

## ***Non è un paese per donne: il recesso della Turchia dalla Convenzione di Istanbul***

*Francesca Romana Partipilo<sup>1</sup>*

### ***1. Violenza di genere e femmicidi in Turchia: un fenomeno endemico***

Lo scorso luglio, in un bosco del distretto di Mentese, nella provincia di Mugla, in Turchia, è stato rinvenuto il corpo carbonizzato di una studentessa universitaria di 27 anni, Pinar Gultekin, barbaramente uccisa dal suo ex compagno. Secondo le ricostruzioni fornite dai media turchi, la ragazza sarebbe stata picchiata ed in seguito strangolata dal suo ex fidanzato, che ha poi bruciato il suo corpo in un bidone della spazzatura, prima di ricoprirlo di cemento.<sup>2</sup> Il caso, solo il più recente di una lunga serie di episodi di violenza di genere e femmicidi, ha sconvolto profondamente l'opinione pubblica, contribuendo a riaprire il dibattito sul tema della violenza sulle donne, fenomeno che in Turchia è tristemente in crescita.<sup>3</sup> La piattaforma turca *We Will End Femicide* ha denunciato nel suo ultimo report che, solo nel 2020, trecento donne sono state uccise dai loro compagni, ex mariti, padri, fratelli, o figli. Tuttavia, il numero potrebbe essere ancora più alto, se si considerano anche le morti avvenute in circostanze poco chiare. Difatti, secondo il report annuale curato dalla piattaforma, ben centosettantuno morti, in aggiunta alle trecento le cui cause sono state accertate, sono avvenute in circostanze sospette.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> F.R. Partipilo, dottoranda in Diritto Internazionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

<sup>2</sup> La Repubblica, 'Turchia, la morte della studentessa 27enne sconvolge il Paese. E scatena la rivolta social contro i femmicidi', 21 luglio 2020, disponibile qui: [Turchia, la morte della studentessa 27enne sconvolge il Paese. E scatena la rivolta social contro i femmicidi - la Repubblica](#)

<sup>3</sup> Ozcan, N. K., ed altri, 'Domestic Violence Against Women in Turkey: A Systematic Review and Meta Analysis', in *Archives of Psychiatric Nursing*, Volume 30, n.5, 2016. L'articolo evidenzia che la violenza domestica è un fenomeno molto diffuso e comune in Turchia.

<sup>4</sup> Il report annuale dell'associazione, in lingua inglese, è disponibile qui: [2020 Report of We Will End Femicide Platform \(kadincinayetlerinidurduracagiz.net\)](#).

La gravità del fenomeno appare ancora più preoccupante alla luce della recente decisione del presidente Recep Tayyip Erdogan di ritirare la Turchia dal Patto Internazionale contro la violenza sulle Donne, la cosiddetta Convenzione di Istanbul, primo (ed unico) strumento internazionale di natura vincolante che si pone come obiettivo l'eliminazione della violenza di genere. Ironicamente, la Turchia era stata il primo paese al mondo a sottoscrivere il trattato, aperto alla firma degli Stati l'11 maggio 2011 proprio ad Istanbul (da cui il nome con il quale il trattato è comunemente citato), in occasione di una riunione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, durante la presidenza turca del Consiglio. Dieci anni dopo, il 20 marzo 2021, il presidente turco ha comunicato al paese la sua decisione di recedere dalla Convenzione, mediante un decreto presidenziale di un solo paragrafo, scatenando le proteste di numerose associazioni femminili e di migliaia di donne che si sono riversate nelle strade di Istanbul, Ankara ed altre città turche, portando con sé le foto di alcune delle vittime dei femmicidi recentemente commessi nel paese anatolico.<sup>5</sup>

## ***2. La Convenzione di Istanbul: dalla nascita al decreto di Erdogan***

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica - questo il nome intero della Convenzione - è frutto di un lungo lavoro di sensibilizzazione contro ogni forma di violenza contro le donne, intrapreso dal Consiglio d'Europa sin dai primi anni novanta.<sup>6</sup> La Convenzione, che costituisce lo strumento giuridico principale volto a prevenire e combattere la violenza nei confronti delle donne quale violazione dei diritti umani, è stata firmata da 45 paesi e dall'Unione Europea, e richiede ai governi firmatari di adottare una legislazione nazionale che punisca la violenza di genere, lo stupro coniugale, e le mutilazioni genitali femminili.<sup>7</sup> In Turchia, la Convenzione aveva recentemente suscitato le critiche dei membri più conservatori del Parlamento e del Governo, convinti che essa mettesse in pericolo l'unità familiare, incoraggiasse il

---

<sup>5</sup> Made for minds, 'Turkey slammed for quitting treaty protecting women's rights', v. [Turkey slammed for quitting treaty protecting women's rights | News | DW | 20.03.2021](#)

<sup>6</sup> È utile ricordare che nel 2002 il Consiglio d'Europa aveva adottato la Raccomandazione (2002)5 sulla protezione delle donne contro la violenza.

<sup>7</sup> Vale la pena evidenziare che, a seguito della ratifica del Patto Internazionale contro la violenza sulle donne, la Turchia aveva adottato una legge contro la violenza di genere, la Legge no.6284 sulla Protezione della Famiglia e la Prevenzione della Violenza contro le Donne.

divorzio e la convivenza prematrimoniale, e che i riferimenti all'eguaglianza di genere in essa contenuti potessero essere strumentalizzati dalla comunità LGBTI per ottenere una più ampia accettazione sociale. Probabilmente in risposta a tali critiche e pressioni pubbliche, il presidente Erdogan ha deciso di ritirare la firma del trattato da parte della Turchia, mediante un decreto presidenziale che a parere di molti ha esautorato il parlamento delle proprie prerogative. Ad aggravare il quadro ed accrescere le preoccupazioni circa i metodi di un governo che si può ormai definire totalitario, il presidente non ha fornito nessuna spiegazione ufficiale o giustificazione per la sua decisione.

Alla notizia del recesso, il ministro tedesco agli affari esteri ed attuale presidente del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il presidente dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, e la Segretaria Generale del Consiglio d'Europa hanno dichiarato di essere profondamente rammaricati per la decisione del Presidente turco, ed hanno evidenziato che l'uscita della Turchia dalla Convenzione priverà le donne turche e la Turchia stessa di uno strumento fondamentale per contrastare la violenza di genere.<sup>8</sup> In risposta alle critiche nei confronti della decisione del presidente turco, il gabinetto di Erdogan ha dichiarato che il ritiro della Turchia dalla Convenzione non implicherà un arretramento delle normative interne sulla violenza domestica e sui diritti delle donne. “La garanzia dei diritti delle donne è presente nelle nostre leggi attuali ed in particolare nella nostra costituzione. Il nostro sistema giudiziario è abbastanza dinamico e forte per introdurre ed attuare nuove normative secondo necessità”, ha dichiarato la ministra della Famiglia e delle Politiche Sociali, Zehra Zumrut Selcuk. Facendo eco alle dichiarazioni della ministra, il vicepresidente Fuat Oktay ha dichiarato in un post su Twitter che il governo turco mira a proseguire la sua lotta per difendere le donne, proteggendo la struttura sociale tradizionale del paese. Il vicepresidente ha dichiarato che “non è necessario cercare rimedi esterni o imitare gli altri per questo obiettivo fondamentale. La soluzione sta nelle nostre tradizioni e costumi”.<sup>9</sup> Numerose associazioni di donne hanno sottolineato come il riferimento ai valori tradizionali ed ai costumi turchi implichi una considerazione delle donne come cittadine di serie B, e le

---

<sup>8</sup> Consiglio d'Europa, ‘*Turkey’s announced withdrawal from the Istanbul Convention endangers women’s rights*’, comunicato stampa del Consiglio d'Europa, disponibile qui: [Turkey’s announced withdrawal from the Istanbul Convention endangers women’s rights - View \(coe.int\)](#)

<sup>9</sup> Daily Sabah, ‘*Turkey pulls out of Istanbul Convention on women’s rights*’, 20 marzo 2021, disponibile qui: [Turkey pulls out of Istanbul Convention on women's rights | Daily Sabah](#). È interessante notare che nonostante il Daily Sabah sia un giornale filogovernativo, l'articolo evidenzia il dissenso e lo sconcerto provocati dalla decisione di Erdogan.

critiche internazionali nei confronti della scelta di Erdogan non si sono fermate. E non potrebbe essere altrimenti, in un paese in cui la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo evidenziava l'esistenza, già nel 2009, di un "clima favorevole alla violenza domestica".<sup>10</sup>

### **3. Il recesso dai trattati nel diritto internazionale e nel diritto costituzionale turco**

Da più parti è stato evidenziato che il metodo utilizzato da Erdogan per ritirare la Turchia dalla Convenzione, ossia un decreto presidenziale - che, come tale, non necessita dell'intervento del parlamento - potrebbe non essere in linea con il diritto costituzionale turco. Molti hanno affermato che il presidente turco, mediante il suo decreto, avrebbe di fatto esautorato il Parlamento delle sue prerogative costituzionali. È necessario dunque esaminare le disposizioni della Costituzione turca utili a vagliare la legittimità del decreto di Erdogan. Al fine di valutarne la legittimità, la decisione di Erdogan deve essere tuttavia analizzata anche sotto il profilo del diritto internazionale.

Il tema del recesso degli Stati dai trattati internazionali ha recentemente suscitato grande interesse mediatico a causa dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, e della decisione di Trump di recedere dagli Accordi di Parigi sul clima, ma anche, seppur in minor misura, in occasione delle minacce sudafricane di lasciare la Corte Penale Internazionale. Com'è noto, alcuni trattati non contengono alcuna clausola che disciplini tale ipotesi, mentre altri (più numerosi), come il Trattato sull'Unione Europea, contengono disposizioni specifiche volte a regolare l'uscita di uno Stato dal trattato.<sup>11</sup> Nel caso in cui il trattato non contenga alcuna clausola che disciplini il ritiro di uno Stato da esso, si fa generalmente riferimento alla Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, lo strumento legale fondamentale che disciplina la conclusione, interpretazione, vita e risoluzione dei trattati internazionali.<sup>12</sup> L'Articolo 56 della Convenzione di Vienna stabilisce infatti che: "un trattato che non contiene disposizioni in merito alla sua risoluzione [...] può essere terminato se viene accertato

---

<sup>10</sup> Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Opuz c. Turchia*, caso no.33401/02, disponibile qui: [OPUZ v. TURKEY \(coe.int\)](#). Nella sentenza in questione si evidenzia come la donna, vittima di violenza domestica, avesse presentato più volte denunce ed esposti contro gli abusi subiti da parte del compagno e del patrigno. Tuttavia, la ricorrente era stata quasi sempre ignorata dalle autorità locali, che avevano considerato la questione come un "affare di famiglia", da risolvere dunque tra le mura domestiche.

<sup>11</sup> L'articolo 50 del Trattato sull'Unione Europea disciplina il meccanismo di recesso unilaterale di uno stato membro dall'Unione Europea. La disposizione in oggetto stabilisce che ogni stato membro può decidere di uscire dall'Unione secondo i propri principi costituzionali.

<sup>12</sup> Laurence R. Helfer, *Terminating Treaties*, in *The Oxford Guide to Treaties* 634-649 (Duncan Hollis ed., Oxford University Press, 2012).

che le parti intendevano ammettere la possibilità di ritiro o se la natura del trattato può implicare un diritto di recesso”.

Tecnicamente, il ritiro unilaterale di uno Stato da un trattato internazionale viene definito come “denuncia” del trattato.<sup>13</sup> La denuncia, nell’ambito della Convenzione di Istanbul, è espressamente disciplinata dall’articolo 80, che stabilisce che uno Stato può in qualsiasi momento manifestare la sua intenzione di recedere dalla Convenzione, mediante dichiarazione inviata al Segretario Generale del Consiglio d’Europa. In base a tale disposizione, sembrerebbe dunque che la decisione di Erdogan sia perfettamente compatibile con il diritto internazionale, in generale, e con le modalità prescritte dalla Convenzione del Consiglio d’Europa per il recesso di uno Stato da essa, nello specifico.

Come anticipato, tuttavia, il diritto di recesso dai trattati non rappresenta un tema di esclusiva pertinenza del diritto internazionale. Tale materia è spesso regolata anche dal diritto costituzionale degli Stati. Nella Costituzione turca, emendata nel 2017 mediante una consultazione popolare tenutasi dopo il fallito colpo di stato dell’estate 2016, la competenza a concludere trattati viene regolata all’articolo 87, ed assegnata al Parlamento, assieme alla competenza a ratificare trattati internazionali, regolata all’articolo 90.<sup>14</sup> Tuttavia, la Costituzione tace relativamente alla competenza di recedere dai trattati.

Sfortunatamente, sembrerebbe che, dopo le modifiche apportate all’ordinamento costituzionale turco nel 2017, un decreto presidenziale alla stregua di quello adottato da Erdogan per uscire dalla Convenzione di Istanbul possa soddisfare i requisiti domestici per il recesso del Paese da un trattato internazionale. Difatti, secondo il nuovo sistema governativo presidenziale, in vigore dal 9 luglio 2018, il Presidente turco ha il diritto di emanare decreti presidenziali su questioni di competenza del potere esecutivo, senza la necessità di una legge di delega approvata dal Parlamento.<sup>15</sup> La competenza del Presidente ad emanare decreti

---

<sup>13</sup> Ufficio delle Nazioni Unite per gli Affari Legali, *Final Clauses of Multilateral Treaties Handbook* (2003).

<sup>14</sup> L’Articolo 87 della Costituzione turca stabilisce che “I doveri e poteri dell’Assemblea Nazionale turca sono i seguenti: emanare, modificare ed annullare leggi, discutere ed adottare i progetti di legge di bilancio e di conto consuntivo, decidere di emettere valuta e dichiarare guerra, approvare la ratifica dei trattati internazionali...”. Inoltre, l’Articolo 90 stabilisce esplicitamente che la competenza a ratificare trattati internazionali conclusi dalla Turchia con altri stati o con organizzazioni internazionali appartiene al parlamento.

<sup>15</sup> La Costituzione turca non prevede esplicitamente una competenza del presidente ad emanare decreti presidenziali che sanciscano la denuncia di un trattato internazionale. Tuttavia, secondo l’articolo 104/17 della Costituzione, il presidente ha il potere generico di emanare decreti presidenziali sulle

presidenziali, tuttavia, non è illimitata. Le materie che non possono essere regolate tramite tale strumento legale sono elencate in costituzione e sono: le materie che non rientrano nell'ambito di competenza del potere esecutivo; i diritti fondamentali, i diritti civili ed i doveri previsti dalla Costituzione; le materie già regolate da leggi o previste nella Costituzione come materie regolabili solo mediante legge.<sup>16</sup> Vale inoltre la pena sottolineare che, due anni dopo gli emendamenti alla Costituzione introdotti nel 2017, la Corte costituzionale turca ha stabilito che i decreti presidenziali non possono esulare dalle materie di competenza del Presidente, e che, ove ciò dovesse accadere, i decreti sarebbero automaticamente considerati contrari alla Costituzione, e dunque nulli.

Formalmente, sembrerebbe dunque che il recesso da trattati internazionali rientri tra le materie di competenza dell'esecutivo, per regolare le quali è sufficiente un decreto presidenziale, così come prevede il nuovo sistema presidenziale in vigore dal 2018. Tuttavia, bisogna riconoscere che la Convenzione di Istanbul disciplina diritti fondamentali, come tali regolabili solo da un intervento del Parlamento. Difatti, la Convenzione è principalmente volta alla difesa dell'integrità fisica delle donne, ed alla protezione della loro sfera di libertà spirituale, diritti che sono riconosciuti e protetti nel secondo capitolo della seconda parte della Costituzione turca. Se tale linea argomentativa fosse seguita fino alle sue conseguenze logiche, come chi scrive ritiene sia giusto fare, si dovrebbe concludere che l'unico potere in grado di limitare i diritti fondamentali contenuti nella Convenzione, legiferando su di essi, sia quello legislativo, appunto. Dunque, nonostante il testo della legge turca sulla competenza normativa dell'esecutivo sembrerebbe indicare come diritti fondamentali solo quelli ritenuti tali dalla Costituzione turca, ed ivi regolati, in questo modo escludendo la possibilità di considerare la denuncia della Convenzione di Istanbul come materia di pertinenza del Parlamento, un ragionamento legale che riconduca i diritti sanciti dalla Convenzione a quelli riconosciuti nella Costituzione turca potrebbe portare alla qualificazione del decreto di Erdogan come illegittimo ed *ultra vires*.

#### **4. La Turchia nelle mani di Erdogan**

---

materie ricomprese nelle competenze dell'esecutivo.

<sup>16</sup> Moroglu Arseven (2020), Turkish Constitutional Court Determined Constitutional Review Principles for Presidential Decrees, disponibile qui: [Turkish Constitutional Court Determined Constitutional Review Principles for Presidential Decrees](https://www.morogluarseven.com/en/turkish-constitutional-court-determined-constitutional-review-principles-for-presidential-decrees) | [Moroglu Arseven \(morogluarseven.com\)](https://www.morogluarseven.com)



La mossa di Erdogan è stata da più parti interpretata come un tentativo del Presidente turco di consolidare il suo potere, rispondendo alle critiche che sono state recentemente rivolte contro il suo governo.<sup>17</sup> In un'epoca di profonda crisi, economica, sanitaria e sociale, Erdogan sta facendo i conti con un notevole calo nei consensi ed ha risposto alle pressioni politiche nei confronti del suo operato con l'uscita dalla Convenzione di Istanbul, al fine di riconquistare i voti dei conservatori, suoi tradizionali alleati.<sup>18</sup> Quindi il "sultano", come molti dei suoi oppositori lo chiamano, stringe la sua stretta sul Paese, ed inasprisce le politiche nei confronti di donne e minoranze, pur di recuperare consensi politici e supporto interno. A questo punto appare quasi superfluo constatare che la situazione nel Paese è oggi particolarmente grave, non solo per i diritti delle donne ma anche per la comunità LGBTI. Ad esempio, dopo il fallito colpo di stato dell'estate 2016, lo stato d'emergenza era stato utilizzato per imporre un divieto sugli eventi pubblici aventi ad oggetto questioni LGBTI, divieto che era stato ingiustificatamente protratto anche oltre la fine dello stato emergenziale.<sup>19</sup> Oggi, lo stato di emergenza collegato alla pandemia da COVID-19 è nuovamente strumentalizzato per limitare i diritti di questa minoranza. Infatti, lo scorso febbraio, decine di studenti sono stati arrestati ad Istanbul per aver partecipato ad una manifestazione pacifica a supporto dei diritti LGBTI, ed il Presidente turco ha qualificato come "terroristi" alcuni dei partecipanti alle proteste.<sup>20</sup>

Per quanto riguarda la condizione femminile, l'ultimo rapporto del GREVIO - il comitato di esperti del Consiglio d'Europa incaricato di monitorare l'implementazione della Convenzione di Istanbul negli stati firmatari - aveva offerto un quadro assai desolante delle politiche turche a tutela dei diritti delle donne. Gli esperti, difatti, hanno evidenziato l'assenza di centri di crisi per gli stupri e centri di riferimento per le vittime di violenza sessuale, così come richiesti dall'Articolo 25 della Convenzione.<sup>21</sup> Tale circostanza non può che aggravare la condizione

---

<sup>17</sup> BBC, 'Turkey Erdogan: Women rise up over withdrawal from Istanbul Convention', 26 marzo 2020, disponibile qui: [Turkey Erdogan: Women rise up over withdrawal from Istanbul Convention - BBC News](#)

<sup>18</sup> ISPI, 'Turchia: donne e lira, lo strappo di Erdogan', 22 marzo 2021, disponibile qui: [Turchia: donne e lira, lo strappo di Erdogan \(ispionline.it\)](#)

<sup>19</sup> Human Rights Watch, 'Turkey: End Ankara Ban on LGBTI Events. Governor Extends Restrictions Beyond State of Emergency', 14 febbraio 2019, disponibile qui: [Turkey: End Ankara Ban on LGBTI Events | Human Rights Watch \(hrw.org\)](#)

<sup>20</sup> France 24, 'Turkey arrests dozens of students at peaceful protest over LGBT rights', 2 febbraio 2021, disponibile qui: [Turkey arrests dozens of students at peaceful protest over LGBT rights \(france24.com\)](#)

<sup>21</sup> GREVIO, *Primo rapporto generale sulle attività del Grevio*, disponibile qui: [Rapporto Grevio16042020.pdf \(uil.it\)](#)

delle donne vittime di violenza, privandole di un supporto assolutamente fondamentale e lasciandole esposte al pericolo di reiterazione dei crimini nei loro confronti. Più preoccupante ancora risulta il riscontro dell'esistenza di pratiche quali l'induzione al suicidio, da parte degli stessi parenti delle vittime, che, davanti ai cosiddetti delitti "di onore", preferiscono spingere le proprie figlie, sorelle e parenti al suicidio, piuttosto che affrontare l'onta ed il disonore di un processo.

In un quadro simile, il ritiro della Turchia dall'unico strumento internazionale vincolante contro la violenza sulle donne è una notizia estremamente preoccupante, e destinata ad aggravare notevolmente la condizione femminile nel paese anatolico. Non bisogna però dimenticare che la Turchia rimane tenuta al rispetto delle donne ed alla tutela dei loro diritti in base ad altri strumenti internazionali. Ad esempio, il paese è tutt'ora parte della Convenzione sull'eliminazione della discriminazione contro le donne e del suo Protocollo opzionale. In base al Protocollo, la Turchia ha riconosciuto la competenza del Comitato sull'eliminazione della discriminazione contro le donne a ricevere comunicazioni individuali relative al mancato rispetto delle disposizioni del trattato da parte del governo turco.<sup>22</sup> Dunque, nonostante il recesso della Turchia dalla Convenzione di Istanbul, permangono strumenti legali di natura internazionale a tutela e salvaguardia dei diritti delle donne. Tuttavia, è altrettanto importante sottolineare che il meccanismo previsto dalla Convenzione sull'eliminazione della discriminazione contro le donne non può dare luogo a decisioni vincolanti nei confronti della Turchia, potendo solo generare una condanna pubblica da parte del comitato, riconducibile alla categoria della "*soft law*" (e dunque non legalmente vincolante). Inoltre, più importante ancora appare la considerazione che nello strumento in oggetto non vi è alcuna norma che faccia riferimento alla *violenza* sulle donne, essendo la Convenzione sulla discriminazione contro le donne focalizzata esclusivamente su questioni, appunto, discriminatorie. La decisione di Erdogan appare quindi estremamente grave e difficilmente sanabile mediante il ricorso ad altri strumenti legali di natura comparabile alla Convenzione di Istanbul.

---

<sup>22</sup> Articolo 1 del Protocollo Opzionale allegato alla Convenzione sull'Eliminazione della Discriminazione contro le Donne, ratificato dalla Turchia nel 2002.