo della Convenzione di avere "un **carattere ideologico**" non condivisibile. A suo avviso, la Convenzione non contiene strumenti in difesa delle donne e contro la violenza che la Polonia già non soddisfa e ritiene che in alcuni casi gli **standard di tutela polacchi siano più elevati** di quelli previsti dalla Convenzione.

La Polonia ha sottoscritto la Convenzione nel dicembre 2012 e l'ha ratificata nel 2015.

Il Viceministro della Giustizia, Michal Wojcik, ha ricordato che molti altri Paesi non hanno sottoscritto o ratificato la Convenzione Istanbul, tra cui Lituania, Lettonia, Slovacchia, Ungheria, Repubblica Ceca, Regno Unito e Liechtenstein: "Molti Stati hanno affermato di non volere nel loro ordinamento giuridico la Convenzione di Istanbul", citando una sua connotazione ideologica, volta di fatto a promuovere "un **terzo genere** socialmente e culturalmente determinato, ad esempio nei programmi scolastici". Il Viceministro ha espresso la contrarietà del suo partito (Solidarna Polska) a tale impostazione, che – a suo avviso – **minerebbe l'istituto della famiglia e del matrimonio**.

Dall'annuncio del guardasigilli ha, invece, per il momento **preso le distanze** l'alleato di governo, il **partito Diritto e giustizia (PiS)**, il cui portavoce, Radoslaw Fogiel, ha fatto sapere che "decisioni in merito ancora non

sono state prese" e che la reazione di certi ambienti alle parole di Ziobro è "decisamente prematura".

**Il sindaco di Varsavia ed ex candidato presidenziale di Piattaforma civica (Po) Rafal Trzaskowski** ha invece qualificato come "**scandaloso**" un eventuale tentativo di ritirare la Polonia dalla Convenzione e ha parlato di un giro di vite dell'esecutivo su molte questioni, "dai diritti delle donne, all'autonomia regionale, ai media indipendenti". "Dovremmo tutti lottare contro la violenza domestica. Non dovrebbero esserci dubbi, tutte le forze politiche dovrebbero collaborare su una simile questione", ha continuato Trzaskowski.

Nel fine settimana del 25 e 26 luglio, **migliaia di persone hanno manifestato a Varsavia** e in altre venti città della Polonia contro il ritiro dalla Convenzione. L'attivista femminista Magdalena Lempart, una delle organizzatrici della protesta, ha affermato che l'obiettivo del governo è «legalizzare la violenza domestica». A Varsavia le manifestanti si sono ritrovate davanti alla sede dell'associazione *Ordo Iuris*, che nei mesi scorsi in Polonia ha svolto una campagna proprio contro la Convenzione di Istanbul sostenendo che essa mette in discussione l'autonomia e l'identità della famiglia.

## TURCHIA

Il vice presidente del Partito della Giustizia e Sviluppo (AKP), Numan Kurtulmuş, ha dichiarato, il 2 luglio scorso, che la decisione della Turchia di ratificare la Convenzione di Istanbul, è stata un errore. Il governo potrebbe **prendere in considerazione il ritiro dalla Convenzione**. Tra i principali problemi rilevati da Kurtulmuş vi sono quello del genere e dell'orientamento sessuale. Gli ambienti ultraconservatori sostengono, infatti, che la Convenzione di Istanbul sia portatrice di **valori contrari a quelli della "nazione turca"**.

Anche la tesi secondo la quale la violenza domestica aumenterebbe in assenza della Convenzione di Istanbul sarebbe erronea, ad avviso del Vicepresidente dell'AKP, in quanto **l'ordinamento turco già garantisce pari opportunità tra uomini e donne**.

Dura la **reazione di associazioni per i diritti civili** (e in particolare per i diritti delle donne), che al contrario chiedono da tempo la corretta e piena attuazione della Convenzione

di Istanbul, a fronte di centinaia di donne uccise ogni anno, colpite da violenza domestica diffusa, nonché a fronte di frequenti attacchi omofobici e transfobici alla Comunità LGBTI. Ritirarsi dalla Convenzione di Istanbul significherebbe spianare la strada a una maggiore violenza contro le donne, ha affermato la piattaforma *We Will Stop Femicides* (Kadın Cinayetlerini Durduracağız Platformu), che ha denunciato 415 femminicidi nel 2019.

Nel frattempo si è avviata una **campagna internazionale per denunciare la violenza contro le donne e le minacce di ritiro dalla Convenzione di Istanbul**, cui hanno aderito migliaia di donne anche in Turchia, con **manifestazioni di piazza** (26 luglio), alimentate anche dall'indignazione per il femminicidio della 27enne universitaria, Pinar Gultekin, da parte del suo ex fidanzato, avvenuto la settimana precedente. Il timore delle attiviste, che al contrario denunciano una scarsa applicazione pratica dei principi della carta, è che le spinte sul governo di Ankara possano rafforzarsi dopo l'annuncio dell'intenzione di ritirarsi dalla Convenzione da parte della Polonia. A sostegno delle manifestazioni si è schierata anche Sumeyye Erdogan Bayraktar, figlia maggiore del presidente Recep Tayyip Erdogan, con la rete filogovernativa **Women and Democracy Association (Kadem)**, di cui è vicepresidente.

Di opposto orientamento è suo fratello **Bilal**, un altro dei quattro figli del Capo dello Stato, tramite la fondazione giovanile **Tugva**, cui è legato. Pur sottolineando l'impegno contro la violenza di genere, il gruppo ha espresso la sua opposizione rispetto a diversi articoli del documento, accusato di diffondere **valori contrari alla famiglia tradizionale** e fare propaganda per la comunità LGBT.

Il comitato esecutivo di **Akp** dovrebbe esprimersi nei prossimi giorni sul futuro della **Convenzione**.

Si ricorda che la Convenzione fu aperta alla firma a Istanbul nel 2011 e proprio la Turchia fu il primo Paese a ratificarla l'anno successivo, con un Parlamento sempre controllato dall'AKP di Erdogan.

## UNGHERIA

Il **parlamento ungherese**, il 6 maggio maggio scorso, ha deciso di **non ratificare la Convenzione di Istanbul**, sottoscritta nel

2014, approvando una mozione presentata da Fidesz.

I due partiti di maggioranza del paese, il partito conservatore e populista Fidesz del primo ministro Viktor Orbán e il Partito popolare cristiano democratico (KDNP) hanno motivato la decisione citando la **"migrazione illegale"** che il testo favorirebbe e la cosiddetta **"ideologia gender"**.

Nel documento, approvato dalla maggioranza del parlamento ungherese, si evidenzia che tutte le garanzie legali per proteggere le donne dalla violenza domestica sono già presenti nelle leggi nazionali e che **la Convenzione contiene un approccio inaccettabile sul "genere"**. La cosiddetta **"ideologia gender"**, ad avviso del parlamento ungherese, finirebbe per negare la differenza biologica tra uomini e donne.

Per Fidesz e il Partito popolare cristiano democratico, le norme della Convenzione di Istanbul su asilo e accoglienza – che chiedono sostanzialmente di garantire protezione a chi ha subito violenza di genere – non sono coerenti con le linee politiche del Paese in materia di migrazione: favorirebbero e semplificherebbero, cioè, l'immigrazione "clandestina".

## REAZIONI DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Sulla questione sono naturalmente intervenute le Istituzioni del Consiglio d'Europa, con varie dichiarazioni.

In particolare, il **26 luglio, la Segretaria generale del CdE, Marija Pejcinovic Buric**, ha definito **"allarmanti"** gli annunci dei funzionari governativi che la Polonia dovrebbe ritirarsi dalla Convenzione di Istanbul. La Convenzione è, infatti, **"il trattato internazionale chiave del Consiglio d'Europa per combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica - e questo è il suo unico obiettivo"**. Se ci sono incomprensioni sulla reale portata della Convenzione, "siamo pronti a chiarirle in un dialogo costruttivo - ha aggiunto la SG – mentre il **ritiro** dalla Convenzione di Istanbul sarebbe **altamente deplorabile** e un rilevante **passo indietro** nella protezione delle donne dalla violenza in Europa".

Il 27 luglio, il **Presidente dell'Assemblea parlamentare** del Consiglio d'Europa, **Rik Daems**, insieme alla **relatrice generale**

sulla violenza contro le donne della PACE, Béatrice Fresko-Rolfo, e ai **correlatori sul monitoraggio della Polonia**, Pieter Omtzigt (Paesi Bassi, PPE / CD) e Azadeh Rojhan Gustafsson (Svezia, SOC), hanno rilasciato una dichiarazione congiunta, in cui si esprime **seria preoccupazione** per l'annuncio della Polonia, **invitando i componenti della delegazione polacca** presso l'Assemblea parlamentare a svolgere il loro ruolo vitale di sostenitori dei diritti umani, dell'uguaglianza e della non discriminazione e a lanciare un'iniziativa per svolgere un'audizione parlamentare, sia presso il Sejm che presso il Senato polacchi, sull'ambito di applicazione della Convenzione di Istanbul. La PACE è disponibile a dare il **supporto necessario** in questa direzione.

La Convenzione di Istanbul, si legge sempre nella dichiarazione congiunta, è ampiamente riconosciuta come **il più avanzato trattato legalmente vincolante per prevenire e combattere la violenza di genere**, tra cui stupri coniugali, matrimoni forzati, stalking, mutilazioni genitali femminili e i cosiddetti "crimini d'onore".

La violenza contro le donne e la violenza domestica sono gravi violazioni dei diritti umani. **Durante la pandemia di Covid-19** e le misure di blocco introdotte per contrastarla, si è assistito a **un forte aumento degli atti di violenza domestica**. La prevenzione della violenza, la protezione delle vittime e l'azione penale nei confronti degli autori sono al centro di tutte le misure previste dalla **Convenzione** di Istanbul, che appare quindi **quanto mai attuale** e importante, proprio in tempi di crisi.

"Ci rammarichiamo per le false interpretazioni e la deliberata disinformazione sugli scopi della Convenzione nonché per l'uso strumentale a fini ideologici. Il ritiro della Polonia dalla Convenzione di Istanbul rappresenterebbe una grave battuta d'arresto per il rispetto dei diritti umani nel paese. Esortiamo la maggioranza al potere a non dare seguito all'annuncio del Ministro della giustizia".

## REAZIONI IN ITALIA

Non sono mancate le reazioni in Italia.

La **Ministra per le Pari opportunità** e la Famiglia, Elena **Bonetti**, il 27 luglio, ha dichiarato: "Apprendo con rammarico che il governo polacco avrebbe deciso di ritirarsi dalla Convenzione di Istanbul. Soprattutto in

questo momento di emergenza sanitaria gli Stati europei siano uniti nella lotta alla violenza contro le donne e nella tutela delle vittime".

**Il Presidente della Delegazione italiana** presso l'Assemblea parlamentare del **Consiglio d'Europa, Alvisio Maniero**, ha espresso viva preoccupazione per l'annuncio del governo polacco di volersi ritirare dalla Convenzione di Istanbul, che fa seguito ad analoga intenzione manifestata dalla Turchia e al rifiuto di ratificare la Convenzione da parte dell'Ungheria nel maggio scorso. "La Convenzione è il Trattato più avanzato nel contrasto alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, fenomeno che abbiamo peraltro visto drammaticamente aumentare durante il *lockdown* dovuto alla pandemia da Covid-19". Il Presidente Maniero ha quindi evidenziato come la tutela dei diritti umani, tra cui naturalmente rientra la difesa dei diritti delle donne, sia uno dei cardini dell'azione del Consiglio d'Europa, associandosi all'invito rivolto alle autorità polacche da parte della Segretaria Generale del CdE e del Presidente dell'Assemblea parlamentare "a ripensare l'ipotesi del ritiro, avviando un dialogo costruttivo con le Istituzioni del Consiglio d'Europa per chiarire eventuali punti controversi della Convenzione".

**Valeria Valente, Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio**, nonché su ogni forma di violenza di genere, ha denunciato che "il più importante Trattato internazionale nato per combattere la violenza e ogni forma di discriminazione contro le donne sembra essere davvero in pericolo", rivolgendo un appello a Ursula Von Der Leyen, nel quale evidenzia che la prima Commissione europea a guida femminile non può accettare che i diritti e le libertà delle donne vengano calpestati e deve quindi intervenire.

Anche la **Commissione europea** ha espresso **rammarico** per la decisione della Polonia di avviare l'uscita dalla Convenzione di Istanbul contro la violenza sulle donne e la violenza domestica: "**Nelle società europee non c'è posto per la violenza contro le donne, e dobbiamo lavorare insieme su questo**". Lo ha detto un portavoce della Commissione europea nel corso di una conferenza stampa a Bruxelles il 27 luglio.

## LA CONVENZIONE DI ISTANBUL

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta ad Istanbul l'11 maggio 2011 (STCE n. 210), è il **primo strumento internazionale giuridicamente vincolante** volto a creare un quadro normativo completo a **tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza**. La Convenzione interviene specificamente anche nell'ambito della **violenza domestica**, che **non colpisce solo le donne**, ma anche altri soggetti, ad esempio bambini ed anziani, ai quali altrettanto si applicano le medesime norme di tutela.

Per entrare in vigore, la Convenzione necessitava della ratifica di almeno 10 Stati, tra i quali 8 membri del CdE.

Attualmente la **Convenzione è stata ratificata da 34 Stati**. L'Italia ha sottoscritto la Convenzione il 27 settembre 2012, dopo l'approvazione da parte delle Camere (v. seduta del Senato del 20 settembre 2012 e della Camera dei deputati del 2 settembre 2012) di mozioni e di ordini del giorno volti a tale fine, e il Parlamento ha autorizzato la ratifica con la **legge n. 77 del 2013**.

La Convenzione è **entrata in vigore il 1° agosto 2014**.

Si segnala, infine, che l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha redatto un [Manuale per i parlamentari](#) per l'applicazione della Convenzione di Istanbul, che contiene un'ampia illustrazione dei contenuti dell'Accordo e delinea il ruolo dei parlamentari nella sua attuazione. L'**ultima edizione** del manuale è del **novembre 2019**.

## CONTENUTI DELLA CONVENZIONE

La Convenzione si compone di un **Preambolo**, di **81 articoli**, divisi in **XII Capitoli**, e di un Allegato.

Il Preambolo ricorda innanzitutto i **principali strumenti** che, nell'ambito del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite, sono collegati al tema oggetto della Convenzione e sui quali quest'ultima si basa. Tra di essi riveste particolare importanza la **CEDAW** (Convenzione Onu del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne) e il suo



Protocollo opzionale del 1999, che riconosce la competenza della Commissione sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne a ricevere e prendere in esame le denunce provenienti da individui o gruppi nell'ambito della propria giurisdizione.

Si ricorda che la CEDAW – universalmente riconosciuta come una sorta di Carta dei diritti delle donne – definisce "discriminazione contro le donne" "ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato matrimoniale e in condizioni di uguaglianza fra uomini e donne, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile, o in qualsiasi altro campo".

Il Preambolo della Convenzione in esame riconosce inoltre che la violenza contro le donne è una manifestazione dei **rapporti di forza storicamente diseguali** tra i sessi ed aspira a **creare un'Europa libera da questa violenza**.

Gli **Obiettivi** della Convenzione sono elencati nel dettaglio dall'**articolo 1**, ossia creare un quadro globale e integrato che consenta la protezione delle donne, nonché la cooperazione internazionale e il sostegno alle autorità e alle organizzazioni a questo scopo deputate. Di rilievo inoltre la previsione che stabilisce l'applicabilità della Convenzione sia in tempo di pace sia nelle **situazioni di conflitto armato**, circostanza, quest'ultima, che da sempre costituisce momento nel quale le violenze sulle donne conoscono particolare esacerbazione e ferocia.

Contestualmente alla firma, l'**Italia** ha depositato presso il Consiglio d'Europa una **nota verbale** con la quale ha dichiarato che "applicherà la Convenzione nel rispetto dei principi e delle previsioni costituzionali". Tale **dichiarazione interpretativa** - apposta anche a seguito di quanto chiesto al Governo con le mozioni approvate al Senato il **20 settembre 2012** – è motivata dal fatto che la **definizione di "genere"** contenuta nella Convenzione - **l'art. 3, lettera c)** recita: "con il termine genere ci si riferisce a ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini" - è ritenuta troppo ampia e incerta e presenta profili di criticità con l'impianto costituzionale italiano.

L'articolo 3 precisa che la **violenza contro le donne** è una **violazione dei diritti umani ed è una forma di discriminazione**.

L'**articolo 4** della Convenzione sancisce il principio secondo il quale ogni individuo ha il **diritto di vivere libero dalla violenza** nella sfera pubblica e in quella privata.

Poiché la discriminazione di genere costituisce terreno fertile per la tolleranza della violenza contro le donne, la Convenzione si preoccupa di chiedere alle Parti l'adozione di tutte le norme atte a garantire la concreta applicazione del principio di parità tra i sessi corredate, se del caso, dall'applicazione di sanzioni.

I primi a dover rispettare gli obblighi imposti dalla Convenzione sono proprio gli Stati i cui rappresentanti, intesi in senso ampio, dovranno garantire comportamenti privi di ogni violenza nei confronti delle donne (**art. 5**). L'articolo 5 prevede anche un **risarcimento delle vittime** di atti di violenza commessi da soggetti non statali, che può assumere forme diverse (riparazione del danno, indennizzo, riabilitazione, ecc.).

Ampio spazio viene dato dalla Convenzione alla **prevenzione** della violenza contro le donne e della violenza domestica, che richiede un profondo cambiamento di atteggiamenti e il superamento di stereotipi culturali. A tale scopo, la Convenzione impegna le Parti non solo ad adottare le misure legislative per prevenire la violenza, ma anche alla promozione di **campagne di sensibilizzazione**, a favorire nuovi programmi educativi e a formare adeguate **figure professionali**.

Altro punto fondamentale della Convenzione è la **protezione delle vittime (Cap. IV)**. Particolare enfasi viene posta sulla necessità di creare meccanismi di collaborazione per un'azione coordinata tra tutti gli organismi, statali e non, che rivestono un ruolo nella funzione di protezione e sostegno alle donne vittime di violenza, o alle vittime di violenza domestica. Per proteggere le vittime è necessaria **un'attività informativa** adeguata e la predisposizione di **strutture di accoglienza**.

I **servizi di supporto** possono essere generali (es. servizi sociali o sanitari offerti dalla pubblica amministrazione) oppure specializzati. Fra questi si prevede la creazione di case rifugio e quella di linee telefoniche di sostegno attive notte e giorno. Strutture *ad hoc* sono inoltre previste per l'accoglienza delle vittime di violenza sessuale.

La Convenzione stabilisce l'obbligo per le Parti di adottare normative che permettano alle

vittime di ottenere **giustizia, nel campo civile, nonchè risarcimenti e/o indennizzi (Cap. V, artt. 29-32)**, in primo luogo dall'offensore, ma anche dalle autorità statali se queste non hanno messo in atto tutte le misure preventive e di tutela volte ad impedire la violenza e se la riparazione non è garantita da altre fonti (**art. 30, par. 2**).

La Convenzione individua anche una serie di **reati** (violenza fisica e psicologica, sessuale, stupro, mutilazioni genitali, ecc.), e promuove un'**armonizzazione delle legislazioni** per colmare vuoti normativi a livello nazionale e facilitare la lotta alla violenza anche a livello internazionale. Tra i reati figura lo **stalking**, (definito come comportamento intenzionale e minaccioso nei confronti di un'altra persona, che la porta a temere per la propria incolumità). Quanto al **matrimonio forzato**, vengono distinti i casi nei quali una persona viene costretta a contrarre matrimonio da quelli nei quali una persona viene attirata con l'inganno in un paese estero allo scopo di costringerla a contrarre matrimonio; in quest'ultimo caso, è sanzionabile penalmente anche il solo adescamento, pur in assenza di celebrazione del matrimonio.

La Convenzione ribadisce più volte che **elementi religiosi o culturali**, tra i quali il cosiddetto "**onore**", **non** possono assolutamente **giustificare** le violenze, chiedendo tra l'altro alle Parti di introdurre le misure, legislative o di altro tipo, per garantire che nei procedimenti penali intentati per crimini rientranti nell'ambito della Convenzione, tali elementi non possano essere invocati come attenuante.

In materia di **sanzioni**, la Convenzione chiede alle Parti di adottare misure per garantire che i reati in essa contemplati siano oggetto di punizioni **efficaci, proporzionate e dissuasive**, commisurate alla loro gravità.

Un Capitolo apposito (**Cap. VII**) è dedicato alle **donne migranti**, incluse quelle senza documenti, e alle donne **richiedenti asilo**, due categorie particolarmente soggette a

violenze di genere. La Convenzione mira ad introdurre un'ottica di genere nei confronti della violenza di cui sono vittime le migranti, ad esempio accordando ad esse la possibilità di ottenere uno *status* di residente indipendente da quello del coniuge o del partner. Inoltre, viene stabilito l'obbligo di riconoscere la violenza di genere come una forma di persecuzione (ai sensi della Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati) e ribadito l'obbligo di rispettare il diritto del non-respingimento per le vittime di violenza contro le donne.

La Convenzione istituisce infine un **Gruppo di esperti** sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (**GREVIO**), costituito da esperti indipendenti, incaricati di monitorare l'attuazione della Convenzione da parte degli Stati aderenti. Il monitoraggio avverrà attraverso questionari, visite, inchieste e rapporti sullo stato di conformità degli ordinamenti interni agli *standard* convenzionali.

Risulta molto importante l'esplicita menzione dei Parlamenti nazionali (art. 70) che ricevono i rapporti del GREVIO e partecipano al controllo delle misure attuative, mentre un bilancio periodico dell'applicazione della Convenzione è affidato all'Assemblea parlamentare del CdE.

La possibilità di modificare la Convenzione è descritta all'**art. 72**. Una volta ricevuti dal Segretario generale del CdE, gli eventuali **emendamenti** dovranno essere da quest'ultimo trasmessi a tutti gli Stati membri dell'organizzazione, alle altre Parti, all'Unione europea e ad ogni Stato invitato a firmare (la Convenzione è, in base all'**art. 75, par. 1**, aperta anche alla firma degli Stati non membri che hanno partecipato alla stesura della Convenzione e della Unione europea). L'emendamento è accettato dal Consiglio dei ministri dopo il suo esame e dopo la consultazione della Parti che non sono membri del CdE.