



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI ESTERI**

RELAZIONE PER LA RATIFICA DELLA 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

Eccellentissimi Capitani Reggenti,
Onorevoli Consiglieri,

mi pregio presentare Loro, per la conseguente ratifica, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, aperta alla firma ad Istanbul l'11 maggio 2011.

Detta Convenzione, più nota come Convenzione di Istanbul, è stata firmata da San Marino il 30 Aprile 2014, in seguito ad autorizzazione alla firma intervenuta con Delibera di Congresso n. 10 dell'11 marzo 2014 e la competente Commissione Consiliare ne ha preso atto il 16 dicembre 2015.

Il testo convenzionale è stato posto al vaglio dell'Avvocatura dello Stato che, in data 20 gennaio 2014, ha fatto pervenire una valutazione di conformità all'ordinamento sammarinese, dalla quale si evinceva l'opportunità di intervenire per colmare le lacune esistenti, non soltanto a livello di diritto sostanziale, ma altresì di interventi di prevenzione e protezione delle vittime dei reati enunciati nel testo medesimo.

Tralasciando, in questa sede, la disamina dei provvedimenti adottati per colmare le lacune citate e redatti nell'intento di adeguarci, il più possibile, alle disposizioni della Convenzione per una conseguente sua piena ed effettiva implementazione, provvedimenti che stanno seguendo, in parallelo, l'iter di recepimento istituzionale, l'odierna presentazione consente di poter celermente pervenire alla ratifica e, dunque, al definitivo inserimento nell'ordinamento interno dell'importante strumento internazionale di difesa e tutela di diritti umani fondamentali.

Ampio e proficuo è stato ed è tuttora il dibattito aperto sui temi propri della Convenzione, ancor più intensificato nel periodo più recente che ha visto, tra l'altro, la realizzazione di numerose e diversificate iniziative, sotto l'alto Patrocinio della Reggenza; iniziative che hanno ancor più scandito l'annuale celebrazione della Giornata Internazionale contro la violenza sulle donne e che hanno contribuito a mettere in luce approfonditamente una piaga sociale aberrante e molto spesso una violenta aggressione dell'inviolabile diritto alla vita.

Di pari passo con le sollecitazioni e le istanze provenienti dai settori pubblico e privato e tese a recepire la richiamata Convenzione, si è pervenuti oggi ad una condizione oggettivamente idonea a poter inserire nell'ordinamento sammarinese il testo convenzionale nell'assunto, più volte da me richiamato, che strumenti normativi internazionali di tale significato, debbano poter confidare su un impianto normativo interno pienamente in grado di riceverli ed implementarli.

Venendo ad un rapido riferimento sul contenuto della Convenzione rappresento quanto segue.

La Convenzione si compone di un Preambolo, di 81 articoli suddivisi in dodici Capitoli¹, e di un Allegato.

¹ I[1] I capitoli della Convenzione presentano le seguenti rubriche: "Obiettivi, definizioni, uguaglianza e non discriminazione, obblighi generali" (cap. I), "Politiche integrate e raccolte dei dati" (cap. II), "Prevenzione" (cap. III), "Protezione e sostegno" (cap. IV), "Diritto sostanziale" (cap. V), "Indagini, procedimenti penali, diritto procedurale e misure protettive" (cap. VI), "Migrazione e asilo" (cap. VII), "Cooperazione internazionale"



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI ESTERI**

Il **Preambolo** della Convenzione in cui è contenuta l'espressa condanna ad ogni forma di violenza sulle donne e di violenza domestica, richiama, *in primis*, i principali strumenti giuridici internazionali che trattano direttamente il campo di applicazione della Convenzione nel contesto del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite, e da cui la Convenzione stessa promana, in quanto essi sono stati presi in considerazione nel processo di negoziazione della Convenzione medesima. Tra di essi riveste particolare importanza la CEDAW (Convenzione delle Nazioni Unite del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne), ratificata da San Marino il 20 novembre 2003 ed entrata in vigore il 9 gennaio 2004 nonché il suo Protocollo opzionale del 1999 il cui strumento di adesione è stato depositato da San Marino in data 15 settembre 2005.

Il Preambolo della Convenzione in esame riconosce che il raggiungimento della uguaglianza di genere *de jure* e *de facto* è un elemento chiave per prevenire la violenza contro le donne, in un contesto sociale ove tale forma di violenza ha una natura strutturale e rappresenta una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi.

L'**articolo 1** enuclea, confermando, fra l'altro, il principale obiettivo enunciato nel Preambolo consistente nella creazione di un'Europa senza violenza nei confronti delle donne e senza violenza domestica, gli obiettivi della Convenzione. In particolare, il paragrafo 1 afferma che l'obiettivo specifico della Convenzione è quello di eliminare ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica. Inoltre, in ragione del collegamento esistente fra il conseguimento della uguaglianza sostanziale fra i sessi e l'eliminazione di ogni forma di violenza già enunciato nel preambolo, la Convenzione riafferma come uno degli obiettivi principali quello di garantire l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne. Appare importante evidenziare inoltre l'obiettivo di creare un quadro globale e integrato che consenta la protezione delle donne dagli atti di violenza considerati, nonché la cooperazione internazionale ed inter- istituzionale.

L'**articolo 2** della Convenzione delinea il proprio ambito di applicazione, affermando di contemplare tutte le forme di violenza contro le donne compresa la violenza domestica che colpisce le donne in maniera sproporzionata. Da sottolineare, inoltre, la previsione che stabilisce l'applicabilità della Convenzione sia in tempo di pace sia nelle situazioni di conflitto armato (**art. 2**), rappresentando i momenti di conflitto un momento nel quale le violenze sulle donne vengono perpetrate con particolare asprezza.

L'**articolo 3** della Convenzione si occupa di fornire una serie di definizioni, tra le quali, particolare novità è data dalla definizione di genere e di violenza domestica. L'accezione di "genere" richiama "*ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini*"; mentre l'accezione di "violenza domestica" richiama qualsiasi atto di violenza compresi quelli di violenza psicologica ed economica che si verificano non solo all'interno della famiglia ma altresì tra attuali o precedenti coniugi o partner indipendentemente dalla coabitazione.

L'**articolo 4** della Convenzione sancisce il diritto di ogni individuo di vivere libero dalla violenza nella sfera pubblica e in quella privata. A tal fine le Parti si obbligano a tutelare questo diritto inserendo, fra le altre misure, nelle loro costituzioni nazionali o in qualsiasi altra disposizione legislativa appropriata, il principio della parità tra i sessi, garantendone l'effettiva implementazione. 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.

(cap. VIII), "Meccanismo di controllo" (cap. IX), "Relazioni con altri strumenti internazionali" (cap. X), "Emendamenti alla Convenzione" (cap. XI).



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI ESTERI**

La Convenzione individua, all'**articolo 5**, come primi destinatari degli obblighi da essa sanciti, gli Stati i cui rappresentanti dovranno garantire che i loro comportamenti siano conformi alle disposizioni di cui alla Convenzione e siano dunque scevri da qualsivoglia atto di violenza nei confronti delle donne.

L'**articolo 5** prevede inoltre anche un risarcimento delle vittime di atti di violenza commessi da soggetti non statali.

Il **Capitolo II (articoli 7 a 11)** contiene disposizioni in materia di "*Politiche integrate e raccolta di dati*". Vengono dettati una serie di impegni per diversi attori ed enti al fine di poter offrire una risposta globale e coordinata sul piano della prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne. In particolare, l'**articolo 7** stabilisce che le politiche adottate ai fini dell'applicazione della Convenzione, abbiano al centro di tutte le misure la tutela dei diritti della vittima e prevedano una efficace collaborazione inter-istituzionale, sottolineando, a tal fine, anche il ruolo fondamentale svolto sul campo da parte delle organizzazioni non governative e delle associazioni della società civile (**art. 9**). L'**articolo 8** è finalizzato a garantire lo stanziamento di adeguate risorse finanziarie e umane sia le per le attività svolte dagli enti pubblici che per quelle svolte dalle organizzazioni non governative e dalle associazioni della società civile. L'**art. 11** concerne l'obbligo di raccolta di dati in materia di violenza rientrante nel campo di applicazione della Convenzione, partendo dal presupposto che la raccolta sistematica di dati rappresenti una componente essenziale per la elaborazione di efficaci politiche nell'ambito della prevenzione e lotta a tutte le forme di violenza.

Il **Capitolo III (articoli 12 a 17)** dedica ampio spazio al ruolo della prevenzione della violenza contro le donne e della violenza domestica. A tal riguardo la Convenzione parte dal presupposto che ogni efficace azione di prevenzione richieda un profondo cambiamento dei comportamenti socio-culturali e il superamento di stereotipi culturali che favoriscono o giustificano l'esistenza di pregiudizi che conducono a tali forme di violenza. A tale scopo, la Convenzione impegna gli Stati all'adozione non solo di misure legislative per prevenire la violenza, ma anche alla promozione di campagne di sensibilizzazione (**art. 13**), di educazione (**art. 14**) e di formazione di adeguate figure professionali (**art. 15**). L'**art. 16**, sul piano della prevenzione, impegna gli Stati ad adottare e sostenere programmi rivolti agli autori degli atti di violenza, al fine di prevenire nuove violenze e modificarne i comportamenti.

Ampia disciplina è dedicata alla protezione ed al sostegno delle vittime le cui disposizioni si trovano all'interno del **Capitolo IV (articoli 18 a 28)** della Convenzione. La Convenzione pone l'accento in primo luogo sulla necessità di garantire che vengano adottati adeguati meccanismi di cooperazione efficace tra tutti gli organismi statali e ONG, ciò in linea con l'approccio integrato e inter-istituzionale adottato dalla Convenzione medesima. Si ritiene, infatti, che solo attraverso un'azione concertata e coordinata di diversi enti si possa affrontare il tema della violenza sulle donne e di genere con efficacia. L'**articolo 19** impegna gli Stati all'adozione di misure legislative e di altro tipo che consentano alle vittime di ottenere informazioni sui diversi tipi di sostegno e sulle misure legali disponibili.

La Convenzione individua, in particolare, i servizi di supporto generali (**articolo 20**) e quelli specializzati (**articolo 22**). I servizi di supporto generali consistono in servizi sociali, servizi sanitari, servizi per l'impiego, messa a disposizione di strutture per l'accoglienza delle vittime. I servizi di supporto specializzati hanno l'obiettivo di garantire una assistenza e supporto che soddisfi le esigenze specifiche della vittima. Vengono inoltre previsti la creazione di case rifugio (**articolo 23**), linee telefoniche di sostegno attive notte e giorno (**articolo 24**) e creazione di centri di prima assistenza adeguati per le vittime di stupri e violenze sessuali ove possa essere garantita una visita medica e una consulenza medico-legale (**articolo 25**).



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI ESTERI**

L'**articolo 26** estende gli obblighi di protezione e sostegno anche ai bambini vittime della c.d. violenza assistita, ossia che siano stati testimoni di ogni forma di violenza rientrante nel campo di applicazione della Convenzione, impegnando gli Stati a prendere in considerazione, nell'adozione delle predette misure, i diritti e i bisogni dei bambini.

L'**art. 27** impegna le Parti ad incoraggiare i testimoni delle forme di violenza di cui alla Convenzione a denunciare i fatti alle competenti autorità, al fine di consentire di rompere il silenzio, spesso presente, da parte delle comunità più vicine alle vittime.

Il **Capitolo V (articolo da 29 a 48)** è dedicata alle disposizioni di "diritto sostanziale".

In primo luogo, la Convenzione stabilisce l'obbligo per le Parti di adottare disposizioni legislative che permettano alle vittime l'accesso ad adeguati mezzi di ricorso nel campo civile e risarcimenti, in primo luogo dal reo, ma anche da parte delle autorità statali in via surrogatoria (in tal caso quando il risarcimento non è garantito da altre fonti) ed altresì nel caso in cui le autorità stesse non abbiano messo in atto tutte le misure preventive e di tutela volte ad impedire gli atti di violenza.

La Convenzione individua anche una serie di fattispecie che criminalizzano specifiche forme di violenza (violenza psicologica, sessuale, stupro, mutilazioni genitali, aborto forzato, molestie sessuali, stalking – **articoli da 33 a 41**), invitando gli Stati a garantire che tali specifiche fattispecie siano sottoposte a sanzioni penali.

All'**articolo 42** – confermando il disposto di cui all'art. art. 12, par. 5 - la Convenzione sancisce il principio della inaccettabilità di motivazioni fondate sulla "*cultura, gli usi e costumi, la religione, le tradizioni o il cosiddetto 'onore'*" a giustificazione delle violenze, invitando le Parti ad 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 o causa di giustificazione.

L'**articolo 44** disciplina la determinazione dei criteri per stabilire la giurisdizione competente a giudicare sulle fattispecie di cui alla Convenzione.

L'**articolo 45** in materia di sanzioni, richiede alle Parti di adottare misure per garantire che i reati in essa contemplati siano puniti con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, che tengano conto della gravità degli atti posti in essere.

L'**articolo 46** individua una serie di circostanze che possano essere considerate come aggravanti nel determinare la pena per i reati stabiliti dalla Convenzione.

Un ampio Capitolo (**Cap. VI, articoli da 49 a 58**) è dedicato alle previsioni che riguardano le indagini giudiziarie, i procedimenti penali, il diritto procedurale e le misure di protezione. Particolare attenzione occorre prestare alla disposizione di cui all'**articolo 55** che stabilisce la procedibilità d'ufficio per alcuni reati di violenza contemplati dalla Convenzione.

Il **Capitolo VII** è dedicato ai migranti e ai richiedenti asilo. In particolare la Convenzione mira ad accordare la possibilità di ottenere uno *status* di residente ed un titolo di soggiorno autonomo da quello del coniuge o del partner, indipendentemente dalla durata del matrimonio o della relazione (**art. 59**). Inoltre, viene stabilito l'obbligo di riconoscere la violenza di genere come una forma di persecuzione - ai



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI ESTERI**

sensi della Convenzione del 1951 sullo *status* dei rifugiati - (**art. 60**). L'**art. 61** afferma l'obbligo di rispettare il diritto del non-respingimento per le vittime di violenza contro le donne.

Il Capitolo **VIII (articoli da 62 a 65)** individua gli impegni delle Parti in materia di cooperazione internazionale nel campo giudiziario e sul piano della prevenzione degli atti di violenza e protezione delle vittime di tali reati. Viene sottolineato come la cooperazione debba esplicitarsi anche attraverso la trasmissione di informazioni ottenute nell'ambito di indagini, quando ciò possa aiutare a prevenire i reati *de quibus* sul territorio di un'altra Parte o ad avviare indagini; i dati personali (**articolo 65**) dovranno essere utilizzati in conformità agli obblighi derivanti dalla partecipazione alla Convenzione europea sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato dei dati a carattere personale.

Il **Capitolo IX** della Convenzione istituisce un Meccanismo di controllo sull'attuazione della Convenzione da parte degli Stati contraenti. In particolare all'**art. 66** viene a tal fine istituito un Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (*GREVIO*) costituito da esperti in materia di diritti umani, uguaglianza tra i sessi, contrasto alla violenza sulle donne e alla violenza domestica ed in generale dotati di una riconosciuta esperienza professionale nei settori oggetto della Convenzione. Il monitoraggio avverrà in cicli e attraverso i mezzi che verranno individuati di volta in volta dal Grevio che potranno consistere in questionari, informazioni ricevute anche da parte di altri soggetti istituzionali quali ONG, società civile, dalle istituzioni nazionali di protezione dei diritti umani e altri organismi internazionali, visite e rapporti relativi alla conformità degli ordinamenti nazionali agli obblighi internazionali. Il Grevio può adottare, se del caso, raccomandazioni generali sull'applicazione della Convenzione (**art. 69**).

L'**art. 67** riguarda il Comitato delle Parti, composto dai rappresentanti delle Parti alla Convenzione; esso viene convocato dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

Ai sensi dell'**art. 70**, i Parlamenti nazionali ricevono i rapporti del GREVIO e partecipano al controllo delle misure attuative. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa redige un bilancio periodico relativo all'applicazione della Convenzione.

L'**art. 72** disciplina la possibilità di proporre emendamenti alla Convenzione. Tali proposte vengono comunicate al Segretario generale del Consiglio d'Europa, il quale provvederà a trasmetterli a tutti gli Stati membri dell'organizzazione, alle altre Parti firmatarie, all'Unione europea e ad ogni Stato invitato a firmare (infatti la Convenzione è, ai sensi dell'art. 75, par. 1, aperta anche alla firma degli Stati non membri che hanno partecipato alla stesura della Convenzione e della Unione europea) e ad ogni Stato invitato ad aderire alla Convenzione ai sensi dell'art. 76. L'emendamento viene valutato dal Consiglio dei ministri e, dopo la consultazione delle Parti che non sono membri del Consiglio d'Europa, viene adottato con la maggioranza prevista all'articolo 20.d dello Statuto del Consiglio d'Europa.

Il **Capitolo XII** contiene le clausole finali. Si sottolinea la disposizione di cui all'**art. 74** che riguarda la composizione di eventuali controversie che dovrà avvenire mediante negoziato, conciliazione o arbitrato o qualsiasi altro mezzo pacifico a scelta. Inoltre il Consiglio dei ministri del Consiglio d'Europa può proporre alle Parti delle procedure per la composizione delle controversie.

L'**art. 75** concerne le procedure di firma ed entrata in vigore della Convenzione, mentre l'**art. 76** prevede la possibilità di adesione alla Convenzione, dopo la sua entrata in vigore, anche per gli Stati non membri del Consiglio d'Europa che non abbiano partecipato alla sua elaborazione.



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI ESTERI**

L'**art.78** individua le disposizioni della Convenzione alle quali è possibile apporre riserva. Le riserve sono valide per un periodo di cinque anni a partire dal primo giorno di entrata in vigore della Convenzione per la parte interessata. Le riserve possono tuttavia essere rinnovate per periodi di uguale durata.

L'**Allegato** alla Convenzione concerne i privilegi e le immunità applicabili ai membri del Greco (art. 66) ed ai membri delle delegazioni incaricate di compiere le visite nei paesi ai fini del monitoraggio.

Eccellentissimi Capitani Reggenti,
Onorevoli Consiglieri,

ho l'onore quindi di richiedere Loro la ratifica della 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.