

PREFAZIONE DELLA PRIMA PRESIDENTE DEL GREVIO

Questa è la prima relazione generale sulle attività del gruppo di esperti sulla violenza contro le donne e la violenza domestica (GREVIO); copre il periodo che va da settembre 2015 a maggio 2019 e fornisce una sintesi completa dei risultati delle prime otto relazioni del GREVIO e dei risultati che emergono dal progetto finale adottato a partire da maggio 2019. Ho ricoperto il ruolo di Presidente di questo organismo durante questo periodo ed è mio onore presentare questa prima relazione generale a nome del GREVIO.

Le dinamiche che hanno portato alla creazione del GREVIO e dell'ambiente organizzativo che ha funzionato durante questo periodo hanno determinato in larga misura il ruolo di questo organismo nel garantire l'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, nota anche come Convenzione di Istanbul (la Convenzione).

LA CONVENZIONE

La campagna del Consiglio d'Europa 2006-2008 per porre fine alla violenza contro le donne ha evidenziato la prevalenza critica di tali violenze negli Stati membri e l'assenza di un insieme uniforme e coerente di requisiti giuridici e politici a livello europeo in grado di affrontare efficacemente questo fenomeno. Il Consiglio d'Europa ha quindi istituito una *task force* per chiedere un trattato regionale che fornisca norme ben motivate e giuridicamente vincolanti in questo settore. Di conseguenza, il Comitato, costituito ad hoc, per la prevenzione e la lotta contro la violenza contro le donne e la violenza domestica (CAHVIO) è stato nominato dal Comitato del Consiglio dei Ministri d'Europa per negoziare e redigere la Convenzione.

A seguito di lunghe e intense deliberazioni, il testo della convenzione è stato adottato, prima da CAHVIO e poi dal Comitato dei ministri il 7 aprile 2011. La convenzione è stata firmata l'11 maggio 2011 durante la 121ª sessione del Comitato dei ministri a Istanbul ed è entrata in vigore il 10 agosto 2014, con la ratifica da parte dei primi 10 Stati. Chiaramente, una delle caratteristiche distintive della convenzione è la sua insistenza su un approccio globale che comprende la prevenzione, la protezione, l'azione penale e le politiche integrate ("le 4 P") al fine di garantire il successo dell'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica, nonché la sua premessa chiaramente dichiarata che la violenza contro le donne è una manifestazione dei rapporti di potere storicamente disuguali tra donne e uomini. La convenzione annovera le numerose forme di violenza contro le donne, che vanno dalla mutilazione genitale femminile alla violenza domestica, forme che prendono il nome di "*violenza di genere contro le donne*", indicando la disuguaglianza di genere come la loro causa strutturale comune chiedendo una risposta globale degli Stati per combattere tutte queste diverse manifestazioni di disuguaglianza di potere tra donne e uomini.

GREVIO E IL PROCESSO DI VALUTAZIONE

GREVIO è l'organo di esperti indipendenti incaricati di monitorare l'attuazione della convenzione e opera dal settembre 2015. Al suo inizio, comprendeva 10 esperti indipendenti provenienti da diversi paesi con vari *background* professionali, nominati ed eletti dai loro Stati per un mandato di quattro anni, rinnovabile una volta. Il numero di esperti indipendenti è salito a 15 a seguito della 25ª ratifica della convenzione.

Come richiesto dalla convenzione, GREVIO conduce il suo monitoraggio sulla base delle informazioni che riceve dalle autorità statali come risposte al questionario¹ che ha formulato nel primo anno della sua formazione e inviato agli Stati; i dialoghi che detiene con le autorità degli Stati in fase di valutazione; le osservazioni che i membri del GREVIO fanno durante le visite di valutazione che intraprendono; e le informazioni che riceve dalle ONG e da altre fonti nel processo di monitoraggio. I rapporti di altri organismi e processi di controllo internazionali (come quelli della commissione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, il relatore speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze, ecc.) alimentano il processo.

Tali informazioni vengono analizzate per costituire la base del GREVIO considerando la valutazione delle raccomandazioni specifiche. In seguito alle osservazioni sul progetto del GREVIO, GREVIO adotta la sua relazione finale. Questo testo è pubblicato – insieme ai commenti – come documento pubblico.

La prassi esistente nel periodo oggetto della presente prima relazione generale prevedeva che il Comitato, l'organo politico del processo di monitoraggio/valutazione, approvasse la relazione del GREVIO e la comunicasse formalmente allo Stato interessato, con le raccomandazioni specifiche come prioritarie da parte del GREVIO.

Fin dall'inizio, nelle sue relazioni di valutazione, GREVIO ha voluto sottolineare l'entità dell'adesione complessiva al principio fondamentale della convenzione: l'interdipendenza tra disuguaglianza di genere e violenza contro le donne. Ha quindi ottemperato con attenzione al requisito prioritario della Convenzione affinché ogni Stato adotti un approccio politico globale e integrato per prevenire e combattere tutte le forme di violenza di genere contro le donne. Un attento monitoraggio dell'esistenza "sul campo" e il funzionamento di specifiche misure giuridiche e di altro tipo, servizi e meccanismi di prevenzione, protezione e perseguimento penale hanno completato questo approccio.

Le relazioni complete di valutazione per ogni Stato del GREVIO si sono basate sulla sua meticolosa valutazione nel rispetto di ciascuna delle disposizioni specifiche della convenzione previste dal questionario del GREVIO. Tale analisi ha portato alla produzione di una valutazione onnicomprensiva e dettagliata dello stato delle cose. Così, nelle sue relazioni, GREVIO ha fornito agli Stati non solo una guida generale, basata sui principi, ma anche "ricette" pratiche, operative e incardinate per rispondere alle diverse criticità. Mentre elaborano i principi della convenzione, le relazioni GREVIO sono state di notevole interesse e persino fonti di ispirazione per altri Stati e altre organizzazioni della società civile.

L'evoluzione del GREVIO verso un organo di monitoraggio pienamente funzionante in un periodo di tempo così breve lo ha reso un meccanismo rispettato ed efficace il cui lavoro e le cui raccomandazioni sono seguite ed emulate da altri meccanismi regionali e globali nei diritti umani delle donne. Come tale, l'esperienza del GREVIO ha chiaramente costituito una "*best practice*" per la creazione di nuove istituzioni a livello internazionale. GREVIO è stato un membro produttivo e *leader* della piattaforma dei meccanismi regionali delle Nazioni Unite per i diritti umani delle donne, convocata con l'avvio del relatore speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne Dubravka Šimonović². Dal

¹ Si prega di consultare il questionario sulle misure legislative e di altro tipo che danno effetto alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza contro le donne e la violenza domestica per ulteriori informazioni.

² La piattaforma è un'iniziativa lanciata dal relatore speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze e mira a rafforzare ulteriormente la cooperazione tra i meccanismi internazionali e regionali in materia di violenza e discriminazione nei confronti delle donne e delle ragazze, nonché a incoraggiare tutte le organizzazioni internazionali, le entità delle Nazioni Unite, i governi, le istituzioni nazionali e le parti interessate a sfruttare maggiormente gli strumenti di cui dispongono i meccanismi partecipanti. La piattaforma riunisce il relatore speciale sulla

2017, la Convenzione di Istanbul è stata "la luce guida" per questo gruppo e GREVIO ha contribuito in modo significativo ai suoi sforzi per garantire che vengano adottati standard comuni per rispondere alla violenza contro le donne, in tutto il mondo.

Il lavoro del GREVIO si basa sul mandato che ha ricevuto dalla convenzione nei suoi articoli pertinenti (articoli da 66 a 69). Così, fin dall'inizio, l'ambito ben definito della convenzione e l'approccio globale per affrontare le questioni è stata la luce guida di base per GREVIO. La storia della realizzazione della convenzione, compresi i lunghi e critici negoziati tra gli Stati membri su molte delle sue disposizioni, ha anche dato direzione a GREVIO, aiutandola a definire le priorità e influenzando i suoi metodi di lavoro. Pur rimanendo fortemente fedeli agli standard della Convenzione come parametri rispetto ai quali sono state valutate le condizioni esistenti nelle parti in fase di valutazione, GREVIO ha adottato un approccio flessibile, costruttivo e indipendente e sfumato alle valutazioni nazionali.

RISULTATI E IMPATTO

Il lettore della presente relazione troverà un resoconto dettagliato dello stato delle cose nell'attuazione della convenzione e delle sfide esistenti nelle parti che sono state valutate dal GREVIO nel periodo studiato.

Le conclusioni del monitoraggio da parte del GREVIO dell'attuazione della convenzione in questi otto Stati illustrano il buon funzionamento di un nuovo meccanismo di monitoraggio regionale come uno strumento giuridico ambizioso nel settore dei diritti umani delle donne. In quanto tale, è una testimonianza dell'impegno del Consiglio d'Europa nei confronti dei diritti umani delle donne e della volontà degli Stati membri di tutelarli di fronte alla violenza contro le donne.

Mentre una descrizione dettagliata e l'analisi della situazione si trovano nella relazione stessa di valutazione di base che ne consegue, è importante sottolineare qui che nel periodo studiato, in tutti i casi, le relazioni GREVIO sono state ben accolte dagli Stati e dalla società civile.

Le misure in cui le raccomandazioni del GREVIO saranno effettivamente attuate saranno valutate. Tuttavia, vi sono prove iniziali di progressi sul campo, in particolare per quanto riguarda il miglioramento delle leggi e dei documenti politici, con molti Stati che ampliano le loro norme giuridiche di violenza contro le donne e la violenza domestica in linea con le disposizioni della convenzione e adottano i piani d'azione richiesti.

È anche chiaro che vi sono sforzi per creare meccanismi di coordinamento nazionali in linea con l'articolo 10 della convenzione, come primo passo essenziale per sviluppare dati con informazioni accurate attraverso le risposte informate. Tuttavia, il quadro è meno incoraggiante per quanto riguarda la garanzia del necessario sostegno politico e finanziario per rendere efficaci questi meccanismi.

Analogamente, in quasi tutti gli Stati esaminati, ci sono stati alcuni miglioramenti – anche se di portata limitata – nelle strutture di sostegno alle vittime e nel settore della sensibilizzazione e della formazione dei professionisti.

In generale, nei paesi monitorati, GREVIO ha osservato un forte sostegno, in particolare per quanto riguarda la necessità di proteggere le donne dalla violenza. Il legame strutturale tra disuguaglianza di genere e violenza contro le donne rimane una sfida fondamentale che limita l'entità e l'efficacia delle misure sulla violenza contro le donne. In

violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze; presidente della commissione delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione contro le donne; il presidente del gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulla questione della discriminazione nei confronti delle donne nel diritto e nella pratica; il Presidente del gruppo di esperti sull'azione contro la violenza contro le donne e la violenza domestica del Consiglio d'Europa; il relatore speciale interamericano sui diritti delle donne; il relatore speciale sui diritti delle donne in Africa; e il presidente del Comitato di esperti del meccanismo di follow-up della Convenzione di Belém do Faro. Ulteriori informazioni sono disponibili all'indirizzo: www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/CooperationGlobalRegionalMechanisms.aspx.





alcune società, la mancanza di consapevolezza e/o la negazione totale di questa connessione strutturale ostacola l'effettiva attuazione o è addirittura la ragione del fallimento per uno sviluppo delle politiche globali.

Superare la resistenza richiede un cambiamento di atteggiamenti, mentalità e stereotipi di genere. Questo, di per sé, è certamente un processo difficile e lungo in quasi tutte le società. Ultimamente, il progresso generale nella parità di genere e dei diritti delle donne ha provocato un "contraccolpo" in molte società. Non sorprende che la convenzione, il testo più avanzato, abbia affrontato il peso di questo impulso regressivo. La diffusione deliberata di false narrazioni sugli obiettivi della convenzione ha guidato questi sforzi in Europa. Purtroppo, tali movimenti, in alcuni Stati membri, hanno stravolto la discussione dei fatti e delle verità sulle radici e sulla natura della violenza contro le donne. Essi distorcono gli obiettivi della convenzione, rendendola ostaggio di paure irrazionali, cambiando le loro agende politiche. Purtroppo, tali reazioni tendono a ostacolare o rallentare la ratifica e l'attuazione della convenzione.

Tuttavia, la storia ha dimostrato più volte che i valori e i principi di uguaglianza, inclusione, diversità, tolleranza e promozione e protezione dei diritti umani hanno sempre superato forti correnti reazionarie che hanno cercato di reprimere questi valori, compresi i diritti umani delle donne.

Credo che la Convenzione di Istanbul e il lavoro del GREVIO nei primi quattro anni della sua esistenza abbiano rappresentato notevoli sforzi che apriranno la strada a ulteriori miglioramenti nei diritti umani delle donne in futuro.

Il sincero impegno in questi primi anni dei membri del GREVIO di tutti coloro che hanno contribuito per garantire che gli obiettivi e gli standard della convenzione diventino realtà nei diversi Stati, saranno ricordati come un risultato epocale.

L'approvazione e il rafforzamento ricevuti dagli Stati alla convenzione, come dimostrano le decisioni del Comitato durante questi primi anni, ha avuto una forte influenza dietro il lavoro dedicato del GREVIO in questo periodo.

Il Segretariato del Consiglio d'Europa, a tutti i livelli, è sempre stato una fonte incrollabile di sostegno. Gran parte di ciò che è stato realizzato in questi primi quattro anni di vita del GREVIO e delle solide fondamenta che è stato costruito è stato in gran parte possibile grazie all'eccellente lavoro del Segretariato GREVIO.

Presento questa prima relazione generale del GREVIO, esprimendo i miei sentimenti di gratitudine a tutti coloro che hanno contribuito a ciò che è contenuto in essa e con la speranza che l'esperienza e la produzione del GREVIO si riveleranno preziosi per tutti coloro che combattono la violenza contro le donne.

Professore Dr Feride Acar
Primo Presidente del GREVIO
(da giugno 2015 a maggio 2019)

PREFAZIONE



La violenza contro le donne è un fenomeno strutturale e globale che non conosce confini sociali, economici o nazionali. Riconoscendo la gravità del fenomeno e il suo impatto sulle vittime e sulla società, nonché la necessità di norme giuridiche armonizzate per garantire che le vittime beneficino dello stesso livello di protezione ovunque in Europa, il Consiglio d'Europa ha deciso nel 2009 di redigere un trattato giuridicamente vincolante in questo campo. La Convenzione di Istanbul è stata redatta nel corso di poco più di due anni ed è stata firmata l'11 maggio 2011 a Istanbul, la città da cui prende il nome.

Dopo la sua decima ratifica, il trattato è entrato in vigore il 10 agosto 2014. Nel maggio 2019, la convenzione era stata ratificata da 34 Stati membri del Consiglio d'Europa e firmata da tutti gli altri Stati membri, ad eccezione dell'Azerbaijan e della Federazione russa. È stato firmato anche da un'organizzazione internazionale, l'Unione europea. Le riserve a questa convenzione sono state fatte da 22 Stati. Cinque Stati hanno adottato dichiarazioni, una delle quali, la Polonia, era stata obiettata da sei Stati. Sono attese altre ratifiche e alcuni Stati che non sono membri del Consiglio d'Europa stanno già valutando l'accesso alla convenzione, come consentito da questo strumento giuridico.

Fin dalla sua entrata in vigore, la Convenzione ha ottenuto un sostegno significativo a tutti i livelli: governi nazionali, regionali e locali, pubblico, parlamenti, altre organizzazioni dei diritti umani nazionali, regionali e internazionali, le Organizzazioni della società civile, i media e il mondo accademico. È stato insignito di premi nazionali e internazionali per la sua visione sulla protezione delle donne e delle ragazze dalla violenza.

Basandosi sulle norme e sulla giurisprudenza internazionali ed europee, nonché sulle migliori pratiche e sulle lezioni apprese a livello nazionale, la convenzione è lo strumento giuridico internazionale più avanzato e completo in questo campo fino ad oggi. Essa mira a **"proteggere le donne da ogni forma di violenza e a prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica"**. Si applica a **"tutte le forme di violenza contro le donne, compresa la violenza domestica, che colpisce le donne in modo sproporzionato"**.

Denominata dalle Nazioni Unite come il *"gold standard"* della legislazione sulla violenza di genere, la convenzione è il primo trattato a fornire una definizione giuridicamente vincolante della violenza contro le donne come una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione nei confronti delle donne e a integrare lo standard di *due diligence* definendolo come l'obbligo degli Stati di **"prevenire, indagare, punire e fornire punizione per atti di violenza"**.

La convenzione è anche il primo trattato internazionale che stabilisce una serie completa di obblighi giuridicamente vincolanti per garantire una risposta olistica a tutte le forme di violenza contro le donne, compresa la violenza domestica. Essa combina disposizioni dettagliate in materia di prevenzione della violenza, protezione e sostegno delle vittime e perseguimento degli uomini violenti con l'obbligo di sviluppare le politiche globali che devono essere attuate e coordinate.

Al fine di garantire l'adozione e l'attuazione di politiche adeguate per combattere la violenza contro le donne in modo coordinato la convenzione impone agli Stati di destinare le risorse finanziarie e umane appropriate e di prevedere una specifica organizzazione istituzionale, coordinamento raccolta e ricerca dei dati, il coinvolgimento delle ONG e la cooperazione multi-istituzionale.

Per quanto riguarda la prevenzione della violenza, la convenzione collega espressamente la violenza contro le donne e la violenza domestica a stereotipi di genere dannosi. Le misure articolate nella Convenzione si basano fermamente sulla premessa che la violenza contro le donne non può essere sradicata senza investire in una maggiore uguaglianza tra donne e uomini e che, a sua volta, solo una reale uguaglianza tra donne e uomini e un cambiamento nelle dinamiche e negli atteggiamenti di potere possono veramente prevenire la violenza contro le donne. La convenzione mira quindi a cambiare atteggiamento ed eliminare gli stereotipi non solo per i singoli individui, ma anche per le istituzioni, ponendo l'obbligo per gli Stati di condurre campagne periodiche di sensibilizzazione, di introdurre materiale didattico

Traduzione a cura di Alessandra Menelao, Responsabile Nazionale Centri di Ascolto Mobbing e Stalking contro tutte le violenze, UIL.

a tutti i livelli di istruzione, formare regolarmente tutti i professionisti a contatto con le vittime, compresi i legali e la polizia e coinvolgere il settore privato e i media come partner nella lotta contro la violenza.

Per superare le varie conseguenze della violenza, la Convenzione sottolinea la necessità di sostenere, assistere e proteggere le vittime da ogni ulteriore atto di violenza, vittimizzazione e dipendenza economica con la creazione di un sostegno specialistico di servizi per le vittime e i loro figli che sono in grado di fornire assistenza medica e consulenza psicologica e legale, oltre a fornire rifugi in numero sufficiente, centri per lo stupro e la violenza sessuale e l'introduzione delle linee telefoniche.

La convenzione prevede il perseguimento degli autori di qualsiasi tipo di violenza contemplata dalla convenzione. A questo proposito, gli Stati sono obbligati a criminalizzare e punire tutte le forme di violenza contro le donne contemplate dalla convenzione, tra cui violenza fisica, sessuale e psicologica, stalking, molestie sessuali, mutilazioni genitali femminili, matrimoni forzati, aborto forzato e sterilizzazione forzata e di adottare una serie di misure per garantire un'indagine efficace su qualsiasi accusa di violenza contro le donne e violenza domestica.

Data la natura transnazionale di alcune forme di violenza contro le donne (come il matrimonio forzato), la convenzione adotta un "*approccio transfrontaliero*". Essa impone agli Stati di estendere la loro giurisdizione ai reati commessi all'estero dai loro cittadini e persino di rendere possibile perseguire i loro residenti. Al contrario, la convenzione crea il quadro per un accesso maggiore alla giustizia per le cittadine che diventano vittime di crimini di violenza contro le donne all'estero.

La convenzione impone agli Stati di garantire che la violenza di genere possa essere riconosciuta come forma di persecuzione quando si stabilisce lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria internazionale per le donne che possono fuggire dallo stupro usato come arma di guerra, mutilazioni genitali femminili o una vita di violenza domestica.

Di particolare rilevanza nel contesto internazionale c'è il fatto che la convenzione si applica non solo in tempo di pace, ma anche in situazioni di conflitto armato.

La convenzione istituisce un meccanismo di monitoraggio per valutare il modo in cui le sue disposizioni sono messe in pratica e per fornire orientamenti agli Stati. Questo meccanismo di monitoraggio è costituito da due pilastri: le esperte sull'azione sulla violenza contro le donne e la violenza domestica (GREVIO), un organismo di esperti indipendenti, e il Comitato, un organo politico composto da rappresentanti ufficiali degli Stati che hanno sottoscritto la convenzione.

Il meccanismo di monitoraggio della convenzione rappresenta una piattaforma unica sia a livello nazionale che internazionale. Genera dati, consigli e supporto di grande valore grazie all'approfondita analisi dei vari contesti nazionali e mobilitazione competenza e lo scambio di buone pratiche. L'elaborazione di strategie per affrontare i problemi e sviluppare soluzioni, il processo di monitoraggio offre un forum di coordinamento e la definizione di un'agenda globale per eliminare la violenza contro le donne, di cui la presente relazione mira a fornire una panoramica.



ISTITUZIONE DEL QUADRO PROCEDURALE E ORGANIZZATIVO DELLE ATTIVITÀ DEL GREVIO

1. Il meccanismo di monitoraggio della Convenzione di Istanbul è stato istituito per valutare e migliorare l'attuazione di questo strumento innovativo da parte degli Stati. Si compone di due pilastri distinti ma interagenti: il Gruppo di esperti sull'azione sulla violenza contro le donne e la violenza domestica (GREVIO), un organismo di esperti indipendenti, e il Comitato, un organo politico composto da rappresentanti ufficiali degli Stati alla convenzione.

COMPONENTI

2. I requisiti di mandato e composizione del GREVIO sono definiti agli articoli 66, paragrafi 1 e 2, della convenzione ed esposti nella risoluzione del Comitato dei ministri sulle norme sulla procedura elettorale dei membri del GREVIO (in seguito denominati risoluzione CM/Res(2014)43). I membri del GREVIO devono essere cittadini di diversi Stati che fanno parte della convenzione. Essi sono nominati dagli Stati ed eletti per un mandato di quattro anni, rinnovabile una volta. La composizione del GREVIO deve riflettere i principali sistemi giuridici, l'equilibrio di genere e geografico, nonché le competenze multidisciplinari.

3. I criteri di ammissibilità dei membri GREVIO e il processo elettorale sono stati stabiliti negli articoli 66, nei paragrafi 4 e 5 e nell'articolo 67, paragrafo 2 e sono ulteriormente sviluppati nella risoluzione CM/Res(2014)43. L'imparzialità e l'indipendenza dei membri del GREVIO nell'esercizio della loro funzione rimangono uno dei principi fondamentali della convenzione, come indicato nel suo articolo 66, paragrafo 4. Inoltre, i membri del GREVIO devono essere scelti in modo trasparente, sulla base delle loro competenze o esperienze riconosciute nei campi della violenza contro le donne, della parità di genere e dei diritti umani. Per quanto riguarda il processo elettorale, l'articolo 67, il paragrafo 2 e l'articolo 1 della risoluzione CM/Res(2014)43 prevedono che il Comitato sia l'organo incaricato dell'elezione dei membri del GREVIO.

4. Il Comitato ha eletto i primi 10 membri del GREVIO il 5 maggio 2015, nella prima riunione, tenutasi a Strasburgo. Ai sensi dell'articolo 66, paragrafo 2, della convenzione, il loro mandato è stato definito dal 1° giugno 2015 al 31 maggio 2019. Il primo GREVIO ha riunito professionisti molto noti per la loro vasta esperienza nel campo della violenza contro le donne, radicata in anni di sostegno della società civile, l'assistenza delle vittime, la ricerca accademica e la pratica legale. Dopo la ratifica della convenzione da parte della Germania il 12 ottobre 2017, che ha portato a 25 il numero degli Stati, è stata avviata una procedura per coprire cinque seggi supplementari all'interno del GREVIO. Successivamente, nella sua quinta riunione il 24 maggio 2018, il Comitato ha eletto cinque nuovi membri il cui mandato è iniziato il 10 settembre 2018. In vista della chiusura del primo mandato dei membri iniziali del GREVIO il 31 maggio 2019, l'elezione di 10 membri del GREVIO è stata organizzata in occasione della settima riunione del Comitato, il 3 maggio 2019³. A seguito di queste elezioni, sei ex membri del GREVIO sono stati riconfermati e quattro nuovi membri sono stati eletti.

5. Nella sua prima riunione, il 21 settembre 2015, GREVIO ha eletto, a scrutinio segreto, Feride Acar come suo presidente, Rosa Logar come primo vicepresidente e Marceline Naudi come secondo vicepresidente, per un mandato di due anni, rinnovabile. Alla 12^a riunione del GREVIO del 12 ottobre 2017⁴, a scrutinio segreto, GREVIO ha rieletto il Presidente, Feride Acar. Marceline Naudi è stata eletta primo vicepresidente e Simona Lanzoni come seconda vicepresidente. Hanno servito il loro mandato dal 13 ottobre 2017 al 31 maggio 2019.

6. Nella sua sesta riunione, dal 23 al 26 maggio 2016, GREVIO ha nominato Biljana Brankovià e Simona Lanzoni relatori per l'uguaglianza di genere.

³ Per una visione sulle elezioni dei membri del GREVIO guardare l'Appendice 1

⁴ Per una lista delle riunioni GREVIO guardare Appendice 1

REGOLE INTERNE DELLA PROCEDURA

7. Ai sensi dell'articolo 66, paragrafo 6, il GREVIO ha adottato il suo Regolamento nella prima riunione tenutasi a Strasburgo dal 21 al 23 settembre 2015. Durante il periodo oggetto della presente relazione, il Regolamento di procedura del GREVIO è stato modificato tre volte, a febbraio e ottobre 2017 e a febbraio 2018. Pur attingendo generalmente a quelli di altri organismi indipendenti di monitoraggio dei diritti umani del Consiglio d'Europa, essi comprendono diverse caratteristiche innovative, come l'incoraggiamento dei parlamenti nazionali a partecipare alla procedura di valutazione. Essi disciplinano il funzionamento del GREVIO, le specificità delle procedure di valutazione e di indagine speciali del GREVIO e l'adozione di raccomandazioni generali. Inoltre, stabiliscono norme generali sulla comunicazione e la protezione delle persone e delle organizzazioni che interagiscono con GREVIO, la cooperazione tra GREVIO e il Comitato e le disposizioni sulla sospensione, gli emendamenti e l'entrata in vigore del regolamento di procedura. Dovrebbero essere evidenziate le seguenti caratteristiche del Regolamento del GREVIO.

A) REGOLE GENERALI (REGOLE 1-27)

8. I membri GREVIO sono tenuti ad esercitare la loro funzione in modo imparziale e indipendente (Regola 2). GREVIO tiene riunioni presso la sua sede a Strasburgo, ma può, a volte, decidere che le riunioni si svolgeranno altrove (regola 13 (1) e 13 (2)). Durante il periodo oggetto della presente relazione, GREVIO ha tenuto un totale di 17 riunioni, due delle quali si sono svolte al di fuori di Strasburgo. Per mantenere la riservatezza, GREVIO si riunisce in camera, salvo diverse decisioni (regola 17). Le decisioni sono di solito prese per consenso. Quando è richiesto il voto, le decisioni del GREVIO sono prese dalla maggioranza dei membri presenti (regola 24). Un elenco delle decisioni adottate durante la riunione è reso pubblico in seguito per garantire la trasparenza dei lavori del GREVIO (regola 25).

9. Al fine di garantire una stretta cooperazione tra GREVIO e il Comitato, il Presidente del GREVIO si riunisce periodicamente con il Comitato per tenerne informato lo stato degli sviluppi. Il presidente del comitato può anche essere invitato alle riunioni del GREVIO (regola 26).

B) I RAPPORTI DEL GREVIO CON I PARLAMENTI (REGOLE 55-60)

10. In quanto trattato internazionale pionieristico in materia di diritti umani, la convenzione, con il suo articolo 70, è l'unica a concedere un ruolo di controllo specifico ai parlamenti sia a livello nazionale che internazionale. Al fine di rendere questo significativo nella pratica, il Regolamento del GREVIO stabilisce i modi in cui GREVIO può garantire la prospettiva dei parlamenti nella valutazione dell'attuazione della convenzione (regole da 55 a 60). Ad esempio, GREVIO può incoraggiare gli Stati ad avviare un dialogo con i loro parlamenti durante la preparazione della relazione statale nel rispondere al questionario (regola 55). GREVIO può anche scegliere di incontrare i parlamentari durante le visite di valutazione effettuate nell'ambito della sua prima procedura di valutazione (regola 56). Durante il periodo oggetto della presente relazione, cinque visite di valutazione (Albania, Austria, Monaco, Portogallo e Montenegro) guidate da GREVIO hanno incluso incontri con i parlamentari nazionali.

11. Una volta adottata la relazione di valutazione di base del GREVIO, GREVIO può invitare i parlamenti, nell'ambito del loro mandato e attraverso canali appropriati, ad agire alla luce della sua relazione e delle sue conclusioni (regola 57). È quindi della massima importanza garantire la trasmissione di tutte le relazioni di valutazione di base GREVIO ai parlamenti nazionali, cosa che GREVIO richiede regolarmente agli Stati, unitamente alla richiesta di tradurle nella loro lingua nazionale ufficiale (regola 59). Una relazione adottata nel 2019 dall'Assemblea Parlamentare del

Consiglio d'Europa (APCE)⁵ ha evidenziato il ruolo attivo svolto dai parlamenti nazionali nel monitoraggio della convenzione. Negli ultimi anni sono state istituite nuove commissioni parlamentari (in Italia, Portogallo e Turchia) e quelle esistenti hanno adottato piani d'azione (in Albania) per monitorare e promuovere l'attuazione interna della convenzione.



RISORSE UMANE E FINANZIARIE

12. Per sostenere l'operatività del meccanismo di monitoraggio della convenzione, GREVIO e il Comitato sono assistiti da un Segretariato composto dal Segretario esecutivo e da altri membri del personale nominati dal Segretario generale del Consiglio d'Europa. Il Segretariato è stato istituito nel 2014 ed è ora parte del Dipartimento per la dignità umana e l'uguaglianza di genere all'interno della Direzione generale per la democrazia (DGII). Per rispondere al crescente numero di ratifiche della convenzione e al conseguente aumento del carico di lavoro del Segretariato, il numero di dipendenti di grado A è stato aumentato da due a tre nell'aprile 2016, e poi a quattro nell'aprile 2019, oltre al segretario esecutivo. Il Segretariato comprende anche due agenti di grado B⁶. GREVIO desidera ringraziare molto calorosamente tutto il personale che ha servito e attualmente serve nella Segreteria per il loro contributo e sostegno.

13. Durante il periodo oggetto della presente relazione, le risorse finanziarie assegnate alle attività operative del GREVIO le hanno consentito di completare 13 procedure di valutazione. Hanno coperto i costi delle diverse fasi della procedura di valutazione, comprese le visite di valutazione e la pubblicazione e la diffusione delle prime relazioni di valutazione di base del GREVIO. Essa ha permesso a GREVIO e al Comitato di offrire prodotti di alta qualità in entrambe le lingue ufficiali del Consiglio d'Europa. Hanno inoltre permesso ai membri del GREVIO e al Segretariato di presentare il congresso e il lavoro di monitoraggio del GREVIO a conferenze, tavole rotonde, sessioni di formazione e riunioni a Strasburgo e all'estero. Questi contributi sono essenziali per migliorare la comunicazione sulle attività del GREVIO, promuovere la ratifica e incoraggiare l'impegno con il meccanismo di monitoraggio della convenzione.

14. L'importanza di portare a termine i compiti del GREVIO in linea con gli elevati standard fissati dagli altri meccanismi di monitoraggio del Consiglio d'Europa non può essere sopravvalutata. I primi risultati del lavoro del GREVIO costituiscono la base per la sua reputazione e credibilità. È pertanto essenziale che in futuro il meccanismo di monitoraggio della Convenzione di Istanbul continui a fornire risorse umane e finanziarie adeguate, rispondendo all'aumento del volume della sua attività e riflettendo la sua natura prioritaria per il Consiglio d'Europa. A questo proposito, GREVIO accoglie con favore le iniziative volte a garantire che gli Stati non membri che partecipano alla Convenzione di Istanbul contribuiscano al finanziamento del suo meccanismo di monitoraggio. GREVIO desidera inoltre ringraziare gli Stati membri che hanno sostenuto il lavoro svolto in questo settore attraverso contributi volontari, borse di studio e altri programmi, e incoraggiare gli Stati a continuare a fornire tale sostegno, anche sotto forma di distaccamenti del personale.

⁵ APCE o PACE (2019), la convenzione sulla violenza contro le donne: obiettivi e sfide, Doc. 14908, 8 June, Strasbourg: PACE.

⁶ Vedere Appendice 5 per la lista dei membri del Segretariato – Giugno 2015 – Maggio 2019

Traduzione a cura di Alessandra Menelao, Responsabile Nazionale Centri di Ascolto Mobbing e Stalking contro tutte le violenze, UIL.

PROCEDURA DI VALUTAZIONE DI BASE

15. In linea con l'articolo 68, paragrafo 3, della convenzione e dell'articolo 30 del Regolamento del GREVIO, GREVIO ha avviato la sua prima procedura di valutazione (di base) nel 2016. Esso copre la convenzione nella sua interezza, lasciando da parte solo il capitolo VIII della convenzione, e consiste in un'analisi completa del livello di conformità delle parti. Il processo di valutazione di ciascuna parte statale, dalla prima trasmissione del questionario (cfr. sotto la lettera b. di seguito) alla pubblicazione dei risultati del GREVIO nella relazione di valutazione di base, può richiedere fino a 18 mesi. La procedura di valutazione di base è costituita da diversi passaggi, ciascuno dei quali consente a GREVIO di ottenere informazioni critiche su cui basare le sue relazioni.

16. Per mantenere le procedure di valutazione in corso, tenuto conto delle limitate risorse finanziarie e umane e dell'aumento del numero di Stati, sono stati decisi adeguamenti ai metodi di lavoro del GREVIO durante la sua tredicesima riunione tenutasi a Strasburgo dal 20 al 23 febbraio 2018. Ad esempio, invece di considerare la relazione con i rappresentanti degli stati interessati in una riunione del GREVIO a Strasburgo, il GREVIO ha deciso di eseguire l'esame della relazione prevista all'articolo 68, paragrafo 3, della convenzione in una riunione di apertura della tavola rotonda con rappresentanti degli stati di alto livello nel quadro delle sue visite di valutazione. La tavola rotonda che si è tenuta durante le successive visite di valutazione è stata considerata molto utile da tutti gli interlocutori a causa del loro approccio inclusivo.

17. Le fasi principali della procedura di valutazione di base sono quindi le seguenti:

- **Segnalazione a GREVIO e raccolta di informazioni.** Uno stato in esame dovrebbe presentare al Segretario generale del Consiglio d'Europa una relazione basata sul questionario di base GREVIO. La presente relazione presenta informazioni sulle misure giuridiche e politiche esistenti contemplate dal campo di applicazione della convenzione. GREVIO può inoltre ricevere informazioni riservate dalle organizzazioni della società civile e dalle istituzioni nazionali per la protezione dei diritti umani. GREVIO esamina anche tutte le altre fonti disponibili, in particolare il lavoro di altri organi trattati regionali e internazionali di rilevanza.
- **Visite di valutazione: considerazione della relazione degli Stati e di altre informazioni.** Al fine di giungere a una comprensione approfondita degli sforzi compiuti nell'attuazione delle disposizioni globali della convenzione, GREVIO ha deciso, alla sua prima riunione, di effettuare visite di valutazione a tutte le parti sottoposte alla prima procedura di valutazione di base. La visita di valutazione consente a GREVIO di incontrare tutti i rappresentanti statali competenti, anche se del caso a livello regionale e locale, e offre spazio per scambi con i rappresentanti della società civile, in particolare le organizzazioni per i diritti delle donne e i fornitori di servizi di sostegno specializzati. Una tavola rotonda di apertura con rappresentanti statali di alto livello consente al GREVIO di considerare la relazione dello stato come previsto all'articolo 68, paragrafo 3.
- **Preparazione della prima relazione di valutazione di base.** Un progetto di relazione contenente i risultati e le conclusioni del GREVIO dalla procedura di valutazione è redatto dai relatori nominati con il sostegno del Segretariato e poi approvato dal GREVIO in plenaria. Questo progetto di relazione è trattato come confidenziale e inviato alla parte dello Stato interessata per le osservazioni prese in considerazione nella stesura della relazione finale, se sono state presentate entro il termine stabilito dal GREVIO.
- **Preparazione e adozione della relazione di valutazione di base del GREVIO.** Le relazioni finali del GREVIO sono adottate per consenso, o in altro modo con una maggioranza dei due terzi dei voti espressi. Una volta adottata, la relazione di valutazione di base viene inviata allo stato in esame per le osservazioni finali che devono essere inviate al GREVIO entro un mese.
- **Pubblicazione e diffusione della relazione di valutazione di base del GREVIO.** Assieme alle osservazioni finali presentate dallo stato in esame, le relazioni di base di valutazione del GREVIO sono rese pubbliche e successivamente trasmesse al Comitato.

- **Raccomandazioni del Comitato.** Ai sensi dell'articolo 68, paragrafo 12, della convenzione e dell'articolo 2, paragrafo 2, del suo Regolamento, il Comitato può adottare, sulla base della relazione e delle conclusioni del GREVIO, raccomandazioni indirizzate allo stato in merito alle misure da adottare per attuare le conclusioni del GREVIO, se necessario fissando una data per la presentazione di informazioni sulla loro attuazione e mirando a promuovere la cooperazione con tale parte per la corretta attuazione della convenzione.

QUESTIONARIO

18. La necessità di basare il monitoraggio della convenzione da parte del GREVIO su un questionario standardizzato deriva dalla convenzione stessa (articolo 68, paragrafo 1). Il GREVIO ha adottato il questionario per il suo (primo) ciclo di valutazione di base l'11 marzo 2016, meno di sei mesi dopo la prima riunione organizzata nel settembre 2015. L'obiettivo principale del GREVIO era quello di rendere significative le disposizioni della convenzione sviluppando approcci standardizzati alla loro attuazione. Un altro obiettivo fondamentale era il desiderio di evitare duplicazioni con il lavoro di altri organismi di monitoraggio. Il questionario GREVIO evidenzia quindi nuovi aspetti della convenzione, come, tra l'altro, la sua enfasi su un approccio integrato, la necessità di evitare la vittimizzazione secondaria delle donne, l'accesso delle vittime alla giustizia e l'emancipazione delle donne. Inoltre, GREVIO chiede anche alle parti di fornire statistiche aggiornate, in particolare tutti i dati amministrativi e giudiziari disponibili disaggregati per sesso, età e tipo di violenza, nonché il rapporto della vittima con l'autore, la posizione geografica e qualsiasi altro fattore rilevante (ad esempio disabilità).

19. Durante il periodo, oggetto della presente relazione, GREVIO ha ricevuto 15 relazioni da diversi stati, in aggiunta alle richieste inviate agli Stati interessati⁷ Non sono stati registrati ritardi significativi in questo processo e tutte le relazioni sono state pubblicate sul sito web della convenzione in conformità con l'articolo 33 (6) del Regolamento del GREVIO.

VISITE DI VALUTAZIONE

20. In virtù della convenzione, GREVIO può effettuare visite di valutazione nel territorio dello stato in fase di revisione laddove sono necessarie ulteriori informazioni per monitorare l'attuazione della convenzione. Nell'adottare il suo Regolamento di procedura, GREVIO ha deciso di includere, come fase obbligatoria, nella prima procedura di valutazione di base, una visita in loco (regola 39 (1)). Alla luce del compito di monitorare l'attuazione della convenzione nel suo complesso, GREVIO ha considerato questo ulteriore passo come essenziale per la sua valutazione del paese. Permette una comprensione più approfondita del quadro normativo in vigore, della sua attuazione nella pratica e di preziosi scambi diretti con attori governativi e non intorno a lacune e sfide. È anche un'occasione per GREVIO di visitare i servizi forniti alle vittime come rifugi per la violenza domestica, servizi di consulenza, centri di crisi di stupro o altri tipi di servizi specialistici. GREVIO può anche chiedere di visitare le strutture per l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati al fine di valutare il livello di attuazione degli articoli 60 e 61 degli Stati. Inoltre, gli scambi con rappresentanti della società civile attivi nel campo della violenza contro le donne (ONG, avvocati, accademici, giornalisti) e altri interlocutori pertinenti, come le istituzioni del difensore civico e/o le istituzioni nazionali per i diritti umani, costituiscono una parte significativa del programma della visita.

21. Nella sua sesta riunione (dal 23 al 25 maggio 2016), GREVIO ha adottato linee guida interne per le visite e le sue relazioni con i media durante le visite, offrendo indicazioni preziose ai membri del GREVIO. Queste linee guida, che sono confidenziali, sono destinate ad essere documenti, in grado di evolversi sulla base dell'esperienza acquisita da GREVIO.

⁷ Austria, Monaco, Danimarca, Albania, Turchia, Montenegro, Portogallo, Svezia, Francia, Finlandia, Serbia, Paesi Bassi, Italia, Spagna, Belgio.

22. Durante il periodo oggetto della presente relazione, GREVIO ha condotto 13 visite di valutazione⁸. La loro durata variava da tre a otto giorni a seconda delle dimensioni dello stato preso in esame. Nel 2016, GREVIO ha condotto due visite di valutazione di base, in Austria e Monaco, seguite da visite in Albania, Danimarca, Turchia e Montenegro nel 2017. Nel 2018 sono state organizzate quattro visite di valutazione in Svezia, Portogallo, Finlandia e Francia e altre tre in Serbia, Paesi Bassi e Italia, all'inizio del 2019.

ALTRE FONTI DI INFORMAZIONE

23. Nell'entrare a far parte delle fila degli organismi di controllo internazionali e regionali, GREVIO dovrebbe prendere in considerazione, per quanto possibile, le informazioni messe a disposizione da altri organismi di monitoraggio (articolo 68 (6) della convenzione). Inoltre, essa può chiedere a tali organismi di fornirle informazioni sui reclami presentati loro e sul loro esito, o qualsiasi altra informazione relativa all'attuazione della convenzione negli Stati (articolo 68 (8)).

24. GREVIO ha raccolto informazioni, a seconda dei casi, da vari strumenti e organismi delle Nazioni Unite (ONU), tra cui la *Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW)*, la *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (CRC)*, la *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD)*, l'*Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR)*, il *programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP)* e il relatore speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne. Ha inoltre consultato studi di organismi dell'Unione europea quali l'*Agenzia per i diritti fondamentali (FRA)* e l'*Istituto dell'UE per l'uguaglianza di genere (EIGE)*, o studi richiesti dalla *commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere (FEMM) del Parlamento europeo*. GREVIO può anche prendere in considerazione informazioni e relazioni di altre organizzazioni europee come l'*Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)*. Inoltre, GREVIO ha preso in considerazione le informazioni della *Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte)*, dell'*Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE)*, del *Commissario per i diritti dell'uomo*, la *Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI)*, la *Commissione per l'uguaglianza di genere (GEC)* e altri organismi del Consiglio d'Europa basati su trattati, come il *Gruppo di esperti sull'azione contro la tratta di esseri umani (GRETA)*, il *Comitato alla Convenzione sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale e l'abuso sessuale (Comitato Lanzarote)* e il *Comitato europeo dei diritti sociali e il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e della tortura inumana o della pena degradante (CPT)*.

25. GREVIO esamina anche le informazioni pubblicate dalle reti europee di ONG (ad esempio, *Women Against Violence Europe (WAVE)*, la lobby europea delle donne, la rete FGM end e la piattaforma per la cooperazione internazionale sui migranti privi di documenti (PICUM)) e le ONG nazionali che operano nel campo della violenza contro le donne. GREVIO presta attenzione anche ad articoli pubblicati e ricerche provenienti da altre organizzazioni della società civile, dal mondo accademico e da altri professionisti. Questa revisione coscienziosa delle informazioni esistenti fornisce una solida base per condurre le visite di valutazione di base del GREVIO e elaborare le relazioni di valutazione di base del GREVIO.

CONTRIBUTO DELLA SOCIETÀ CIVILE ALLA PROCEDURA DI VALUTAZIONE

26. Le organizzazioni della società civile, in particolare le organizzazioni indipendenti per i diritti delle donne, sono un'importante fonte di informazioni per GREVIO. GREVIO mantiene stretti legami con le ONG che sono rilevanti per una qualsiasi delle disposizioni contemplate dalla convenzione. Questo approccio inclusivo è previsto ai sensi

⁸ Austria, Monaco, Danimarca, Albania, Turchia, Montenegro, Portogallo, Svezia, Francia, Finlandia, Serbia, Paesi Bassi, Italia.

dell'articolo 68 (5) della convenzione. Su questa base, GREVIO ha stabilito la sua prassi di raggiungere le ONG nazionali e regionali e le loro reti, invitandole a contribuire alla procedura di valutazione presentando informazioni sull'attuazione della convenzione. Queste informazioni possono essere fornite sotto forma di "relazioni ombra" o "relazioni alternative" e possono essere redatte sulla base del questionario del GREVIO agli Stati interessati in esame.

27. Attraverso queste relazioni, le organizzazioni della società civile sono in grado di condividere le loro competenze pratiche che spesso risiede nella fornitura di servizi di supporto specialistico, tra cui consulenza legale e rappresentanza. Questa profonda conoscenza dell'attuazione pratica del diritto e della politica fornisce un contributo essenziale alla procedura di valutazione, sia nella pianificazione della visita di valutazione che nella redazione della relazione.

28. GREVIO considera riservate le informazioni ricevute dalla società civile, ad eccezione delle informazioni formalmente presentate sotto forma di relazioni ombra, che saranno pubblicate, se necessario.

CRITICITÀ

29. La possibilità per le parti interessate di presentare riserve alla convenzione è rigorosamente disciplinata dal suo articolo 78. In base al presente articolo, le riserve possono essere inserite solo in relazione alle seguenti disposizioni della convenzione:

- Articolo 30 (2) relativo all'indennizzo statale;
- Articolo 44 (1.E), (3) e (4) relativo alla giurisdizione;
- articolo 55 (1) per quanto riguarda i procedimenti ex parte ed ex officio e solo per i reati minori;
- L'articolo 58 relativo allo statuto di limitazione relativo ai reati degli articoli 37 (matrimonio forzato), 38 (mutilazione genitale femminile) e 39 (aborto forzato e sterilizzazione forzata);
- L'articolo 59 sul diritto delle vittime dei migranti a uno status di residenza autonoma.

30. Inoltre, gli Stati interessati possono riservarsi il diritto di prevedere sanzioni non penali anziché sanzioni penali, per i comportamenti di cui all'articolo 33 sulla violenza psicologica e l'articolo 34 sullo stalking.

31. E/E/Per promuovere l'uniformità nell'attuazione degli Stati, la convenzione mira a incoraggiarli a prendere in considerazione il ritiro e/o la revisione delle loro riserve. Oltre a prevedere la possibilità per gli Stati di ritirare le loro riserve in qualsiasi momento con una dichiarazione indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa (articolo 78 (4)), l'articolo 79 suddivide le riserve su un periodo limitato di validità (cinque anni dall'entrata in vigore della convenzione nei confronti della parte interessata) e a un sistema di rinnovo obbligatorio (articolo 79 (1) e (2)).

32. Inoltre, la convenzione prevede che qualsiasi stato che presenti una riserva abbia il dovere di fornire a GREVIO una spiegazione per giustificare la continuazione, prima del suo rinnovo o su richiesta (articolo 79 (3)).

33. A partire da maggio 2019, 21 Stati avevano presentato riserve alla convenzione (cfr. tabella 1).

34. Va notato che la dichiarazione fatta dalla Polonia al momento della sua ratifica nell'aprile 2015, in cui affermava che avrebbe applicato la convenzione "in conformità con i principi e le disposizioni della Costituzione della Repubblica di Polonia", suscitò obiezioni da parte di alcuni Stati (Austria, Finlandia, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia e Svizzera) perché ritenevano che tale dichiarazione equivallesse a una riserva.

35. Nel corso della procedura di valutazione, GREVIO valuta se gli Stati si siano riservati il diritto di non applicare, o di applicare solo a determinate condizioni, le disposizioni della convenzione e adatta di conseguenza la sua valutazione. Allo stesso tempo, la procedura di valutazione offre al GREVIO l'opportunità di avviare un dialogo con i paesi in fase di valutazione per quanto riguarda l'impatto delle riserve sulla loro risposta alla violenza contro le donne.

36. La Danimarca, ad esempio, ha riservato l'articolo 34 (sanzioni non penali per lo stalking) e offre protezione alle vittime di stalking sulla base della legge danese sugli ordini di restrizione. Alla luce dell'elevato numero di violazioni e della possibilità di concedere deroghe ai divieti di contatto per la comunicazione in relazione a responsabilità parentali condivise, GREVIO ha messo in dubbio il livello di efficacia di tale regime di ordinanza restrittiva e la dissuasione delle

sanzioni non penali, incoraggiando le autorità ad analizzare e affrontare le cause sottostanti dell'elevato numero di violazioni di tali ordini.

37. Nella loro relazione al GREVIO, le autorità monegasche hanno spiegato che la loro riserva all'articolo 59 sui permessi di soggiorno autonomi per le donne migranti rifletteva "la natura specifica dello status di residenza concesso a Monaco, per cui avere un coniuge monegasco non ha alcun impatto diretto sul diritto a un permesso di soggiorno". GREVIO ha tuttavia osservato che, in pratica, in caso di scioglimento di un matrimonio o di una relazione, una donna straniera può correre il rischio di non poter rinnovare il suo permesso di soggiorno se si trova senza i mezzi per dimostrare risorse finanziarie sufficienti. Ha quindi invitato Monaco a garantire che vengano applicate le condizioni che disciplinano il diritto di soggiorno e il rinnovo dei permessi di soggiorno in modo da tener conto delle difficoltà, in particolare finanziarie, che le donne straniere vittime di violenza possano sperimentare quando non dispongono più delle risorse del coniuge o del partner.

FOCUS SECTION: PRIME TENDENZE E SFIDE EMERGENTI DAL MONITORAGGIO DEI PAESI

38. Nel periodo in esame, GREVIO ha pubblicato le prime relazioni di valutazione di base su Albania, Austria, Danimarca, Monaco, Montenegro, Portogallo, Svezia e Turchia. Sono state effettuate anche valutazioni in loco di Finlandia, Francia, Italia, Paesi Bassi e Serbia. Come indicato in precedenza, le relazioni di valutazione valutano l'attuazione della convenzione da parte degli Stati, esaminando il quadro normativo, nonché le politiche e le pratiche degli Stati. Il corpus crescente di queste relazioni di valutazione indica che la convenzione ha già avuto un impatto tangibile e positivo. In primo luogo, ha portato la violenza di genere in prima linea nel dibattito pubblico e ha accresciuto la consapevolezza delle vittime e della società sull'urgente necessità di combatterla. Ha inoltre introdotto norme legislative e politiche più elevate a livello nazionale in diversi paesi. È anche chiaro attraverso le visite di valutazione in loco che la convenzione è estremamente ben considerata dalle organizzazioni femminili, dalle associazioni delle vittime e dalle autorità statali. Si tratta di un faro che getta la luce tanto necessaria sulle misure legislative e pratiche necessarie per prevenire la violenza contro le donne, proteggere le vittime e perseguire i responsabili.

39. D'altra parte, dal corpo delle relazioni di valutazione risulta anche che l'insufficiente ripartizione delle risorse e la mancanza di un approccio coordinato e sistematico, nonché la continua deliberata circolazione di idee sbagliate approfondite sulla convenzione, ostacolano ancora la sua piena integrazione e l'effettiva attuazione negli stati.

CARENZE E SFIDE NELL'ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DELLA CONVENZIONE

40. In paesi come l'Albania⁹, Danimarca¹⁰ e la Finlandia¹¹, IL GREVIO ha criticato l'approccio neutro di genere delle disposizioni giuridiche e dei documenti politici che riguardano la violenza domestica. Mentre ai sensi del suo articolo 3, la convenzione prevede una definizione neutra in termini di genere della violenza domestica che comprende sia le vittime che gli autori di entrambi i sessi, ma precisa anche con grande chiarezza che la violenza domestica colpisce le donne in modo sproporzionato ed è quindi una forma di violenza distintamente di genere. L'approccio neutro dal punto di vista del genere adottato dalle parti degli Stati non affronta le esperienze specifiche delle donne che differiscono in modo significativo da quelle degli uomini ostacolandone così un'efficace protezione. Tale approccio distoglie

⁹ Si veda la relazione del GREVIO sull'Albania, paragrafo 8, p. 13

¹⁰ Si veda la relazione del GREVIO sulla Danimarca, paragrafo 6, pa. 13.

¹¹ Si veda la relazione del GREVIO sulla Finlandia, paragrafi 4-5, pp. 10-11.

l'attenzione dal persistere delle sfide alla sicurezza di donne e bambini che subiscono prevalentemente violenza domestica per mano di autori di uomini.

41. Inoltre, l'approccio neutro dal punto di vista del genere non riconosce la violenza domestica come meccanismo sociale che aiuta a mantenere le donne in una posizione subordinata agli uomini, contrastando così l'enfasi fondamentale della convenzione sulla necessità di un approccio globale e olistico e di politiche coordinate per combattere efficacemente la violenza contro le donne.

42. Inoltre, laddove la violenza domestica è definita e criminalizzata a livello nazionale, purtroppo non sempre coglie tutte le sue manifestazioni. In Portogallo¹² e in Austria¹³, ad esempio, le definizioni di violenza domestica non comprendevano la violenza economica, come richiesto dall'articolo 3b della convenzione.

43. Un'ulteriore caratteristica comune emersa è l'insufficiente ripartizione delle risorse finanziarie e umane per l'attuazione di politiche, misure e programmi integrati per prevenire e combattere tutte le forme di violenza previste dalla convenzione. Ciò vale in particolare per il sostegno finanziario degli Stati ai servizi di sostegno specialistico e per le ONG attive in questo settore a livello nazionale, regionale e locale, come previsto dall'articolo 8 della convenzione. In tal caso, esso indica il limitato impegno degli Stati per l'attuazione di un approccio globale e coordinato per prevenire e combattere la violenza contro le donne. Essa deve pertanto essere affrontata in via prioritaria.

44. Nonostante le iniziative positive intraprese dai diversi stati (vedi sotto) nello sviluppo di politiche integrate di lotta contro la violenza contro le donne attraverso piani d'azione nazionali, GREVIO ha osservato che in molti casi i piani d'azione nazionali consistevano in iniziative basate su progetti. Queste iniziative sono state limitate nella durata e quindi non hanno favorito la costruzione di un approccio sostenibile, globale e olistico al problema e non sono state all'altezza di garantire politiche strutturali integrate per affrontare la violenza contro le donne. Ancora più importante, i piani d'azione nazionali non sempre affrontano tutte le forme di violenza contro le donne o danno la priorità a certe forme di violenza rispetto ad altre. In quanto tali, queste raramente offrono una serie completa di misure su più di una forma di violenza. Ciò si traduce nella compartimentazione degli approcci e ostacola l'attuazione olistica della convenzione.

45. Ai sensi dell'articolo 7, la Convenzione chiede politiche globali e coordinate a livello statale che affrontino le misure volte a prevenire e combattere tutte le forme di violenza contemplate dalla convenzione e richiede un'efficace cooperazione integrata nell'attuazione di tali politiche (comprese le agenzie governative, i parlamenti nazionali, locali e regionali, le istituzioni nazionali per i diritti umani e la società civile). Inoltre, l'articolo 10 prevede che tali politiche debbano essere coordinate, attuate, monitorate e valutate da uno o più organismi ufficiali di coordinamento. Tuttavia, molti organismi nazionali di coordinamento hanno un mandato limitato e poteri inadeguati conferiti. Altri lottano per raggiungere i loro obiettivi per mancanza di risorse finanziarie e umane sufficienti e/o dedicate. Pertanto, GREVIO ha scoperto che i meccanismi per garantire un coordinamento efficace delle politiche, delle misure e dei programmi integrati tra le parti interessate pertinenti tendono a non essere sufficientemente solidi. Nelle sue relazioni GREVIO ha interpretato queste disposizioni della convenzione e ha chiarito che il ruolo dell'organo di coordinamento dovrebbe essere assegnato a una o più "entità completamente istituzionalizzate" con mandati, poteri e competenze chiari e dotati delle risorse umane e finanziarie necessarie. Essa ha inoltre spiegato che il monitoraggio e la valutazione delle politiche sono meglio acquisiti in uno o più organismi separati al fine di garantire l'obiettività in tale valutazione.

46. Al contrario, GREVIO ha constatato che i meccanismi messi in atto negli Stati esaminati non soddisfano tali norme. Nei paesi in cui gli organi di coordinamento assumono la forma di un comitato interministeriale ad hoc (cioè Austria¹⁴ e Danimarca¹⁵) tali strutture non sono sufficientemente istituzionalizzate; i loro mandati mancano di chiarezza e non hanno risorse con un budget e personale dedicato. In Albania¹⁶, d'altra parte, mentre l'organo di coordinamento è un'istituzione, il suo ruolo puramente consultivo e i poteri decisionali insufficienti limitano la sua

¹² Si veda la relazione del GREVIO sul Portogallo, paragrafo 8, p. 11.

¹³ Si veda la relazione del GREVIO sull'Austria, paragrafo 8, p. 13.

¹⁴ Si veda la relazione del GREVIO sull'Austria, paragrafo 34-39, p. 19.

¹⁵ Si veda la relazione del GREVIO sulla Danimarca, paragrafo 34-39, p.19

¹⁶ Si veda la relazione del GREVIO sull'Albania, paragrafo 33-36, p. 21

capacità di esercitare efficacemente le sue funzioni di organo di coordinamento e la sua capacità di ottenere l'impegno da parte degli organi decisionali politici. GREVIO ha inoltre rilevato che le ONG pertinenti non sono sistematicamente coinvolte nella progettazione e nel coordinamento delle politiche, contrariamente alle esigenze dell'articolo 7, paragrafo 3, della convenzione.

47. Le relazioni GREVIO hanno inoltre evidenziato l'inadeguata raccolta di dati da parte delle autorità pubbliche. Ai sensi dell'articolo 11 della convenzione, gli Stati sono invitati a raccogliere dati statistici disaggregati a intervalli regolari sui casi relativi a tutte le forme di violenza contemplati dal campo di applicazione della convenzione, per una serie di motivi, tra cui garantire la progettazione e l'attuazione di politiche integrate. La magistratura, la polizia, l'assistenza sociale e i servizi sanitari devono pertanto istituire sistemi di dati che vadano oltre le esigenze di registrazione interne delle rispettive agenzie/servizi e come minimo raccogliere dati sulle vittime e sugli autori disaggregati per sesso, età, tipo di violenza, rapporto della vittima con l'autore e la posizione geografica. I dati registrati dovrebbero inoltre contenere informazioni sui tassi di condanna degli autori di tutte le forme di violenza contro le donne. Inoltre, le istituzioni responsabili del trattamento e della decisione in materia di domande di asilo dovrebbero anche raccogliere dati sulla concessione dello status di rifugiato sulla base di persecuzioni di genere. Inoltre, le relazioni GREVIO hanno evidenziato la pertinenza della raccolta di dati ai fini del monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni della convenzione: ad esempio, i dati giudiziari sui diritti di custodia e di visita dei testimoni minori sono necessari per valutare come vengono presi in considerazione i requisiti dell'articolo 31 quando si determinano i diritti di custodia e visita.

48. Le parti degli Stati membri stanno sempre più istituendo sistemi per disaggregare i dati per tipo di violenza, sesso, età e relazione dell'autore con la vittima. Tuttavia, solo pochissimi raccolgono dati disaggregati sulla base di tutte le categorie menzionate nel paragrafo precedente, consentendo solo un quadro parziale. Inoltre, i sistemi di raccolta dei dati spesso variano da un ente pubblico all'altro e non essendo armonizzati, impediscono ai casi di venire alla luce in un quadro organico, ciò è particolarmente vero nel settore della giustizia penale. Inoltre, nessun membro di Stato ha istituito un sistema di raccolta dei dati che consente di registrare la concessione dello status di rifugiato sulla base delle persecuzioni di genere.

49. I dati raccolti dagli Stati mostrano tassi preoccupanti di violenza che provocano la morte di una donna. Quando le autorità erano a conoscenza dell'esposizione della donna alla violenza ha sollevato la questione se le vittime avrebbero potuto essere salvate se fossero state applicate misure di protezione adeguate, immediate ed efficienti per garantire la sicurezza delle donne. Nelle sue relazioni¹⁷, GREVIO ha raccomandato di condurre revisioni sistematiche post-omicidi con l'obiettivo di identificare possibili lacune sistemiche nella risposta istituzionale alla violenza.

50. Sebbene siano stati compiuti progressi in molti Stati (cfr. sotto), tuttavia, il numero di servizi di sostegno specialistici per le vittime di violenza contro le donne è ancora insufficiente e il suo finanziamento è estremamente instabile. In paesi come l'Albania¹⁸, Danimarca¹⁹, Austria²⁰ e Turchia²¹, anche la portata geografica dei servizi di sostegno specialistici è problematica, poiché mancano servizi di sostegno nelle zone rurali, portando in pratica all'esclusione di segmenti della popolazione. Mentre i servizi di consulenza e i rifugi per le vittime di violenza domestica sono meglio serviti, i servizi di supporto specialistico che affrontano diverse forme di violenza sessuale sono spesso insufficienti. Diversi paesi, tra cui l'Albania²², il Montenegro²³, Monaco²⁴ e la Turchia²⁵, per esempio, non hanno istituito un centro di crisi per lo stupro o un centro di riferimento per le vittime di violenza sessuale, come richiesto dall'articolo

¹⁷ Si veda la relazione del GREVIO sul Portogallo, paragrafo 205, p. 57

¹⁸ Si veda la relazione del GREVIO sull'Albania, paragrafo 103, p. 39

¹⁹ Si veda la relazione del GREVIO sulla Danimarca, paragrafo 114, p. 33

²⁰ Si veda la relazione del GREVIO sull'Austria, paragrafo 105, p. 32

²¹ Si veda la relazione del GREVIO sulla Turchia, paragrafo 144, p. 54

²² Si veda la relazione del GREVIO sull'Albania, paragrafo 109 p. 40

²³ Si veda la relazione del GREVIO sul Montenegro, paragrafo 135, p. 36

²⁴ Si veda la relazione del GREVIO su Monaco, paragrafo 86, p. 25

²⁵ Si veda la relazione del GREVIO sulla Turchia, paragrafo 186, p. 64

25 della convenzione. GREVIO ha anche osservato che le linee telefoniche stabilite in Albania²⁶, a Monaco²⁷, in Portogallo²⁸, e in Turchia²⁹ non soddisfacevano le norme previste dalla convenzione, in particolare la fornitura di consulenza su tutte le forme di violenza coperte dalla convenzione 24 ore su 24, gratuitamente e con la dovuta riservatezza, o non erano pienamente operative. La linea di assistenza in Portogallo³⁰, ad esempio, non ha preso di mira le donne vittime delle diverse forme di violenza, dissimili dalla violenza domestica, mentre la linea di assistenza stabilita a Monaco³¹ non ha funzionato 24 ore su 24.

51. Lacune per quanto riguarda la protezione concessa alle donne vittime di violenza domestica e ai loro figli, anche nel contesto delle decisioni di custodia e visita, nonché per quanto riguarda il divieto di mediazione obbligatoria nelle procedure civili, sono stati costantemente notati. Una di queste carenze riguarda la protezione e il sostegno ai testimoni di minori quando si verifica violenza nell'unità familiare. Ai sensi dell'articolo 26 della convenzione, ogni volta che i bambini hanno assistito a violenza domestica, stupro, molestie sessuali o alle altre forme di violenza annoverate nella convenzione, i servizi forniti alle vittime dirette devono anche essere attrezzati per soddisfare le esigenze e i diritti dei bambini che erano presenti (cioè consulenza psicologica adeguata all'età). A titolo di esempio, la relazione GREVIO sul Portogallo³² ha rilevato che le politiche e le misure relative ai testimoni minori tendevano a concentrarsi maggiormente sui loro diritti procedurali per quanto riguarda la loro partecipazione a procedimenti penali (ascoltandoli in stanze separate) che a fornire loro sostegno e protezione come di loro diritto come vittime indirette di violenza.

52. Allo stesso modo, in tutte le parti esaminate sono state rispettate misure insufficienti per garantire la sicurezza delle madri vittime di violenza domestica e dei loro figli nella decisione e nell'esercizio dell'affidamento dei figli e dei diritti di visita. Gli Stati tendono a dare priorità al presunto interesse del minore, che è obbligato a mantenere i contatti con entrambi i genitori a tutti i costi, indipendentemente dalla violenza a cui aveva assistito. L'esercizio congiunto dell'autorità genitoriale è generalmente mantenuto anche in caso di condanna penale definitiva per violenza commessa contro l'altro genitore e il ritiro dell'autorità genitoriale del genitore violento rimane l'eccezione, nonostante la persistenza del pericolo per la madre e il bambino³³.

53. Inoltre, sono state segnalate anche pratiche che richiedono una mediazione obbligatoria nelle procedure civili e nei procedimenti di divorzio che riguardano questioni relative all'affidamento dei figli. In Turchia³⁴, ad esempio, i divieti di riconciliazione nelle controversie familiari e nei procedimenti di divorzio, nei casi in cui vi è una storia di violenza domestica, non vengono attuati. In Danimarca³⁵, l'amministrazione statale ha bisogno di una mediazione quasi obbligatoria tra due genitori in disaccordo sulle modalità di custodia e visita, al fine di raggiungere risultati reciprocamente accettabili. Sebbene questa procedura non sia formalmente riconosciuta come processo di mediazione, le riunioni individuali sulle modalità di custodia sono raramente concesse nella pratica, anche nei casi in cui il genitore ha un motivo legittimo per evitare incontri con un ex partner abusivo. I genitori che non partecipano possono avere gravi ripercussioni, come ad esempio essere considerati inadatti alla genitorialità.

54. Un'ulteriore tendenza che è stata osservata è la mancanza di un'adeguata attuazione dei quadri giuridici che prevedano misure di protezione e/o ordini di protezione, nonché l'inadeguatezza dell'applicazione di tali ordinanze da parte delle autorità competenti. Gli articoli 52 e 53 della convenzione prevedono che le autorità competenti abbiano il potere di ordinare rimedi legali rapidi per proteggere le persone a rischio. Questi comprendono sia ordini di blocco di emergenza contro i responsabili, rimuovendo così l'autore da casa, sia ordini restrittivi o di protezione per le vittime di tutte le forme di violenza contemplate dalla convenzione. Mentre la possibilità di ricevere ordinanze di protezione sotto

²⁶ Si veda la relazione del GREVIO sull'Albania, paragrafo 107, p. 40

²⁷ Si veda la relazione del GREVIO su Monaco, paragrafo 82, p. 24

²⁸ Si veda la relazione del GREVIO sul Portogallo, paragrafo 140, p. 42

²⁹ Si veda la relazione del GREVIO sulla Turchia, paragrafo 181, p. 64

³⁰ Si veda la relazione del GREVIO sul Portogallo, paragrafo 140-141, p. 41

³¹ Si veda la relazione del GREVIO su Monaco, paragrafo 82-85, pp. 24-25

³² Si veda la relazione del GREVIO sul Portogallo, paragrafo 147-148. Pp. 43-44

³³ La necessità di considerare la violenza intima dei partner come un fattore essenziale per la determinazione dell'affidamento dei figli è al centro della dichiarazione congiunta rilasciata il 31 maggio 2019 dalla Piattaforma delle Nazioni Unite e dai meccanismi indipendenti regionali sulla violenza contro le donne e i diritti delle donne

³⁴ Si veda la relazione del GREVIO sulla Turchia, paragrafo 271-272, pp. 91

³⁵ Si veda la relazione del GREVIO sull'Austria, paragrafo 183-186, pp. 47-48

forma di divieto di contatto o di ordine di sfratto è sempre più disponibile nelle parti degli Stati, i regimi giuridici variano in modo significativo, così come il loro livello di attuazione e la loro applicazione appropriata. Per quanto riguarda i diversi regimi giuridici, le eccezioni agli ordini di protezione sono previste dalla legge in Danimarca³⁶, Svezia³⁷ e Finlandia³⁸ per consentire la comunicazione sui bambini e consentire i diritti di visita. Queste eccezioni sono criticate dal GREVIO in quanto l'obiettivo delle ordinanze di protezione è quello di garantire la sicurezza della vittima. Per quanto riguarda l'attuazione degli ordini di protezione nella pratica, la loro applicazione è debole in molti paesi, poiché i funzionari delle forze dell'ordine e gli attori giudiziari spesso non hanno la necessaria consapevolezza circa gli effetti positivi di tali ordini. Per quanto riguarda l'applicazione di tali ordini di protezione/emergenza, pochissimi paesi monitorano la loro applicazione tramite mezzi elettronici, lasciando la maggior parte delle forze dell'ordine a ricorrere a pratiche più tradizionali, come l'aumento delle pattuglie di polizia intorno alle aree in cui l'ordine è stato emesso.

55. GREVIO ha inoltre individuato diverse lacune nell'attuazione non discriminatoria delle disposizioni della convenzione (come previsto ai sensi dell'articolo 4 (3)) e ha notato l'assenza di misure efficaci per rispondere alle esigenze delle donne dei gruppi vulnerabili. Infatti, le relazioni di valutazione evidenziano che le donne vittime di violenza appartenenti a gruppi vulnerabili (donne con disabilità, donne appartenenti a minoranze nazionali tra cui la comunità rom, LBT (lesbiche, bisessuali, transgender) donne, donne delle zone rurali, migranti, donne richiedenti asilo e rifugiate, donne senza permesso di soggiorno e donne affette da dipendenza) affrontano spesso barriere specifiche per quanto riguarda l'applicazione della convenzione nell'accesso alla protezione e all'assistenza. In Svezia³⁹, anche se si presta un'ampia attenzione politica alla lotta contro la violenza contro le donne, tale politica non sempre si estende sistematicamente a gruppi di donne appartenenti a minoranze nazionali e di altro tipo, come il Sami, le cui circostanze, opzioni di vita e contesto culturale differiscono in modo significativo da quelle della maggioranza delle donne. Inoltre, ciò è accompagnato dalla mancanza di una ricerca specifica sui tassi di prevalenza della violenza domestica o sessuale subita da questi gruppi e a una generale mancanza di consapevolezza tra le autorità delle specificità culturali, dei vincoli e delle barriere che queste donne devono affrontare nella ricerca di sostegno. Analoghe preoccupazioni si riscontrano anche nei rapporti sulla Turchia⁴⁰, Austria⁴¹, Montenegro⁴² e Albania⁴³ per quanto riguarda le donne appartenenti ad altri gruppi vulnerabili. Per quanto riguarda in particolare la discriminazione nell'accesso ai servizi di sostegno, un problema ricorrente sono i servizi di sostegno limitati per le donne senza permesso di soggiorno. In Danimarca⁴⁴ e in Svezia⁴⁵, ad esempio, il sostegno a disposizione di queste donne è estremamente limitato in quanto non possono accedere a nessuno dei servizi sociali generali o ad altri servizi di sostegno come i rifugi. L'accesso ai rifugi è problematico anche per le donne con disabilità e le madri di bambini con disabilità, come indicano diversi rapporti di valutazione di base GREVIO.

56. Per quanto riguarda l'asilo, GREVIO ha costantemente evidenziato le difficoltà incontrate dalle parti degli Stati nell'assicurare le procedure di determinazione dell'asilo sensibili al genere e le strutture di accoglienza sensibili al genere. Ai sensi dell'articolo 6o della convenzione, le procedure di asilo dovrebbero consentire alle donne vittime di persecuzione di genere di presentare le loro richieste in modo informato e dignitoso con l'aiuto di operatrici e interpreti dello stesso sesso che siano addestrate a riconoscere i motivi specifici delle donne per fuggire dal loro paese di origine. GREVIO ha osservato che le donne che depositano richieste di asilo sono spesso male informate sulla procedura, sui loro diritti, sul sostegno a loro disposizione e su come portare a termine un caso di successo. Le relazioni del GREVIO hanno rilevato che i pregiudizi culturali e di genere sono ancora una realtà e che è necessaria la formazione dei responsabili dei casi di asilo sulle diverse forme di violenza contro le donne e la persecuzione di genere. Mentre il

³⁶ Si veda la relazione del GREVIO sulla Danimarca, paragrafo 210 pp. 53

³⁷ Si veda la relazione del GREVIO sulla Svezia, paragrafo 228, pp. 55

³⁸ Si veda la relazione del GREVIO sulla Finlandia, paragrafo 224, pp. 54

³⁹ Si veda la relazione del GREVIO sulla Svezia, paragrafo 13-16, pp. 13-14.

⁴⁰ Si veda la relazione del GREVIO sulla Turchia, paragrafo 15-22, pp. 17-19.

⁴¹ Si veda la relazione del GREVIO sull'Austria, paragrafo 106, p. 32.

⁴² Si veda la relazione del GREVIO sul Montenegro, paragrafo 18-20, p. 14.

⁴³ Si veda la relazione del GREVIO sull'Albania, paragrafo 16-17, pp. 15-16.

⁴⁴ Si veda la relazione del GREVIO sulla Danimarca, paragrafo 11, p. 14.

⁴⁵ Si veda la relazione del GREVIO sulla Svezia, paragrafo 16, p. 14.

patrocinio a spese dello Stato è fornito in paesi come l'Austria⁴⁶, Finlandia⁴⁷ e la Svezia⁴⁸, donne richiedenti asilo sono spesso inconsapevoli della possibilità di richiedere un avvocato. Inoltre, in Finlandia la qualità del patrocinio a spese dello Stato per le donne richiedenti asilo è stata particolarmente problematica, così come la capacità degli avvocati di occuparsi con breve preavviso a seguito di procedure di asilo accelerate.

57. Sebbene gli Stati membri abbiano compiuto sforzi per accogliere il numero sempre crescente di richiedenti asilo, il GREVIO ha tuttavia osservato difficoltà nell'assicurare strutture di accoglienza sensibili al genere. In effetti, le strutture ricettive e igieniche per sole donne non sono sempre previste, creando problemi di sicurezza per le donne sole, così come per le ragazze e le donne che viaggiano con le loro famiglie. Ciò ha portato a molti casi di molestie sessuali e a violenze fisiche e sessuali, compresi casi isolati di donne uccise, come osservato in Svezia, ad esempio.

MIGLIORAMENTI E PRATICHE PREZIOSE INDIVIDUATE NEL CORSO DELLA PROCEDURA DI VALUTAZIONE DI BASE

58. Dalla valutazione di base completata e da quelle attualmente in corso, è possibile individuare una serie di pratiche e/o misure preziose per gli Stati per migliorare l'attuazione della convenzione.

59. Una delle misure adottate per migliorare l'attuazione della Convenzione di Istanbul è la criminalizzazione di ulteriori forme di violenza contro le donne e l'introduzione di nuovi reati penali. È importante ricordare che la convenzione impone agli Stati di criminalizzare un particolare comportamento intenzionale che equivale alla violenza contro le donne e non deve necessariamente introdurre nuove disposizioni dedicate per ogni tipo specifico di comportamento. Qualora le disposizioni in vigore a livello nazionale non coprano sufficientemente il comportamento previsto dalla convenzione, nel quadro giuridico dovrebbero essere introdotti nuovi reati. L'armonizzazione del diritto interno in questo campo facilita l'azione contro la criminalità a livello nazionale e internazionale.

60. Oltre alla ratifica della convenzione, il reato di stalking è stato introdotto in Albania⁴⁹, Portogallo⁵⁰ e Montenegro⁵¹. Un nuovo reato di mutilazione genitale femminile è entrato in vigore anche in Portogallo⁵² e Montenegro⁵³, anche se l'atto di istigazione e costrizione non è criminalizzato secondo il codice penale montenegrino come richiesto dalla convenzione. Inoltre, il reato di matrimonio forzato è stato recentemente introdotto in Portogallo⁵⁴, e il reato di sterilizzazione forzata introdotto in Montenegro⁵⁵.

61. GREVIO ha inoltre accolto con favore il numero crescente di Stati che hanno apportato la modifica delle disposizioni sulla violenza sessuale in modo che non siano più fondate su un approccio basato sulla coercizione, ma riflettano invece un approccio basato sul consenso. Questi cambiamenti giuridici si discostano dalle precedenti definizioni più ristrette di reati sessuali che richiedevano di dimostrare l'uso della forza o delle minacce da parte del trasgressore. Ai sensi dell'articolo 36 della convenzione, l'elemento centrale della definizione di violenza sessuale è la mancanza di consenso dato volontariamente dalla vittima; l'articolo 36 non richiede pertanto la prova dell'uso della

⁴⁶ Si veda la relazione del GREVIO sull'Austria, paragrafo 207, p. 50.

⁴⁷ Si veda la relazione del GREVIO sulla Finlandia, paragrafo 251, p. 60.

⁴⁸ Si veda la relazione del GREVIO sulla Svezia, paragrafo 257, p. 61.

⁴⁹ Si veda la relazione del GREVIO sull'Albania, paragrafo 129, p. 46.

⁵⁰ Si veda la relazione del GREVIO sul Portogallo, paragrafo 170, p. 48.

⁵¹ Si veda la relazione del GREVIO sul Montenegro, paragrafo 170, p. 42.

⁵² Si veda la relazione del GREVIO sul Portogallo, paragrafo 170, p. 48.

⁵³ Si veda la relazione del GREVIO sul Montenegro, paragrafo 170, p. 42.

⁵⁴ Si veda la relazione del GREVIO sul Portogallo, paragrafi 170-171, p. 48.

⁵⁵ Si veda la relazione del GREVIO sul Montenegro, paragrafo 7, p. 12.

forza o della minaccia da parte dell'autore, né la prova della resistenza fisica o verbale della vittima. Questa posizione è in linea con la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso storico *M.C. v Bulgaria*, che affermava che: [A] un approccio rigido al perseguimento di reati sessuali, come la richiesta di prova della resistenza fisica in tutte le circostanze, rischia di lasciare alcuni tipi di stupro impuniti e quindi di compromettere l'effettiva protezione dell'autonomia sessuale dell'individuo⁵⁶.

Inoltre, L'articolo 36 paragrafo 2 prevede che il perseguimento di reati sessuali si basi su una valutazione sensibile al contesto delle prove al fine di stabilire caso per caso se la vittima abbia liberamente acconsentito all'atto sessuale. Ciò consente il riconoscimento dell'ampia gamma di risposte comportamentali alla violenza sessuale e allo stupro esposti dalle vittime.

62. Un esempio particolarmente significativo di buona prassi è fornito dalla Svezia⁵⁷. Con un recente emendamento al codice penale, la Svezia si è allontanata da un approccio che richiede l'uso della forza, le minacce o l'approfittare della situazione vulnerabile della vittima come elementi costitutivi del reato di stupro e di abusi sessuali, a un approccio "il sì significa sì", criminalizzando tutti gli atti sessuali non consensuali. Più specificamente, la Svezia ha introdotto due nuovi reati, "stupro colposo" e "abuso sessuale negligente", che mirano a garantire la responsabilità penale nei casi in cui gli atti sessuali e i rapporti sessuali vengono eseguiti senza alcuna misura ragionevole adottata per stabilire il consenso della vittima. Con questi emendamenti, la passività non può essere considerata di per sé un segno di partecipazione volontaria. Questi emendamenti portano la Svezia nel pieno rispetto dell'articolo 36 della convenzione e rappresentano una buona pratica che dovrebbe spianare la strada a riforme analoghe in altri paesi. Anche l'Austria⁵⁸, Portogallo⁵⁹ e Montenegro⁶⁰ hanno approvato nuove leggi per criminalizzare gli atti sessuali non consensuali che si allontanano dalle precedenti definizioni più ristrette di reati sessuali che richiedevano di dimostrare l'uso della forza o delle minacce da parte del trasgressore. Tuttavia, sarebbero necessarie ulteriori misure per allineare pienamente la legislazione alla convenzione. Più specificamente, l'Austria⁶¹ prevede il reato di stupro, che richiede l'uso della forza, la privazione della libertà o una minaccia alla vita o agli arti, nonché il reato separato di "violazione dell'integrità sessuale". Questa nuova disposizione copre casi di rapporti sessuali o comportamenti equivalenti "contro la volontà di una persona", "in circostanze coercitive" o "a seguito di un atto di intimidazione". Anche se questo rappresenta un passo nella giusta direzione, non può consentire il perseguimento di casi in cui la vittima rimane passiva e non ha espresso la sua volontà opposta verbalmente o in altro modo, e quindi non in linea con le disposizioni della convenzione. Allo stesso modo, il Portogallo⁶² ha modificato le sue disposizioni penali sulla coercizione sessuale e lo stupro per coprire gli atti sessuali commessi senza violenza o minaccia, e senza aver soppresso la capacità della vittima di resistere. Ciò nonostante, GREVIO ha osservato nella sua relazione che la formulazione utilizzata per qualificare questi reati sessuali (il termine "vincolo") non era sufficiente per staccare dalla pratica di lunga data dei tribunali portoghesi per richiedere la prova della resistenza della vittima al fine di condannare l'autore.

63. Come indicato in precedenza, l'articolo 7 della Convenzione chiede politiche globali e coordinate, che comprendono una moltitudine di misure da adottare da parte di diversi attori, che, nel loro complesso, offrono una risposta olistica alla violenza contro le donne. Molti Stati stanno sviluppando con successo piani d'azione nazionali e politiche pubbliche che affrontano più forme di violenza contro le donne. In Portogallo⁶³, ad esempio, sono stati

⁵⁶ Corte Europea dei Diritti Umani, *Case of M.C. v. Bulgaria* (no. 39272/98), 4 December 2003, paragrafo 166.

⁵⁷ Si veda la relazione del GREVIO sulla Svezia, paragrafi 181-183, pp. 45-46.

⁵⁸ Si veda la relazione del GREVIO sull'Austria, paragrafo 140, p. 39.

⁵⁹ Si veda la relazione del GREVIO sulla Portugal, paragrafo 173, p. 49.

⁶⁰ Si veda la relazione del GREVIO sul Montenegro, paragrafo 179, p. 45.

⁶¹ Si veda la relazione del GREVIO sull'Austria, paragrafo 140, p. 39.

⁶² Si veda la relazione del GREVIO sul Portogallo, paragrafo 173, p. 49.

⁶³ Si veda la relazione del GREVIO sul Portogallo, paragrafo 26, p. 16.

adottati e attuati tre piani consecutivi sulla mutilazione genitale femminile (2007-2017), mentre la Turchia⁶⁴ ha adottato un progetto di strategia nazionale e piano d'azione per la lotta ai matrimoni precoci e forzati (2019-2023). La Danimarca⁶⁵, invece, ha attuato dal 2014 i Piani nazionali e le strategie sulla violenza domestica, i cosiddetti conflitti legati all'onore, lo stalking e lo stupro, mentre Austria⁶⁶ ha adottato un Piano Nazionale sulla protezione delle donne dalla violenza (2014-2016) e un Piano nazionale sulla prevenzione della violenza nelle scuole (2014-2016). Tuttavia, GREVIO nelle sue relazioni ha anche notato i limiti agli attuali approcci adottati per quanto riguarda i Piani Nazionali (si prega di vedere la sezione precedente).

64. Ai sensi dell'articolo 15 della convenzione, gli Stati sono tenuti a garantire che venga fornita una formazione sistematica ai professionisti competenti che sono a contatto con le vittime e agli autori di tutti gli atti di violenza contro le donne. In Austria, la violenza domestica, compresa la sua dimensione basata sul genere, è inclusa nella formazione iniziale di base di due anni degli agenti di polizia. In Danimarca, GREVIO ha sottolineato che i professionisti che lavorano in servizi di supporto specialistico (rifugi, programmi per autori e servizi di sostegno per le vittime di violenza sessuale) sono stati ben formati e hanno raggiunto un alto livello di competenza che garantisce il rispetto dei diritti e delle esigenze delle vittime e degli autori. Al fine di garantire una formazione continua per i professionisti, vari Stati hanno approvato leggi che introducono una formazione obbligatoria. A Monaco, una disposizione giuridica (legge n. 382) prevede che sia organizzata una formazione regolare per i professionisti che si occupano di vittime di violenza. Per attuare questa disposizione, si è tenuta una consultazione tra i rappresentanti del Ministero della Sanità e degli Affari Sociali, del dipartimento di polizia, del Dipartimento di Giustizia, dei Vigili del Fuoco e dell'unico ospedale pubblico, che ha portato alla creazione di nuovi moduli didattici sul sostegno alle vittime, dimostrando un approccio multidisciplinare. La legge turca n. 6284 introduce una formazione obbligatoria per i professionisti che si occupano delle vittime. L'organo di coordinamento turco che ha guidato lo sforzo di sistematizzare la formazione è responsabile della formazione in servizio sulla parità di genere e la violenza contro le donne a vari dipendenti statali. Tuttavia, permangono alcuni ostacoli per quanto riguarda l'efficacia della formazione in Turchia, come la mancanza di procedure e meccanismi di monitoraggio che garantiscano la continuità di questa formazione. In Svezia, GREVIO ha notato positivamente che a partire dall'anno accademico 2018-2019, attraverso la modifica dell'Ordinanza sull'istruzione superiore, la violenza degli uomini contro le donne è diventata una materia obbligatoria per gli studenti universitari all'interno di vari campi di studio.

65. La convenzione chiede servizi di sostegno alle vittime di violenza contro le donne sotto forma di servizi di assistenza generale e specialistica, compresi rifugi e linee telefoniche di assistenza. Mentre i servizi di sostegno forniscono un aiuto a lungo termine in una varietà di settori e non sono specificamente progettati per le vittime di violenza contro le donne, i servizi di supporto specialistico forniscono un sostegno che è su misura per le esigenze specifiche e immediate di queste vittime. Nonostante la continua carenza di servizi di sostegno specialistici per le vittime di violenza contro le donne descritta nella sezione I di questo capitolo, è stato osservato nella convenzione un ulteriore aumento delle strutture di sostegno alle vittime di violenza contro le donne e della violenza domestica, o il miglioramento di quelle esistenti, in particolare quelle gestite dalle ONG per i diritti delle donne. A titolo di esempio, il Portogallo⁶⁷ si è concentrato sul fornire un sostegno supplementare a specifici gruppi vulnerabili, aprendo un nuovo rifugio per le donne vittime di violenza domestica che appartengono alla comunità LGBTI. Il Montenegro⁶⁸, d'altra parte, ha deciso di affrontare l'attuale carenza di rifugi nella parte settentrionale del paese e di finanziare un rifugio per la violenza domestica gestito da ONG e autorizzati in quella zona. GREVIO ha inoltre registrato un drammatico aumento dei rifugi in Turchia⁶⁹ per le donne vittime di violenza contro le donne.

⁶⁴ Si veda la relazione del GREVIO sulla Turchia, paragrafo 44, p. 26.

⁶⁵ Si veda la relazione del GREVIO sulla Danimarca, paragrafo 16, p. 15.

⁶⁶ Si veda la relazione del GREVIO sull'Austria, paragrafo 16, p. 14.

⁶⁷ Si veda la relazione del GREVIO sul Portogallo, paragrafo 133, p. 41.

⁶⁸ Si veda la relazione del GREVIO sul Montenegro, paragrafo 129, p. 35.

⁶⁹ Si veda la relazione del GREVIO sulla Turchia paragrafo 169, p. 61.

66. Alcuni Stati come l'Albania⁷⁰ hanno aumentato i fondi stanziati per sostenere i servizi/rifugi che assistono le vittime di violenza contro le donne e la violenza domestica. La Finlandia⁷¹, in particolare, ha aumentato significativamente i finanziamenti stanziati per i rifugi per garantire livelli più elevati di fornitura di servizi, anche in aree remote del paese. Inoltre, la legislazione è stata modificata in modo che il finanziamento dei rifugi non dipenda più dai bilanci dei comuni: è ora messa a disposizione dal governo centrale, in anticipo, per un periodo di dodici mesi, indipendentemente dall'uso del servizio. Il nuovo metodo di finanziamento offre una maggiore stabilità di finanziamento passando dal finanziamento pro capite a un sistema di finanziamento forfettario annuo.

67. Per quanto riguarda lo stupro e la violenza sessuale, l'articolo 25 della Convenzione di Istanbul richiede che gli Stati adottino una risposta olistica e delicata mediante la creazione e la garanzia di servizi di supporto specialistico, compresi i centri per lo stupro che offrono assistenza a lungo termine, consulenza e terapia e centri di riferimento per la violenza sessuale, che forniscono cure immediate, pratiche forensi e interventi di crisi. In linea con questa disposizione, i servizi di sostegno alle vittime di violenza sessuale sono stati istituiti o aumentati in diversi paesi, tra cui il Portogallo⁷² e l'Austria⁷³. Inoltre, la necessità di centri di riferimento per la violenza sessuale di alta qualità sta ottenendo sempre più riconoscimento. La Finlandia, ad esempio, ha istituito un centro di riferimento per la violenza sessuale nella sua capitale e sta lanciando un'introduzione (replica) di tale centro, accompagnata da centri di sostegno via satellite in ciascuna provincia per colmare il divario esistente nella fornitura di servizi per le vittime di stupri e violenze sessuali. In tutta la Danimarca sono stati istituiti 10 centri per le vittime di stupri e violenze sessuali. Si trovano all'interno degli ospedali e forniscono servizi medici, forensi, residenziali e non, alle donne vittime di età superiore ai 15 anni. Offrendo un servizio altamente professionale, forniscono un sostegno cruciale alle vittime di violenza sessuale indipendentemente dalla loro volontà di denunciare l'atto di violenza alle forze dell'ordine. In Turchia, GREVIO ha elogiato la creazione di 31 centri di monitoraggio infantile, che sono unità ospedaliere specializzate nell'assistenza ai minori vittime di abusi sessuali e/o matrimoni forzati. Le autorità turche stanno valutando come replicare il modello dei centri di monitoraggio infantile allo scopo di creare centri di riferimento per la violenza sessuale o centri di crisi per stupri per le vittime adulte che corrispondono ai requisiti dell'articolo 25 della convenzione. Nelle sue osservazioni finali sulla relazione di valutazione di base del GREVIO, il governo austriaco ha riconosciuto la necessità di intensificare specifici servizi di consulenza per le vittime di violenza sessuale ed ha espresso l'intenzione di continuare i suoi sforzi per migliorare la disponibilità⁷⁴.

68. Nonostante le preoccupazioni di cui sopra, il fatto che alcuni Stati abbiano istituito nuove linee telefoniche di assistenza dovrebbe essere accolto con favore come uno sviluppo positivo di per sé, Montenegro⁷⁵ ha introdotto un'unica linea di assistenza nazionale per le donne e i bambini vittime di violenza domestica gratuita e disponibile 24 ore su 24, anche se non indirizzata a tutte le vittime di violenza contro le donne. L'Albania⁷⁶, attraverso un accordo tra il governo e una ONG femminista, ha anche istituito una linea di assistenza per le donne nel 2016. La Finlandia⁷⁷ ha introdotto la sua linea di assistenza Nollalinja nel 2016 in risposta all'entrata in vigore della convenzione. È importante ricordare anche l'anonimo, *free-of-charge helpline* lanciato da Monaco⁷⁸ per le vittime di violenza domestica.

69. L'inclusione della persecuzione di genere come terreno per il riconoscimento dello status di rifugiato nel diritto d'asilo in un certo numero di Stati rappresenta anche un risultato tangibile dell'applicazione della convenzione. In

⁷⁰ Si veda la relazione del GREVIO sull'Albania, paragrafo 24, p. 18.

⁷¹ Si veda la relazione del GREVIO sulla Finlandia, paragrafi 112-115, pp. 33-34.

⁷² Si veda la relazione del GREVIO sul Portogallo, paragrafo 142, pp. 42-43.

⁷³ Si veda la relazione del GREVIO sull'Austria, paragrafo 100, p. 100.

⁷⁴ Si vedano i commenti alla relazione del GREVIO sull'Austria, p. 18.

⁷⁵ Si veda la relazione del GREVIO sul Montenegro, paragrafo 132, p. 36.

⁷⁶ Si veda la relazione del GREVIO sull'Albania, paragrafo 107, p. 40.

⁷⁷ Si veda la relazione del GREVIO sulla Finlandia, paragrafo 118, p. 34.

⁷⁸ Si veda la relazione del GREVIO su Monaco, paragrafo 82, p. 24.

effetti, una delle tante caratteristiche rivoluzionarie della Convenzione di Istanbul è che si discosta dalla cecità di genere che ha spesso caratterizzato l'applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite del 1951 relativa allo status dei rifugiati (la Convenzione del 1951). Più specificamente, l'articolo 60 della convenzione richiede che gli Stati membri garantiscano che la violenza di genere sia riconosciuta come una forma di persecuzione quando stabiliscono lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria internazionale. Gli Stati dovrebbero quindi riconoscere che lo stupro e altre forme di violenza di genere, come la mutilazione genitale femminile, la violenza legata alla dote, la violenza domestica o la tratta, sono atti che sono stati utilizzati come forme di persecuzione, siano essi perpetrati da attori statali o non statali. Il paragrafo 2 dell'articolo 60 prevede inoltre che gli Stati membri garantiscano che venga data un'interpretazione sensibile al genere a ciascuno dei motivi della Convenzione del 1951.

70. Il riconoscimento ufficiale delle esperienze specifiche delle donne in quanto rifugiati sta guadagnando terreno nel diritto d'asilo negli Stati. La Svezia⁷⁹ e la Finlandia⁸⁰, in particolare, hanno ampliato i motivi sulla base dei quali lo status di rifugiato può essere concesso per comprendere le persecuzioni basate sul genere e sull'orientamento sessuale, mentre la legislazione montenegrina⁸¹ ora considera espressamente "atti di persecuzione specificamente legati al sesso" come persecuzione ai nomi della Convenzione del 1951, consentendo così alle donne richiedenti asilo sottoposte a determinate forme di violenza di genere di depositare una richiesta di asilo sulla base dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale. Ciò faciliterà notevolmente l'attuazione dell'articolo 60 della convenzione e consentirà una formazione più sistematica dei responsabili dei casi d'asilo e la raccolta di dati sul numero di casi concessi sulla base del genere.

SFIDE NELLA PROMOZIONE E NELL'OTTENIMENTO DEL SOSTEGNO ALLA CONVENZIONE DI ISTANBUL NEL CONTRACCOLPO SUI DIRITTI DELLE DONNE

71. Come affermato in precedenza nella presente relazione, la convenzione è ampiamente riconosciuta come lo strumento giuridico più ampio per prevenire e combattere la violenza contro le donne ed è stata premiata a livello nazionale e internazionale per il suo approccio globale per le sue caratteristiche e visioni rivoluzionarie. Sebbene abbia ispirato e apportato modifiche alla legislazione e alle pratiche negli stati (cfr. sezione precedente), per molti versi è anche stata vittima del proprio successo, dando luogo a intense critiche, interpretazioni errate o, a volte, a una distesa addirittura decrescente dei principi fondanti su cui si basa. Più specificamente, negli ultimi anni, è emersa una opposizione molto accesa alla convenzione in alcuni paesi in cui alcuni partiti politici, istituzioni religiose e gruppi ultraconservatori hanno guidato un movimento usando, come munizioni, false narrazioni sulla convenzione. In un contesto di regressione generale nel campo dell'uguaglianza di genere e dei diritti delle donne nel mondo, tra cui il *back-tracking* nel campo della salute riproduttiva e dei diritti e il taglio dei fondi per le ONG e le strutture di sostegno ai diritti delle donne, questo movimento ha tentato di rendere la convenzione un capro espiatorio per le sue accuse infondate su quella che sosteneva essere l'"agenda nascosta" della Convenzione. Sminuendo l'attenzione del fenomeno della violenza contro le donne, le sue cause profonde e i modi per affrontarlo, questo discorso ha ottenuto un certo sostegno, che in alcuni casi ha provocato un ritardo o un rifiuto della ratifica della convenzione creando dibattiti politici nazionali⁸².

⁷⁹ Si veda la relazione del GREVIO sulla Svezia, paragrafi 254-255, p. 60.

⁸⁰ Si veda la relazione del GREVIO sulla Finlandia, paragrafo 248, p. 59.

⁸¹ Si veda la relazione del GREVIO sul Montenegro, paragrafo 256, p. 59.

⁸² In due paesi, Bulgaria e Slovacchia, il processo di ratifica è stato recentemente sospeso. In Bulgaria, la sospensione è il risultato della decisione della Corte costituzionale (Sezione) che ha trovato una contraddizione tra la Convenzione di Istanbul e la Costituzione della Bulgaria. In Slovacchia, il 29 marzo 2019, il Consiglio nazionale ha votato a larga maggioranza contro la ratifica della Convenzione di Istanbul chiedendo al governo di interrompere il processo di ratifica

72. Alcune delle obiezioni che sono state sollevate alla convenzione includono che il concetto di "genere" è estraneo a molti ordinamenti giuridici ed è quindi incompatibile con le norme giuridiche nazionali; che la convenzione cerca di riconoscere un terzo sesso o di legalizzare il matrimonio tra persone dello stesso sesso; che sfida i ruoli di genere tradizionali che sono vantaggiosi per le famiglie e la vita pubblica/società e rappresenta quindi una minaccia diretta per l'istituzione familiare e per la società; e che ha un'attenzione ingiustificata sulle donne.

73. GREVIO ha affrontato tutte queste obiezioni demistificando i miti e le idee sbagliate intorno alla convenzione con messaggi molto chiari (vedi l'opuscolo e altre azioni prese di seguito). Essa ha chiarito che la convenzione non richiede un adattamento dei sistemi giuridici nazionali per incorporare l'uso del termine "genere", ma lo utilizza per spiegare lo scopo delle misure che chiede agli Stati di adottare e attuare. Inoltre, ha spiegato che lo scopo di questo termine non è quello di sostituire la definizione biologica di "sesso", né i termini "donne" e "uomini", ma di sottolineare quante disuguaglianze, stereotipi e – di conseguenza – la violenza non derivano da differenze biologiche, ma piuttosto da atteggiamenti e percezioni di come le donne e gli uomini sono e dovrebbero essere nella società, vale a dire ruoli stereotipati. Definire il termine genere aiuta anche a comprendere la definizione di "violenza di genere contro le donne", che significa violenza che è diretta contro una donna perché è una donna o che colpisce le donne in modo sproporzionato.

74. Per quanto riguarda la posizione della convenzione sull'identità di genere e l'orientamento sessuale, compreso il riconoscimento delle coppie dello stesso sesso, GREVIO ha chiarito che la convenzione non stabilisce nuove norme al riguardo. Essa si limita a pronunciare il principio della non discriminazione su un elenco a tempo indeterminato di motivi, tra cui l'identità di genere e l'orientamento sessuale, nell'applicazione delle sue disposizioni. Inoltre, le sue disposizioni che garantiscono la protezione dalla violenza domestica si applicano anche a tutti i partner, sposati o meno, indipendentemente dal fatto che siano dello stesso sesso o di sesso diverso.

75. Per quanto riguarda l'affermazione secondo cui la convenzione rappresenta una minaccia per le famiglie e le società tradizionali, GREVIO ha chiarito che la convenzione non disciplina le strutture familiari/familiari e non promuove un certo tipo di istituzione familiare o di ambiente; richiede semplicemente che i governi garantiscano la sicurezza delle vittime che sono a rischio a casa o sono minacciate da familiari/coniugi/partner. Inoltre, la sua richiesta di eliminare gli stereotipi. La Convenzione si oppone alle tradizioni discriminatorie che circoscrivono le donne e gli uomini a ruoli stereotipati e che limitano i loro sviluppi e le opportunità di vita; che giustificano atteggiamenti patriarchi e sessisti che impediscono l'uguaglianza di genere; e che sono dannosi per le donne perché le mette in pericolo. Infine, per quanto riguarda la critica che la convenzione ha un'attenzione ingiustificata sulle donne, GREVIO ha chiarito che la convenzione si applica principalmente alle donne perché riguarda forme di violenza che solo le donne sperimentano perché sono donne, o che le donne sperimentano molto più spesso degli uomini. Queste forme di violenza sono il risultato di rapporti di potere ineguali tra uomini e donne e conseguenza della discriminazione contro le donne. Tuttavia, la convenzione e GREVIO riconoscono che, seppur meno spesso e spesso in forme meno gravi, gli uomini possono anche sperimentare alcune forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul, come la violenza domestica, lo stupro e il matrimonio forzato. Pertanto, la convenzione incoraggia le parti degli Stati ad applicare le sue disposizioni a tutte le vittime di violenza domestica, compresi gli uomini, i bambini e gli anziani.

76. I membri del GREVIO e del Comitato sono stati attivi nella lotta contro le campagne di disinformazione contro la convenzione in occasione di eventi pubblici. Il 30 novembre 2018 il Segretario generale del Consiglio d'Europa ha organizzato uno scambio sotto forma di tavola rotonda con le ONG dei paesi dell'Europa orientale. L'evento ha offerto ai partecipanti l'opportunità di individuare le sfide specifiche affrontate nell'attuazione e nella ratifica della convenzione, nonché strategie per contrastare le idee sbagliate. Il relatore dell'APCE della relazione "*La Convenzione di Istanbul sulla violenza contro le donne: risultati e sfide*"⁸³ ha ricordato durante la tavola rotonda che parlamentari e politici devono promuovere attivamente il valore aggiunto della convenzione e contrastare gli attacchi contro di essa. Inoltre, GREVIO ha unito le forze con altri organismi del trattato sui diritti delle donne a livello globale e regionale e ha

⁸³ Vedi Doc 14908 – 8 Giugno 2019.

rilasciato un comunicato stampa nel marzo 2019, unendosi al Segretario generale nell'appello per rafforzare gli sforzi per combattere i respingimenti sui diritti delle donne in tutte le regioni del mondo⁸⁴.

77. GREVIO ha anche pubblicato il libretto "*Domande e risposte*" sulla Convenzione di Istanbul in 20 lingue, presentando argomenti (vedi sopra) su come contrastare le false dichiarazioni ricorrenti della convenzione e ricordando il suo vero obiettivo – prevenire e combattere la violenza contro le donne attraverso azioni multi-agenzia.

78. Inoltre, GREVIO raccoglie informazioni, anche attraverso ONG nazionali e internazionali, per ogni paese che subisce un blocco verso le politiche di convenzione e parità di genere e collabora con i governi, i parlamentari e la società civile per contrastare tali fenomeni. Anche il Comitato della Convenzione di Istanbul assieme a GREVIO seguono regolarmente l'evoluzione dei dibattiti sul blocco, al fine di valutare la necessità di un eventuale intervento da parte loro per chiarire le idee sbagliate e fornire le informazioni necessarie sull'argomento. Inoltre, GREVIO continua a rafforzare i partenariati con partner regionali e internazionali per mantenere la parità di genere e la ratifica della convenzione in cima all'agenda politica.

79. Infine, gli Stati che fanno parte della convenzione o che sono stati valutati da GREVIO sono stati invitati ad assumere una posizione più attiva a sostegno di essa mostrando, con fatti e risultati reali, ciò che la convenzione affronta e il cambiamento che può produrre. Di conseguenza, molti rappresentanti statali e parlamentari hanno denunciato la diffusione di credenze fuorvianti legate alla convenzione. In questa linea, quando il governo polacco, al momento della sua ratifica della convenzione, ha introdotto una dichiarazione in cui si affermava che la Repubblica di Polonia avrebbe applicato la convenzione conformemente ai principi e alle disposizioni della sua costituzione, vari Stati hanno registrato obiezioni formali a tale dichiarazione. Le obiezioni sono state sollevate in quanto, riferendosi ai principi e alle disposizioni della sua costituzione, la dichiarazione equivaleva a una riserva di un campo di applicazione generale che non definiva chiaramente la misura in cui lo Stato aveva accettato gli obblighi della convenzione. Le obiezioni sono state ulteriormente sollevate in quanto la dichiarazione era incompatibile con l'oggetto e lo scopo della convenzione.

80. Attraverso l'azione collettiva, la forza e l'importanza della convenzione sono state ribadite. Di conseguenza, l'Unione europea ha firmato la convenzione il 13 giugno 2017. Inoltre, il 12 giugno 2018, la Croazia ha ratificato la Convenzione di Istanbul nonostante le manifestazioni contro la convenzione organizzata da gruppi "conservatori" nazionali. Soprattutto, a prescindere dal contraccolpo, il numero degli Stati della Convenzione è aumentato costantemente dalla sua entrata in vigore: tre Stati hanno ratificato la convenzione nel 2016, sei Stati l'hanno ratificata nel 2017, cinque Stati l'hanno ratificata nel 2018 e uno Stato l'ha ratificata nel 2019, portando il numero di Stati a un totale di 34 a maggio 2019.

⁸⁴ Vedi: "*Joint statement: Independent women human rights mechanisms are part of the solution to 'push back the pushbacks and keep pushing back'*"

81. Attraverso le loro azioni complementari e cooperative, GREVIO e il Comitato rappresentano i due rami vitali del meccanismo di monitoraggio della convenzione. La regola 26 del Regolamento interno del GREVIO stabilisce nel suo primo paragrafo che il Presidente (del GREVIO) si riunisce periodicamente con il Comitato per informarlo sullo stato dei lavori del GREVIO e sui progressi compiuti nella preparazione delle relazioni e delle conclusioni del GREVIO riguardanti le misure adottate dalle Parti per attuare le disposizioni della Convenzione di Istanbul, così come qualsiasi altra questione relativa al buon funzionamento del meccanismo di monitoraggio della convenzione. Il secondo paragrafo di questa norma prevede che "GREVIO può decidere di invitare il presidente del comitato per scambi di opinioni".

82. Nel periodo oggetto della presente relazione sono stati costruiti canali di comunicazione solidi e regolari tra i due pilastri del meccanismo di monitoraggio della convenzione. Alla prima riunione del GREVIO nel settembre 2015 è stato organizzato uno scambio di opinioni con il Primo Presidente del Comitato della Convenzione, Erdogan İncan, Ambasciatore e Rappresentante Permanente della Turchia al Consiglio d'Europa. Lo stretto rapporto tra questi due organi è stato mantenuto sotto la successiva presidenza di Elisabeth Walaas, ambasciatrice e rappresentante permanente della Norvegia al Consiglio d'Europa. Durante il periodo oggetto della presente relazione, si sono svolti cinque scambi di opinioni tra il presidente del GREVIO, Feride Acar, e il Comitato⁸⁵.

83. Queste riunioni periodiche si sono incentrate sullo stato di attuazione della convenzione e sulle relazioni e sulle conclusioni del GREVIO sulle misure adottate dalle parti degli Stati per conformarsi alle disposizioni della convenzione. Queste discussioni sono state anche l'occasione per i rappresentanti statali di fornire un feedback sulle loro esperienze del processo di monitoraggio come un dialogo trasparente, cooperativo e costruttivo volto a fornire competenze basate sulla reciproca buona volontà e sulla volontà di facilitare il progresso nazionale nella battaglia contro la violenza contro le donne. Inoltre, lo scambio di opinioni è servito a discutere le esigenze del GREVIO in termini di risorse finanziarie e umane e a rafforzare il coordinamento tra il meccanismo di monitoraggio della convenzione e altri meccanismi regionali e internazionali (come il Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione contro le donne), al fine di evitare la sovrapposizione tra i diversi processi di monitoraggio.

84. Nella sua quarta riunione, il Comitato ha convenuto su come procedere nell'adozione delle sue raccomandazioni sulla base delle relazioni del GREVIO, conformemente all'articolo 68 (12) della convenzione: 1) il Comitato raccomanda che la parte dello Stato interessata adotti misure per attuare tutte le conclusioni contenute nelle relazioni di valutazione di base del GREVIO; 2) inoltre, la commissione chiede che lo stato interessato riferisca entro un periodo di tre anni sui progressi compiuti nell'attuazione delle proposte del GREVIO che rientrano nella categoria "L'esorta GREVIO", nonché tutte le proposte che fanno riferimento ai capitoli 1 e 2 della convenzione che sono state considerate da GREVIO come rientranti nella categoria "GREVIO incoraggia fortemente"⁸⁶.

85. Il 30 gennaio 2018 il Comitato ha adottato le sue quattro prime raccomandazioni sull'attuazione della convenzione da parte di Albania, Austria, Danimarca e Monaco. L'anno successivo, il 28 gennaio 2019, il Comitato ha

⁸⁵ Guarda L'appendice 1 per le visite fra il Presidente del GREVIO e il Comitato

⁸⁶ Nel formulare i suoi suggerimenti e proposte, GREVIO ha adottato l'uso di diversi verbi che corrispondono a diversi livelli di urgenza, notando che tutti i livelli sono importanti. Questi sono, in ordine di priorità, "urges", "incoraggia fortemente", "incoraggia" e "invita". GREVIO utilizza "urges" quando ritiene che sia necessaria un'azione immediata per far rispettare la legislazione o la politica della parte nel rispetto della Convenzione di Istanbul o per garantirne l'attuazione. Per garantire un'attuazione globale della convenzione, il GREVIO ha rilevato carenze che devono essere saggiate nel prossimo futuro. Un terzo livello di urgenza è indicato dall'uso della parola "incoraggia", che viene utilizzato per carenze che richiedono attenzione, anche se possibilmente in una fase successiva. Infine, il verbo "invita" indica lacune nell'attuazione richiesta per prendere in considerazione la chiusura o le proposte fatte per fornire indicazioni nel processo di attuazione

COOPERAZIONE CON ALTRI ORGANISMI E ISTITUZIONI DEL CONSIGLIO D'EUROPA

COMITATO DEI MINISTRI

86. La sinergia costruttiva tra GREVIO e il Comitato dei ministri e l'ambizione comune di dare priorità politica alla Convenzione sono state sviluppate attraverso scambi regolari. Durante il primo mandato del GREVIO, sono stati organizzati frequenti scambi di opinioni tra il presidente del GREVIO, Feride Acar e il Comitato dei ministri.

87. Questi incontri hanno offerto al Presidente del Comitato dei Ministri l'opportunità di condividere le esperienze e/o opinioni in merito alla procedura di monitoraggio della convenzione con i partecipanti del GREVIO. Durante questi scambi, molte delegazioni hanno preso la parola per ringraziare GREVIO per il suo approccio costruttivo sul processo di monitoraggio⁸⁷. Inoltre, le iniziative organizzate nell'ambito delle Presidenze del Comitato dei ministri hanno dato un impulso alla promozione degli standard della convenzione, spesso con la partecipazione dei membri del GREVIO. Il 25 ottobre 2015 la Presidenza del Comitato dei ministri della Bosnia-Erzegovina ha organizzato una conferenza ad alto livello chiamata "*Monitoraggio dell'attuazione della convenzione: nuove sinergie*", alla quale ha partecipato Marceline Naudi, all'epoca seconda vicepresidente del GREVIO. La conferenza ha permesso uno scambio di esperienze tra rappresentanti governativi e parlamentari, società civile e organizzazioni internazionali, e ha promosso la firma, la ratifica e l'attuazione della convenzione. Il 3 e 4 maggio 2018, la Presidenza danese del Comitato dei ministri ha lanciato la conferenza internazionale "*Gender Equality: Avaving the Way*", il cui obiettivo era quello di presentare la Strategia per l'uguaglianza di genere 2018-2023 del Consiglio d'Europa. Il Presidente del GREVIO, Feride Acar, ha partecipato all'evento dedicata all'attuazione della convenzione, ponendo fine all'impunità per la violenza contro le donne e garantendo l'uguaglianza di genere. Il 24 maggio 2019 il Consiglio d'Europa ha organizzato la conferenza "*Diritti delle donne al bivio: rafforzamento della cooperazione internazionale per colmare il divario tra i quadri giuridici e la loro attuazione*" è stata organizzata dal Consiglio d'Europa in cooperazione con l'ufficio del relatore speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze e con la Presidenza francese del Comitato dei ministri. Diversi membri del GREVIO hanno partecipato attivamente a questa riunione volta a promuovere la cooperazione, le sinergie e il coordinamento nella lotta contro la violenza contro le donne tra le parti interessate, tra cui altri membri della Piattaforma delle Nazioni Unite indipendenti e meccanismi di esperti regionali sulla violenza contro le donne. Nel complesso, queste iniziative di alto livello hanno dimostrato l'impegno dei rappresentanti dei diversi Stati a mantenere la parità di genere e a porre fine alla violenza contro le donne come questioni chiave nell'agenda della Presidenza del Comitato dei ministri.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

88. Come già notato, una caratteristica innovativa della convenzione è il ruolo che concede all'Assemblea Parlamentare del Consiglio dell'Europa (APCE) e ai Parlamenti Nazionali durante il suo processo di monitoraggio. Nel

⁸⁷ Tre scambi di opinioni sono stati organizzati tra il presidente del GREVIO e il Comitato dei ministri di Strasburgo durante la 1295a riunione dei deputati dei ministri il 27 settembre 2017; 1328a riunione dei deputati dei ministri il 24 ottobre 2018; e la 1347a riunione dei deputati dei ministri, il 29 maggio 2019. Vedere l'Appendice

corso del processo di valutazione, GREVIO può suggerire al Comitato di invitare l'Assemblea Parlamentare per fare il punto sulla implementazione della convenzione (regola 6o). I delegati dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio dell'Europa (APCE) possono promuovere la ratifica e l'implementazione della ratifica. Per esempio, dopo aver supportato il processo di ratifica la delegazione finlandese all'APCE ha preparato al parlamento finlandese un seminario sull'attuazione della convenzione il 31 marzo 2016, a Helsinki⁸⁸. È stato presentato una relazione annuale sulla violenza contro le donne al Parlamento finlandese. Queste iniziative encomiabili dimostrano la capacità dei delegati dell'APCE di facilitare i dibattiti parlamentari nazionali nell'applicazione della convenzione.

89. Durante il periodo studiato da questo rapporto, PACE ha anche adottato parecchie risoluzioni per la ratifica e la efficace implementazione della convenzione in relazione ai dati raccolti (Articolo 11), matrimonio forzato (Articoli 32 e 37), mutilazione genitale femminile (Articolo 38) e richieste di asilo basate sul genere (Articolo 6o), Cioè:

- ► Risoluzione 2135 (2016) mutilazione genitale femminile in Europa
- ► Risoluzione 2101 (2016) dati sistematici sulla violenza contro le donne
- ► Risoluzione 2159 (2017) protezione delle donne e delle ragazze rifugiate a causa della violenza di genere
- ► Risoluzione 2233 (2018) matrimonio forzato in Europa
- ► Risoluzione 2290 (2019) Verso l'agenda per l'uguaglianza di genere del Consiglio d'Europa

90. Inoltre, GREVIO ha coltivato efficaci relazioni di lavoro con la commissione parlamentare dell'Assemblea per l'uguaglianza e la non discriminazione e con la rete parlamentare Donne libere dalla violenza, ed ha agito come interlocutore con i parlamenti nazionali durante le fasi di ratifica, attuazione e monitoraggio della convenzione. Il Presidente del GREVIO ha partecipato a un primo scambio di opinioni con la rete parlamentare Women Free from Violence l'11 marzo 2016, a Parigi⁸⁹. il 12 e 13 maggio 2016, la riunione congiunta della Sottocommissione per l'uguaglianza di genere e la rete parlamentare delle Donne libere dalla violenza a Berlino ha illustrato la volontà dell'APCE e del GREVIO di promuovere la ratifica della convenzione costruendo legami con i parlamenti nazionali, ma anche funzionari governativi e organizzazioni della società civile⁹⁰. Logar, all'epoca primo vicepresidente del GREVIO, partecipò alle discussioni sull'imminente ratifica della convenzione da parte della Germania con i rappresentanti del parlamento tedesco, del governo e delle organizzazioni della società civile. Il Presidente del GREVIO ha partecipato anche a una riunione congiunta della commissione parlamentare dell'Assemblea per l'uguaglianza e la non discriminazione e della rete parlamentare delle Donne libere dalla violenza il 24 gennaio 2019 a Strasburgo, in cui la discussione si è concentrata sull'impegno a superare il contraccolpo contro i diritti delle donne⁹¹.

91. L'ultimo scambio di opinioni tra il Presidente del GREVIO e il Comitato permanente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, il 10 marzo 2019 a Parigi, ha offerto l'opportunità di riflettere sui risultati e sulle prospettive future relative alla cooperazione del GREVIO con l'APCE⁹². Pur elogiando il contributo dell'APCE per rompere nuovi schemi sui diritti delle donne, Feride Acar ha evocato l'ampia gamma di azioni che il Parlamento può intraprendere per incoraggiare il rispetto delle convenzioni nazionali di conformità dell'APCE, anche intervenendo nel processo di ratifica, esercitando il controllo sulla formulazione delle riserve e contribuendo alla trasposizione delle disposizioni della convenzione nelle leggi nazionali. Feride Acar ha sottolineato che GREVIO continuerà a contare sul sostegno dell'APCE per garantire la promozione e l'attuazione della convenzione a livello nazionale, regionale e globale.

⁸⁸ Handbook for parliamentarians, Understanding the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention) – what it is, what it isn't, and why and how parliamentarians should promote it (forthcoming publication).

⁸⁹ Committee on Equality and Non-Discrimination Activity report 2016, AS/Ega/Inf (2016) 13rev.

⁹⁰ Committee on Equality and Non-Discrimination Activity report 2016, AS/Ega/Inf (2016) 13rev.

⁹¹ Guarda L'appendice 1 per le visite fra il Presidente del GREVIO e l'Assemblea Parlamentare

⁹² Attività del Presidente dell'Assemblea Parlamentare tra la prima e la seconda parte del 2019, Ordinary Session, Doc. 14857.

92. Sostanzialmente sono stati compiuti notevoli sforzi per promuovere un approccio globale e coerente e uno scambio regolare di informazioni tra GREVIO e il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, in particolare nell'ambito delle rispettive visite nazionali. Nella sua nona riunione, dal 14 al 17 febbraio 2017, GREVIO ha invitato Nils Mui-nieks, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa dal 2012 al 2018, per uno scambio di opinioni in cui il commissario ha sottolineato che l'uguaglianza di genere e la violenza contro le donne sono una questione fondamentale del suo lavoro e, e si è offerto di promuovere la ratifica e l'attuazione della Convenzione di Istanbul e di dare visibilità alle questioni di interesse per GREVIO.⁹³ Nel maggio 2019, Dunja Mijatovic, Commissaria per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa a partire dal 10 aprile 2018, ha partecipato alla conferenza organizzata dal Consiglio d'Europa in collaborazione con il relatore speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le sue cause e conseguenze, e con la Presidenza del Comitato dei ministri, dal titolo "Diritti delle donne al bivio: rafforzare la cooperazione internazionale cooperare per colmare il divario tra i quadri giuridici e la loro attuazione". Nel gennaio 2019, GREVIO e la Commissaria Dunja Mijatovic hanno proseguito la loro cooperazione con la partecipazione del Presidente del GREVIO in occasione di una tavola rotonda organizzata dal commissario e dalla Presidenza finlandese del Comitato dei ministri in occasione del ventesimo anniversario dell'istituzione dell'incarico del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa.

COMMISSIONE SULL'UGUAGLIANZA DI GENERE

93. Alla luce dell'attenzione centrale sulla parità di genere, nei rispettivi mandati sono state create sinergie naturali tra GREVIO e la Gender Equality Commission (GEC). La strategia per l'uguaglianza di genere del Consiglio d'Europa, adottata per i periodi 2014-2017⁹⁴ e 2018-2023⁹⁵, definisce "prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica" come uno dei suoi principali obiettivi, tra cui la promozione della ratifica e l'attuazione della convenzione all'interno e all'esterno dell'Europa. Quattro dei suoi altri obiettivi si intrecciano direttamente con l'eliminazione della violenza contro le donne, vale a dire: prevenire e combattere gli stereotipi di genere e il sessismo (obiettivo 1); garantire la parità di accesso delle donne alla giustizia (obiettivo 3); tutela dei diritti delle donne e delle ragazze migranti, rifugiate e richiedenti asilo (obiettivo 5); e il raggiungimento dell'integrazione di genere in tutte le politiche e misure (obiettivo 6). In quanto tale, la strategia rappresenta un solido quadro di cooperazione tra i due organismi.

⁹³ In linea con questo impegno, nelle visite nei paesi Polonia, Lituania, Slovenia e Malta, il Commissario ha fatto riferimento alla necessità per le autorità nazionali di perseguire il processo di ratifica o di attuazione della convenzione. A seguito delle sue visite in Ucraina, Lettonia e Croazia, il commissario ha anche indirizzato lettere ai parlamenti nazionali e ai governi dei tre paesi incoraggiandoli a ratificare la convenzione, mentre compie grandi sforzi per dissipare le idee sbagliate sulla convenzione e la comprensione del termine "genere". La volontà di contrastare il contraccolpo contro i diritti delle donne è stata riaffermata nel suo messaggio in occasione della Giornata internazionale della donna 2018, in cui ha ricordato che "i politici e gli *opinion maker* hanno il dovere di promuovere un dibattito pubblico onesto e ben informato sulla convenzione e concentrarsi sul suo potenziale per aiutare gli Stati ad aumentare la sicurezza e la libertà delle donne". L'impegno per promuovere la convenzione è stato proseguito dalla nuova commissaria, Dunja Mijatovic, che ha assunto l'incarico nell'aprile 2018. Durante le sue visite in contea, ha raccomandato che Ungheria e Armenia ratifichino la convenzione e che Polonia, Romania ed Estonia ne garantiscano l'effettiva attuazione.

⁹⁴ The Council of Europe Gender Equality Strategy 2014-2017, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe.

⁹⁵ The Council of Europe Gender Equality Strategy 2018-2023, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe, March 2018.

94. Durante le riunioni del GEC sono stati organizzati scambi regolari tra GREVIO e i membri del GEC. Da novembre 2015 a maggio 2019, il Presidente del GREVIO ha partecipato a quattro riunioni DEL GEC⁹⁶, oltre alla regolare partecipazione degli incontri assicurati dal Segretariato del GREVIO. Nel corso dei suoi vari interventi, la Presidente del GREVIO ha sempre sottolineato la necessità di rafforzare una cooperazione stretta e sostenibile tra GREVIO e GEC, anche facendo in modo che il GEC acceda alla procedura di monitoraggio del GREVIO attraverso la trasmissione di informazioni e assicurando che i membri del GEC diffondano informazioni agli Stati membri e li assegnino nel rispetto dei rispettivi congressi. Questi scambi sono stati quindi l'occasione per discutere lo stato di ratifica e di attuazione della convenzione, i progressi e le sfide e per fare il punto sul lavoro svolto dal GEC, come le pubblicazioni relative ai diversi articoli della convenzione

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

95. Sin dalla sua entrata in vigore, la convenzione ha fornito nuove norme di diritto internazionale alla Corte europea dei diritti dell'uomo ("Corte") nell'emettere sentenze relative agli obblighi giuridici degli Stati di prevenire e perseguire la violenza contro le donne, compresa la violenza domestica, rispetto all'articolo 2 (diritto alla vita), all'articolo 3 (il divieto di tortura), all'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e all'articolo 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione europea sui diritti umani. In diversi casi sulla violenza sessuale e domestica,⁹⁷ la Corte ha iniziato a utilizzare la Convenzione di Istanbul come strumento importante per interpretare gli obblighi positivi degli Stati derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In diverse sentenze, la Corte fa esplicitamente riferimento al preambolo o/e a vari articoli della Convenzione di Istanbul. Ad esempio, la sentenza della Corte "Talpis v. Italia (2017)" sottolinea che:

è necessaria una particolare meticolosità nell'affrontare i casi di violenza domestica e ritiene che la natura specifica della violenza domestica come riconosciuta nel Preambolo della convenzione (Istanbul) ...deve essere preso in considerazione nell'ambito dei procedimenti nazionali⁹⁸.

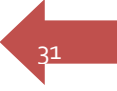
96. Considerando la crescente interazione tra la Convenzione di Istanbul e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, GREVIO ha preso iniziative per rafforzare la cooperazione con i giudici della Corte. Nel suo dodicesimo incontro, dal 9 al 13 ottobre 2017, GREVIO ha organizzato uno scambio di opinioni con il giudice turco della Corte, İlâ Karaka. Ha sottolineato il caso storico *Opuz v. Turkey* (2009), che ha segnato la prima volta che l'articolo 14 (il divieto di discriminazione) è stato considerato una violazione a fianco dell'articolo 2 (diritto alla vita) e dell'articolo 3 (divieto di tortura). Riferendosi ulteriormente alla giurisprudenza della Corte, il giudice Karaka ha confermato che la violenza contro le donne, compresa la violenza domestica, è una violazione dei diritti umani e che il principio di due diligence impone agli Stati di istituire un sistema penale per perseguire gli autori di queste forme di violenza. La discussione è stata ampliata per includere i casi della Corte che trattano questioni relative all'affidamento dei figli e agli stereotipi di genere. L'incontro ha rappresentato un primo passo nello sforzo comune del GREVIO e della Corte per stabilire una cooperazione sostenibile tra i due organismi.

⁹⁶ Report of the 8th Gender Equality Commission (GEC) meeting, 18-20 November 2015; Report of the 9th GEC meeting, 27-29 April 2016; Report of the 11th GEC meeting, 5-7 April 2017; Report of the 15th GEC meeting, 22-24 May 2019.

⁹⁷ Per le sentenze della Corte sui casi di violenza domestica che fanno riferimento alla Convenzione di Istanbul, si veda *Bălăan v. Romania* (2017), *Talpis v. Italia* (2017), *.B. v. Croatia* (2017), *Halime Kilic v. Turkey* (2016, solo francese), *Civek v. Turchia* (2016, solo francese). Per le sentenze della Corte sui casi di violenza sessuale che fanno riferimento alla Convenzione di Istanbul, vedere *M.G.C v. Romania* (2016) e *Y. v.*

⁹⁸ Caso *Talpis v. Italia*, application no. 41237/14, 2 March 2017, paragrafo 129.

COOPERAZIONE CON LA SOCIETÀ CIVILE E LE ISTITUZIONI NAZIONALI PER LA PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI



97. La società civile ha svolto a lungo un ruolo importante nella prevenzione e nella lotta contro la violenza contro le donne, raggiungendo progressi in questo settore e plasmando la consapevolezza politica e pubblica. I servizi per le donne vittime di violenza sono forniti da organizzazioni non governative e da molte organizzazioni che hanno accumulato competenze e conoscenze nel corso di diversi decenni. La Convenzione di Istanbul riconosce debitamente l'importanza di coinvolgere le ONG in tutti gli sforzi volti per porre fine alla violenza contro le donne a livello nazionale. Esso definisce inoltre l'opportunità per le ONG e le istituzioni nazionali per i diritti umani di contribuire al lavoro di monitoraggio del GREVIO, ed infatti un numero crescente di esse lo sta già facendo (cfr. Sezione 3.c e inferiore).

98. Non sorprende quindi che, fin dalla sua nascita, GREVIO abbia collaborato attivamente con le ONG e gli attori della società civile – a livello nazionale, europeo e internazionale. L'approccio proattivo adottato dal GREVIO a questo proposito significa che, all'inizio di ogni procedura di valutazione, si rivolge attivamente alle ONG competenti e alle entità della società civile al fine di incoraggiarne il contributo – sotto forma di presentazione scritta o partecipazione a riunioni tenute durante la visita di valutazione. GREVIO presta particolare attenzione alla necessità di coinvolgere organizzazioni che affrontano le diverse forme di violenza contro le donne e/o la situazione di particolari gruppi di donne vittime (come le donne migranti, le donne con disabilità, le donne minoritarie nazionali, ecc.). Per quanto riguarda la situazione delle donne richiedenti asilo e rifugiate, GREVIO entra attivamente in uno scambio con le ONG che lavorano per i diritti dei richiedenti asilo e dei rifugiati e che spesso hanno programmi o attività di sensibilizzazione per le donne che fuggono per motivi di persecuzione di genere.

99. Le organizzazioni per i diritti delle donne in tutto il continente hanno prontamente adottato la Convenzione di Istanbul come strumento nel tentativo di migliorare la situazione delle donne vittime di violenza e dei loro figli a livello nazionale. Essi riconoscono pienamente il processo di monitoraggio della convenzione come un modo per amplificare i loro messaggi, il che ha indotto un totale di 47 osservazioni scritte al GREVIO in relazione alle nove procedure di valutazione effettuate durante il periodo di riferimento. Queste osservazioni spaziano dalle osservazioni individuali su aspetti specifici della convenzione alle relazioni consolidate presentate per conto di un'ampia gamma di ONG nazionali, che abbracciano l'intero spettro della Convenzione di Istanbul. Mentre alcune osservazioni commentano le informazioni fornite dalle autorità nella relazione statale e quindi si qualificano come "relazioni ombra", altre sono redatte in parallelo con la relazione statale e possono essere considerate "relazioni alternative".

100. In entrambi i casi, forniscono informazioni importanti sull'attuazione pratica delle leggi e delle politiche e aiutano GREVIO a stabilire priorità tematiche per la visita di valutazione. Nel corso di tali visite, GREVIO tenta di incontrare il maggior numero possibile di ONG e organizzazioni della società civile, di solito sotto forma di riunioni su tavola rotonda strutturate per area tematica. GREVIO organizzerà anche incontri individuali con le ONG, ove opportuno⁹⁹. In totale, nel corso delle sue visite di valutazione, ha incontrato più di 200 ONG attive nella prevenzione e nella lotta contro la violenza contro le donne.

101. Il processo di valutazione GREVIO ha permesso di far emergere nuove alleanze strategiche e di cooperazione tra le ONG, a livello nazionale e non solo. La preparazione di proposte consolidate delle ONG richiede consultazioni approfondite tra le ONG, in alcuni casi portano all'allineamento delle posizioni in merito al livello di attuazione della Convenzione di Istanbul a livello nazionale. Il sostegno a questo lavoro è stato fornito dalle reti europee di ONG, che hanno offerto formazione e sostegno alle ONG che desiderano redigere una relazione ombra completa, oltre a fornire in alcuni casi le proprie relazioni.

102. Oltre a quanto sopra, GREVIO ha favorito la cooperazione e lo scambio con la società civile e le ONG, ove possibile. Dal 2015, i membri del GREVIO o il suo Segretariato hanno partecipato a diversi eventi di sensibilizzazione e

⁹⁹ Ad esempio, durante le visite in Francia e in Italia la delegazione GREVIO ha incontrato rispettivamente 39 e 31 ONG.

formazione guidati dalle ONG per rafforzare gli scambi tra GREVIO e ONG, prima e dopo la procedura di valutazione. Ad esempio, GREVIO, in occasione della sua quattordicesima riunione, tenutasi a Bruxelles, ha avuto uno scambio di opinioni con cinque ONG di rete europee (Amnesty International, la lobby europea delle donne, la rete delle MGF finale, la rete per i diritti euroMed e ILGA Europe). Un altro esempio notevole è la tavola rotonda organizzata il 30 novembre 2018 a Strasburgo con le ONG di vari Stati membri del Consiglio d'Europa, che hanno partecipato il Segretario generale, all'epoca presidente del GREVIO, Feride Acar, il Commissario per i diritti umani e altri rappresentanti del Consiglio d'Europa¹⁰⁰. La discussione ha mostrato la necessità di sforzi e strategie congiunti per affrontare la narrazione anti-genere intorno alla convenzione e rafforzare gli sforzi per contrastare le idee sbagliate sulla Convenzione di Istanbul.

103. Progressivamente, le istituzioni nazionali per i diritti umani hanno assunto un ruolo informativo in relazione alla procedura di valutazione GREVIO. Sono state presentate relazioni alternative in relazione all'attuazione della Convenzione di Istanbul riguardante l'Albania, la Danimarca, la Serbia, la Finlandia e, più recentemente, i Paesi Bassi. Nel corso delle sue visite, GREVIO ha incontrato le istituzioni nazionali per la protezione dei diritti umani in sei Stati della Convenzione, consentendole di raccogliere informazioni approfondite su aspetti specifici della sua attuazione. Inoltre, la Rete europea degli organismi per l'uguaglianza (Equinet), composta da istituzioni pubbliche che affrontano la discriminazione a livello nazionale, ha lanciato un programma per individuare le opportunità per affrontare la violenza di genere dal punto di vista della discriminazione nei confronti delle donne. Ove possibile, questi sforzi sono stati sostenuti dal GREVIO e dal suo Segretariato, offrendo importanti informazioni sul lavoro di monitoraggio del GREVIO e sulla sua complementarità con qualsiasi sforzo a livello nazionale che cerchi di porre questioni di discriminazione strutturale nei confronti delle donne vittime di violenza di genere¹⁰¹.

104. Al di là della procedura di valutazione, molte ONG e organizzazioni della società civile hanno reso gli standard della Convenzione di Istanbul al centro dei loro sforzi di lobbying per migliorare il diritto e la politica. Durante i 16 giorni di attività contro la violenza di genere e la Giornata internazionale della donna, varie ONG attive nella prevenzione e nella lotta contro la violenza contro le donne hanno promosso la comunicazione sulla convenzione e la necessità di seguire la sua attuazione. La sensibilizzazione sulla convenzione e sul suo monitoraggio del GREVIO è ampiamente sostenuta da tali azioni e le ONG e le organizzazioni della società civile si sono dimostrate estremamente efficaci nella diffusione delle relazioni e dei risultati del GREVIO.

¹⁰⁰ Tavola rotonda con i rappresentanti delle ONG, Council of Europe, 30 November 2018.

¹⁰¹ Il 22 marzo 2017, un membro del Segretariato del GREVIO ha partecipato a una riunione sul progetto "combattere la violenza contro le donne" seguita dalla riunione del gruppo di lavoro Equinet sulla parità di genere. Il 28 settembre 2017, il Segretario Esecutivo e il Presidente del GREVIO, Feride Acar, si sono uniti a un incontro di networking organizzato da Equinet in collaborazione con l'Istituto belga per l'uguaglianza tra donne e uomini.

CREAZIONE DI RELAZIONI DI LAVORO CON ALTRE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI



105. La cooperazione e i partenariati sono prerequisiti indispensabili per un'azione internazionale di successo contro la violenza contro le donne e la violenza domestica. GREVIO è consapevole della necessità di scambiare informazioni e buone pratiche tra le organizzazioni internazionali in merito alle loro attività, piani di lavoro e priorità nel campo della lotta contro la violenza contro le donne e della protezione delle vittime. Allo stesso tempo, GREVIO è pronta a esplorare i settori in cui è possibile svolgere attività congiunte e che possono beneficiare del contributo, del sostegno istituzionale e delle risorse di diverse organizzazioni.

106. GREVIO ha rapidamente instaurato relazioni di lavoro con organizzazioni internazionali attive nel settore della lotta contro la violenza contro le donne e la violenza domestica. In preparazione delle sue prime relazioni di valutazione di base, GREVIO ha uno scambio regolare con i rappresentanti di varie organizzazioni internazionali (come l'UNHCR, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, l'UNICEF, L'UN DONNA, l'UNDP e l'UNFPA) e li incontra durante le visite di valutazione. A seconda dei casi, le relazioni GREVIO tengono conto e fanno riferimento alle conclusioni raggiunte dagli organismi del trattato delle Nazioni Unite, quali il Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, la commissione per i diritti del fanciullo e la commissione per i diritti delle persone con disabilità.

107. Gli sviluppi più importanti in questo settore sono elencati di seguito.

NAZIONI UNITE

108. La cooperazione tra le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa nel campo della violenza contro le donne e la violenza domestica è stata regolarmente uno dei temi evidenziati nelle risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulla cooperazione tra le due organizzazioni, fin dalla stesura della convenzione nel 2010¹⁰². GREVIO ha intrapreso attività con le donne delle Nazioni Unite, la commissione per l'eliminazione della discriminazione contro le donne (Comitato CEDAW), le Commissioni delle Nazioni Unite sullo status delle donne, la relatrice speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze e fa parte di quella che oggi è la Piattaforma delle Nazioni Unite e dei meccanismi di esperti indipendenti regionali sull'eliminazione della discriminazione e della violenza contro le donne (Piattaforma su EDVAW).

109. Il Consiglio d'Europa e UN WOMEN hanno sviluppato un partenariato di cooperazione regolare e tangibile, anche attraverso il coinvolgimento del GREVIO in varie iniziative. Ciò include, ad esempio, la partecipazione del Presidente del GREVIO all'epoca alla conferenza globale di Istanbul del 9-10 dicembre 2015 dal titolo "*Ending violence against Women: Building on Progress to Accelerate Change*", co-organizzato dalle UN WOMEN, e alla riunione del gruppo di esperti delle UN WOMEN sulla violenza contro le donne in politica (New York, 8-9 marzo 2018), che ha portato alla pubblicazione di una relazione contenente raccomandazioni su questo argomento. Il Presidente del GREVIO è intervenuto anche nel forum regionale "Promuovere l'attuazione della Convenzione di Istanbul nei Balcani occidentali e in Turchia – Politiche integrate, partenariati inclusivi" (Skopje, 27-28 novembre 2018), che fa parte del programma delle UN WOMEN "*Implementing Norms, Changing Minds – Ending violence against women in the Western Balkan countries and Turkey*".

110. GREVIO ha contribuito attivamente, presentando osservazioni scritte, al processo che ha portato all'adozione da parte del Comitato di raccomandazione CEDAW n. 35 sulla violenza di genere contro le donne (aggiornamento della raccomandazione generale n. 19)¹⁰³. La raccomandazione generale è stata ispirata dalla Convenzione di Istanbul, in

¹⁰² www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/130; the last resolution, 73/15, was adopted on 26 November 2018 at the 73rd session of the UN General Assembly (www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/15).

¹⁰³ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/35&Lang=en.

quanto elabora la natura di genere di questa forma di violenza e rafforza l'orientamento fornito agli Stati nei settori della prevenzione, protezione, perseguimento penale e politiche integrate, in linea con gli standard sanciti dalla convenzione. Il Presidente del GREVIO ha anche presieduto la commissione per l'eliminazione della discriminazione contro le donne che ha adottato la raccomandazione e l'Ufficio di presidenza GREVIO ha partecipato alla tavola rotonda ad alto livello sull'avvio della raccomandazione generale durante la 68a sessione del comitato CEDAW, il 14 novembre 2017, al Palais des Nations di Ginevra.

111. Il Presidente del GREVIO e altri membri, nonché il Segretariato GREVIO, hanno partecipato regolarmente alle sessioni della Commissione sullo status delle donne a New York, partecipando a vari eventi ufficiali e collaterali organizzati dal Consiglio d'Europa o da altri partner.

112. Dalla sua creazione, GREVIO ha stabilito forti contatti con il relatore speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne, le sue cause e le sue conseguenze, Dubravka Simonovic, che è stata invitata a uno scambio di opinioni con GREVIO nella sua seconda riunione, nel novembre 2015, per discutere le possibilità di future sinergie e cooperazione. Uno dei principali risultati di tale cooperazione è il coinvolgimento del GREVIO in una rete di meccanismi internazionali e regionali sulla violenza contro le donne, sviluppati su iniziativa del relatore speciale, che comprende anche il gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulla questione della discriminazione contro le donne nel diritto e nella pratica, il comitato speciale CEDAW, il relatore speciale sui diritti delle donne della Commissione interamericana per i diritti umani, relatore speciale sui diritti delle donne in Africa istituito dalla Commissione africana per i diritti dell'uomo e dei popoli e dal Comitato di esperti del meccanismo di follow-up della Convenzione di Belém do Faro.

113. GREVIO ha sottoscritto le seguenti dichiarazioni congiunte e inviti avviati dal relatore speciale e da altri meccanismi globali e regionali sui diritti delle donne:

- Invito congiunto a porre fine al femmicidio e alla violenza di genere, il 25 novembre 2016¹⁰⁴.
- Dichiarazione congiunta "*End the global epidemic of femicide (#NiUnaMenos) and support women speaking up against violence against women (#MeToo)*" del 25 novembre 2018¹⁰⁵.
- Dichiarazione congiunta alla chiusura della 63a sessione della Commissione sullo status delle donne, il 20 marzo 2019, unendosi al Segretario generale delle Nazioni Unite nella richiesta di rafforzare gli sforzi per combattere i respingimenti sui diritti delle donne in tutte le regioni del mondo¹⁰⁶.
- Dichiarazione congiunta "*Intimate partner violence against women is an essential factor in the determination of child custody*", il 31 maggio 2019¹⁰⁷.
- La dichiarazione congiunta "*Violence and harassment against women and girls in the world of work is a human rights violation*", il 31 maggio 2019¹⁰⁸.

114. La rete informale si è evoluta in una piattaforma¹⁰⁹ nel marzo 2018, con una consultazione tra sette meccanismi internazionali e regionali in occasione della 62ª sessione della Commissione sullo status delle donne il 12 marzo 2018, seguita da un gruppo di alto livello il 13 marzo 2018, al quale ha partecipato il Presidente del GREVIO. Da allora, la piattaforma si riunisce regolarmente a margine dei principali eventi delle Nazioni Unite e/o degli eventi ospitati dai membri della piattaforma per discutere i progressi con l'attuazione di norme regionali e internazionali e coordinare le azioni per superare le barriere e le difficoltà che i meccanismi devono affrontare nel loro lavoro. Il Presidente del GREVIO ha partecipato a queste riunioni marginali alla 62ª sessione della Commissione delle Nazioni Unite sullo status delle donne (New York, 12-23 marzo 2018), alla 169ª sessione della Commissione Interamericana per

¹⁰⁴ www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20911&LangID=E.

¹⁰⁵ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23921&LangID=E.

¹⁰⁶ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24380&LangID=E

¹⁰⁷ <https://rm.coe.int/final-statement-vaw-and-custody/168094d880>.

¹⁰⁸ www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/StatementILO_31May2019.pdf.

¹⁰⁹ www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/CooperationGlobalRegionalMechanisms.aspx.

i Diritti Umani (Boulder, Colorado, 2 ottobre 2018) e alla 63a sessione della Commissione delle Nazioni Unite sullo status delle donne (New York, 12 marzo 2019). Il Consiglio d'Europa ha ospitato l'ultima di tali riunioni, il 23 maggio 2019, in occasione di un evento collaterale della conferenza "*Diritti delle donne al crocevia*" sul miglioramento della cooperazione internazionale per porre fine alla violenza contro le donne organizzata dal Consiglio d'Europa in cooperazione con il relatore speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le sue cause e conseguenze e con la Presidenza francese del Comitato dei ministri. Il Presidente del GREVIO ha partecipato ai gruppi di apertura e chiusura, e una delle sessioni della conferenza è stata dedicata alla presentazione della piattaforma.

115. Infine, il presidente del GREVIO e il relatore speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne, le sue cause e le sue conseguenze hanno partecipato insieme a una riunione della commissione permanente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa a Parigi, il 10 marzo 2019.

ORGANIZZAZIONE DEGLI STATI AMERICANI

116. Dall'inizio del GREVIO nel 2015, è emersa la volontà di creare ponti tra il meccanismo di monitoraggio della convenzione e il meccanismo di follow-up (Consiglio di amministrazione della Convenzione interamericana sulla prevenzione, la punizione e l'eliminazione della violenza contro le donne" (vale a dire la Convenzione Belém do Paro). Adottata nel 1994, la Convenzione Belém do Paro rappresenta uno strumento giuridico regionale pionieristico sulla violenza contro le donne nelle Americhe, che ha spianato la strada alla Convenzione di Istanbul.

117. Per promuovere uno scambio di esperienze tra MESECVI e GREVIO, il 15 e 16 ottobre 2015, il segretario esecutivo del GREVIO, Briga O'Loughlin, ha partecipato alla sesta Conferenza degli Stati della Convenzione di Belém do Fara, a Lima in Perù¹¹⁰.

118. Tra il 2015 e il 2018, nel quadro della cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità degli Stati dell'America latina e dei Caraibi, i membri del Comitato di esperti del MESECVI, del GREVIO e del suo Segretariato hanno partecipato a tre conferenze sul femminicidio organizzate dal gruppo dei Verdi/Alleanza libera europea al Parlamento europeo e dalla Fondazione Heinrich Böll¹¹¹. A Bruxelles e San Salvador, gli esperti dei due organismi di monitoraggio, insieme ai rappresentanti dell'Unione europea, delle Nazioni Unite e delle organizzazioni della società civile, hanno riflettuto sulla situazione del femminicidio in Europa e in America Latina. Hanno inoltre discusso lo stato di attuazione della legislazione sul femminicidio nelle regioni e altre proposte per affrontare questo flagello.

119. Il 7 novembre 2017, l'OAS ha organizzato una riunione speciale a Washington DC, che si intitolava "*Regional and International Mechanisms for a comprehensive approach to addressing Violence against Women and Girls*"¹¹² con la partecipazione del relatore speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze, Dubravka Simonovic, vicepresidente del Comitato di esperti del MESECVI, Sylvia Mesa e il Presidente del GREVIO Aride. Questa iniziativa è stata condotta prima della costituzione formale della piattaforma (vedi sopra) nel marzo 2018.

¹¹⁰ www.oas.org/en/mese cvi/conferenceofstatesparty.asp.

¹¹¹ <https://eu.boell.org/en/tags/feminicide>.

¹¹² www.oas.org/en/mese cvi/docs/MESECVIVAWRegionalMecs-EN.pdf

BANCA MONDIALE

120. Nell'ambito della Settimana delle Legge, della Giustizia e dello Sviluppo, è stata stabilita una collaborazione tra il meccanismo di monitoraggio della Convenzione e la Banca mondiale. La Settimana della Legge, della Giustizia e dello Sviluppo è un evento annuale organizzato dall'Unità di vicepresidenza giuridica della Banca mondiale, che riunisce un numero significativo di professionisti dello sviluppo a Washington DC.¹¹³ Ha lo scopo di promuovere gli strumenti giuridici come strumenti chiave per contribuire allo sviluppo.

121. Il 6 novembre 2017, il Presidente del GREVIO ha partecipato alla Settimana di Diritto, Giustizia e Sviluppo, che è stata dedicata alla "Gender, Law and Development". Ha partecipato alla tavola intitolata "*Meccanismi internazionali e regionali sulla violenza contro le donne*", insieme a Sylvia Mesa, Presidente del Comitato di Esperti del Meccanismo di *follow-up* per la convenzione Belém do, il relatore speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze. I partecipanti hanno preso la parola per ricordare l'importanza di collegare e coordinare gli strumenti e i meccanismi internazionali e regionali sulla violenza contro le donne, al fine di promuovere sforzi efficaci e generare risultati positivi.

122. Un anno dopo, durante la Settimana di sviluppo della giustizia dedicata a "Diritti, protezione e sviluppo"¹¹⁴, il segretario esecutivo in carica del GREVIO ha partecipato come relatore a un panel intitolato "*Human rights of migrant, refugee, asylum-seeking women and girls*", il 5 novembre 2018¹¹⁵. L'evento è stato organizzato dal Consiglio d'Europa in collaborazione con la Commissione per i rifugiati delle donne. La discussione ha sottolineato le difficoltà incontrate dalle donne rifugiate e richiedenti asilo, nonché le norme giuridiche stabilite dalla convenzione per proteggerle nel contesto della violenza contro le donne.

ORGANIZZAZIONE PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA

123. Nel 2014 il Consiglio ministeriale dell'OSCE ha dimostrato il suo sostegno alla convenzione adottando una decisione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza contro le donne che invita esplicitamente gli Stati membri dell'OSCE a firmarla e ratificarla¹¹⁶. Da allora, la cooperazione tra l'OSCE e il GREVIO è stata assicurata attraverso fruttuosi scambi di opinioni nel quadro di riunioni politiche ad alto livello organizzate dalla Sezione di genere e dall'Ufficio per i diritti umani dell'OSCE), come le conferenze di revisione dell'uguaglianza di genere dell'OSCE e le riunioni di attuazione della dimensione umana.

124. A Vienna, i membri dell'ufficio del GREVIO hanno partecipato alla Conferenza di genere "*Combating violence against women in the OSCE region*" il 22 luglio 2016 e la seconda conferenza di revisione dell'uguaglianza di genere dell'OSCE del 12-13 giugno 2017¹¹⁷. Questi due eventi hanno riunito le principali parti interessate dei governi nazionali, delle organizzazioni internazionali, delle operazioni sul campo dell'OSCE e della società civile, che hanno riflettuto su una risposta multisettoriale a favore dell'uguaglianza di genere e della lotta contro la violenza di genere contro le donne, inclusi i conflitti. Queste discussioni si sono incentrate sulla necessità di creare sinergie tra standard internazionali di alto livello come il piano d'azione OSCE per la promozione dell'uguaglianza di genere e la convenzione,

¹¹³ www.worldbank.org/en/about/legal/brief/law-justice-and-development-weeks.

¹¹⁴ www.worldbank.org/en/events/2017/03/28/law-justice-and-development-week-2017

¹¹⁵ www.worldbank.org/en/events/2018/05/25/law-justice-and-development-week-2018-rights-protection-and-development.

¹¹⁶ www.osce.org/mc/130721?download=true.

¹¹⁷ www.osce.org/event/2nd-osce-gender-equality-review-conference.

al fine di sostenere la costruzione e l'attuazione di efficaci quadri giuridici e politici nazionali per combattere la violenza contro le donne. Ha incluso il sostegno ai programmi di potenziamento delle capacità per la magistratura e l'applicazione della legge. Anche la necessità di sfidare gli stereotipi di genere è stata al centro del dibattito, anche attraverso impegni con uomini e ragazzi per promuovere ruoli di genere positivi e prevenire la violenza contro le donne.

125. Inoltre, il Segretariato del GREVIO ha regolarmente presentato contributi scritti alle riunioni di attuazione della dimensione umana, organizzate annualmente per fare il punto sull'attuazione degli impegni assunti in materia di dimensione umana dell'OSCE. Il 2 e 3 luglio 2018, Simona Lanzoni, all'epoca seconda vicepresidente del GREVIO, ha partecipato al Meeting supplementare sulla dimensione umana dal titolo "*Countering violence against women – Everyone's Responsibility*"¹¹⁸. Questo evento collaterale mirava a fornire opportunità di dialogo tra Stati, organizzazioni internazionali e società civile sulle buone pratiche e le sfide esistenti nella lotta contro la violenza contro le donne, comprese le misure per responsabilizzare le donne.

126. Considerando la necessità di raccogliere dati sistematici e comparabili a livello europeo, l'OSCE ha pubblicato nel 2019 una relazione che trasmette i risultati di un'indagine sulla violenza contro le donne, il benessere e la sicurezza delle donne¹¹⁹ condotto nel 2018 in Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia, Moldavia, Ucraina e Kosovo. L'indagine si è basata sulle definizioni delle diverse forme di violenza contro le donne, come sono formulate nella convenzione. Per migliorare il monitoraggio delle leggi e delle pratiche per combattere la violenza contro le donne, l'indagine fornisce dati sulla prevalenza della violenza contro le donne, le norme e gli atteggiamenti di genere, nonché la segnalazione delle vittime e il comportamento in cerca di aiuto. I membri del GREVIO hanno partecipato come relatori all'avvio della relazione che fornisce i risultati del sondaggio l'8 marzo 2019¹²⁰ e alla conferenza ad alto livello del 6 e 7 maggio 2019, che mirava a diffondere i principali risultati dell'indagine e a discutere con le parti interessate del miglioramento dei principali risultati¹²¹.

L'UNIONE EUROPEA

127. La Convenzione di Istanbul è aperta alla firma e alla ratifica dell'UE. Nell'ottobre 2015 la Commissione europea ha pubblicato una tabella di marcia per la ratifica della convenzione da parte dell'UE con l'obiettivo di creare un quadro giuridico coerente a livello dell'UE per prevenire e combattere la violenza contro le donne e rafforzare la capacità degli Stati membri dell'UE di sviluppare politiche efficaci a tal fine. Il 13 giugno 2017 l'UE ha firmato la convenzione. Durante il periodo di riferimento e sotto diverse presidenze successive dell'UE, il Segretariato del GREVIO ha mantenuto contatti regolari con il Consiglio dell'UE e ha partecipato a diverse riunioni del gruppo di lavoro del Consiglio sui diritti fondamentali, i diritti dei cittadini e la libera circolazione delle persone (FREMP) per presentare gli standard della convenzione, illustrare il lavoro dei suoi organi di controllo e discutere il processo di ratifica. Durante tutto il periodo di riferimento, il Parlamento europeo ha ripetutamente espresso il proprio sostegno alla convenzione e ha emanato una serie di risoluzioni che invitano la Commissione e il Consiglio dell'UE a garantire i progressi dei negoziati e a sollecitare gli Stati membri dell'UE che non lo avevano già fatto a firmare e ratificare la convenzione. Il 4 aprile 2019 il Parlamento europeo ha adottato la risoluzione 2019/2678 (RSP) "che chiede un parere da parte della Corte di giustizia sulla compatibilità con i trattati delle proposte di adesione dell'Unione europea alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza contro le donne e la violenza domestica e sulla procedura per tale adesione".

128. Nel periodo in esame, si sono verificati vari scambi con il Parlamento europeo. Il 21 novembre 2017, la seconda vicepresidente del GREVIO, Simona Lanzoni, ha partecipato a una riunione della commissione interparlamentare organizzata dalla commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere per discutere lo stato di ratifica e

¹¹⁸ www.osce.org/shdm_2_2018.

¹¹⁹ www.osce.org/secretariat/415760.

¹²⁰ www.osce.org/secretariat/413894.

¹²¹ www.osce.org/secretariat/415760.

attuazione della convenzione a livello UE e nazionale e il monitoraggio del GREVIO. Il 27 novembre 2018, il segretario esecutivo del GREVIO, Bridget T. O'Loughlin, ha partecipato a una riunione della commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere su invito dei co-rapporteurs del Parlamento europeo sulla ratifica dell'UE, Anna Maria Corazza Bildt e Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy. Il 13 marzo 2019 il Vicesegretario generale del Consiglio d'Europa, Gabriella Battaini-Dragoni, ha tenuto una riunione a Strasburgo con Anna Maria Corazza Bildt per discutere i modi per garantire i progressi nel processo di ratifica e per promuovere la convenzione.

129. Sono stati inoltre sviluppati stretti legami con un certo numero di agenzie dell'UE o organismi affiliati. In occasione del quarto Incontro (18-20 gennaio 2016), GREVIO ha tenuto uno scambio di opinioni con l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, rappresentato dal suo direttore all'epoca, Virginija Langbakk, e dal responsabile della violenza di genere Jurgita Peien. L'incontro ha offerto l'opportunità di mettere in evidenza le sinergie e complementarie che possono essere sviluppate tra l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere e GREVIO. I dati raccolti dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere sulla violenza di genere sono regolarmente citati nelle relazioni di valutazione del GREVIO. In occasione della sua ottava riunione (7-10 novembre 2016), i membri del GREVIO hanno tenuto uno scambio di opinioni con il capo del Dipartimento per le libertà e la giustizia dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, Joanna Goodey. Lo scambio di opinioni si è concentrato sui dati dei risultati dell'indagine 2014 dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali sulla violenza contro le donne e, più in generale, sul ruolo dei dati disaggregati di genere ai fini del monitoraggio dell'attuazione delle norme sui diritti umani, in particolare per quanto riguarda la violenza di genere. I rappresentanti di Eurostat e della DG Just hanno partecipato alla quattordicesima riunione del GREVIO (25-27 giugno 2018) e hanno informato i membri del GREVIO sullo stato del gioco dell'indagine sulla violenza di genere in preparazione da parte del sistema statistico europeo, vale a dire di Eurostat in collaborazione con le autorità nazionali degli Stati membri dell'UE, nonché lo Spazio economico europeo e i paesi dell'Associazione europea di libero scambio.

130. Durante il suo scambio di opinioni con Eurostat, i membri del GREVIO hanno sottolineato l'importanza di seguire un approccio sensibile al genere e di basare l'indagine sul riconoscimento della prevalenza della violenza di genere che colpisce in modo sproporzionato le donne. Hanno inoltre sottolineato la necessità che l'indagine si basi sugli indicatori specifici che sono stati sviluppati per misurare la violenza contro le donne, piuttosto che sugli indicatori generici applicati nelle indagini generali sulla popolazione e nelle indagini sulla vittimizzazione basata sulla criminalità

COMUNICAZIONI

PUBBLICAZIONI

131. La pubblicazione e l'efficace diffusione delle prime relazioni di valutazione di base del GREVIO sono un passo importante per aumentare l'impatto del lavoro del GREVIO tra le diverse parti interessate. Ai sensi dell'articolo 68, paragrafo 11, della convenzione, le relazioni e le conclusioni del GREVIO sono rese pubbliche a partire dalla loro adozione, insieme a eventuali osservazioni della parte interessata. Un totale di otto relazioni di valutazione di base GREVIO sono state pubblicate durante il periodo di riferimento e sono disponibili sul sito web della Convenzione di Istanbul, insieme alle osservazioni delle rispettive autorità nazionali. Ogni volta che viene pubblicata una relazione, viene rilasciato un comunicato stampa. In questa occasione, i membri del GREVIO e del Segretariato possono tenere interviste al fine di fornire informazioni sulla relazione e sul processo di valutazione.

132. Inoltre, sul sito web della Convenzione di Istanbul è stata resa disponibile una ricca gamma di pubblicazioni sulla convenzione, che fornisce informazioni di base su settori specifici della convenzione e offre consulenza pratica ai responsabili politici e agli operatori su ciò che deve essere fatto per attuare la convenzione¹²². È stato pubblicato un opuscolo sul meccanismo di monitoraggio della convenzione, nonché un volantino " *Questions and answers on the*

¹²² www.coe.int/en/web/istanbul-convention/publications

convention " disponibile in 24 lingue, che affronta travisamenti e false narrazioni sulla convenzione, indicando chiaramente i suoi obiettivi e la sua portata. Inoltre, è stato aggiornato il layout di diverse schede informative tematiche. Le schede informative riguardano i temi dei (a) diritti dei bambini, (b) lo stalking, (c) la protezione delle donne migranti, delle donne rifugiate e delle donne richiedenti asilo dalla violenza di genere, (d) crimini commessi in nome del cosiddetto onore e (e) delle mutilazioni genitali femminili.

ALTRE COMUNICAZIONI

133. Durante il periodo di riferimento, GREVIO e il suo Segretariato hanno partecipato a diverse iniziative volte a informare e approfondire la conoscenza della convenzione. In occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, il 25 novembre 2017, tutti i membri del GREVIO e del segretario esecutivo hanno partecipato alla creazione di un video¹²³ che illustrava come gli standard della convenzione mirano a sostenere tutte le parti interessate governative e non governative coinvolte nella lotta contro la violenza contro le donne. In occasione della Giornata internazionale della donna, l'8 marzo 2019, il questionario interattivo "8 domande l'8 marzo" è stato pubblicato in inglese, francese, italiano, tedesco e russo, per sensibilizzare i partecipanti al convegno, ricevere le opinioni dei partecipanti su quelle che pensano siano priorità sul porre fine alla violenza contro le donne e le ragazze, e dissipare ogni errata interpretazione sulla convenzione.

134. Il Segretariato del GREVIO ha inoltre partecipato alla creazione di un corso online gratuito sulla violenza contro le donne e la violenza domestica, insieme al programma HELP (*Human Rights Education for Legal Professionals*) del Consiglio d'Europa. Questo corso HELP copre in modo interattivo i concetti chiave, il quadro giuridico internazionale ed europeo e la giurisprudenza europea che disciplina la prevenzione e la protezione delle donne e delle ragazze dalla violenza, concentrandosi in particolare sulla convenzione. Composto da sei diversi moduli, offre un curriculum completo per migliorare la qualità della risposta giudiziaria in caso di violenza contro le donne e sostenere l'accesso delle vittime alla giustizia, e si perseguono i responsabili.

CONCLUSIONI

135. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa e il suo meccanismo di monitoraggio forniscono un contributo considerevole agli sforzi globali volti a prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica. Attraverso le sue relazioni di valutazione di base, GREVIO contribuisce al rafforzamento degli sforzi nazionali per combattere la violenza contro le donne fornendo consigli alle autorità sugli sviluppi legislativi e politici. Le relazioni forniscono un'autorevole fonte di informazioni su diversi aspetti, individuando lacune, esigenze e buone pratiche nelle parti della convenzione. La loro rilevanza va al di là delle parti direttamente interessate e può fungere da orientamento per tutti gli altri paesi e gli attori coinvolti, compresi coloro che non sono ancora parti della Convenzione di Istanbul.

136. GREVIO è lieta che 34 dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa abbiano già ratificato la convenzione e altri 11, così come l'Unione europea, l'hanno firmata. Si compiace inoltre dell'interesse espresso da alcuni Stati terzi a rispettare in futuro gli standard della convenzione. GREVIO spera vivamente che gli Stati che non lo hanno ancora fatto apportino presto le procedure di firma e ratifica. Auspica inoltre che le sue relazioni di valutazione e questa prima relazione generale sulle sue attività servano a dimostrare inequivocabilmente quanto siano infondate le preoccupazioni che hanno rallentato, in alcuni paesi, i processi di ratifica.

¹²³ <https://vimeo.com/256080203>

137. Questa prima relazione sulle attività del GREVIO getta luce su tendenze, miglioramenti e sfide comuni che emergono dal processo di monitoraggio del paese. Sottolinea inoltre l'importanza cruciale del coordinamento tra le organizzazioni internazionali nei diversi tipi di attività svolte a livello regionale e internazionale. L'azione del GREVIO è consapevole della necessità di garantire la coerenza nei messaggi ed evitare qualsiasi duplicazione delle operazioni di monitoraggio. Il partenariato sviluppato nel contesto di quella che è oggi la Piattaforma delle Nazioni Unite e dei meccanismi di esperti indipendenti regionali sull'eliminazione della discriminazione e della violenza contro le donne, di cui il GREVIO è membro, è una dimostrazione tangibile dell'impegno internazionale in questo senso, al fine di raggiungere una maggiore complementarità e sinergie. GREVIO auspica che questa piattaforma trovi il modo di evolversi in uno spazio istituzionalizzato sostenibile per tutti i meccanismi di monitoraggio indipendenti sulla violenza contro le donne e i diritti delle donne.