

Europa: diritti dell'uomo o diritti umani?

Alessandra Viviani

Abstract: The path to the establishment of the Council of Europe in the immediate post-World War II period and the adoption of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms represent a crucial turning point in the construction of the European human rights area. Indeed, the European Convention remains the most advanced and effective instrument for the protection of rights at the supranational level. This essay explores a rarely considered aspect: the role and presence of women in the early stages of the creation of this complex legal system.

Keywords: Human Rights, Gender approach, Council of Europe, European Convention on Human Rights

1. Introduzione

Per chi studia il diritto internazionale dei diritti umani la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 rappresenta l'esempio migliore del ruolo che gli standard internazionali possono svolgere nello sviluppo progressivo della tutela dei diritti fondamentali.

La ricerca sulla giurisprudenza della Corte europea sottolinea infatti come il lavoro dei giudici a Strasburgo abbia contribuito ad un significativo innalzamento delle barriere contro la violazione dei diritti fondamentali e, allo stesso tempo, abbia rappresentato una spinta a promuovere azioni di trasformazione delle strutture giuridiche a livello nazionale.

Questa funzione di rafforzamento e affermazione dei meccanismi di protezione è ancora più significativa in virtù dell'ampiezza geografica del Consiglio d'Europa, per cui la giurisdizione della Corte copre un'ampia e variegata gamma di Paesi, che presentano enormi variazioni regionali e culturali. Per quanto riguarda in particolare il tema dell'uguaglianza di genere e della violenza contro le donne è degno di nota, ad esempio, che il Consiglio d'Europa includa ancora giurisdizioni nazionali in cui i reati di violenza sessuale non sono definiti dalla mancanza di consenso e la cui normativa interna mostra evidenti lacune in tema di protezione delle donne dalla vittimizzazione secondaria.

Oltre alle sfide poste dall'ampiezza e dalla diversità di questa giurisdizione, la Corte europea si trova ad affrontare enormi sfide e pressioni pratiche dovute

Alessandra Viviani, University of Siena, Italy, alessandra.viviani@unisi.it, 0000-0003-1849-5550

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Alessandra Viviani, *Europa: diritti dell'uomo o diritti umani?*, © Author(s), CC BY-SA 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0904-5.05, in Patrizia Gabrielli, Liliosa Azara (edited by), *Suffragio, donne, partiti. Profili e temi*, pp. 37-48, 2026, published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-0904-5, DOI 10.36253/979-12-215-0904-5

all'elevato numero di ricorsi ricevuti, al lungo arretrato di casi e ai ritardi spesso prolungati nel raggiungimento della sentenza.

Non è un caso, quindi, che in anni più recenti si siano moltiplicati gli studi della giurisprudenza europea in prospettiva di genere, sia per quanto riguarda la capacità della Convenzione e della Corte di garantire una tutela efficace ed effettiva ai diritti delle donne, sia per quanto riguarda il ruolo delle giudici donne a Strasburgo (Brodeală, Jelic, e Șuteu 2024). Questa rilettura in chiave di studi di genere della giurisprudenza europea è sicuramente collegata al fatto che le prime decisioni in materia di violenza contro le donne o diritti riproduttivi risalgono rispettivamente solo alla fine degli anni '90 e inizio anni 2000.

Dall'analisi di questi studi emerge un panorama di luci e ombre e spesso si contesta alla Corte di non aver adottato una prospettiva di genere chiara nella definizione degli obblighi positivi degli stati membri (Stoyanova 2024) in materia di tutela dei diritti delle donne (De Vido 2017). Ad esempio, si è sottolineato come, nelle sue decisioni in tema di violenza di genere, nelle forme della violenza domestica o della violenza sessuale, la Corte troppo spesso abbia trascurato e continui a trascurare il rilievo del carattere discriminatorio e sistematico di queste violazioni (Evans 2023) a favore di una visione che si concentra sulla singola fattispecie. Allo stesso modo, anche la presenza di giudici donne non pare aver influito in maniera significativa nell'attitudine adottata dalla Corte nell'affrontare il tema della discriminazione contro le donne (Viviani 2022). Del resto, anche le decisioni nei confronti dell'Italia in materia di gestazione per altri paiono confermare la mancanza di una visione femminista, o comunque di una adeguata prospettiva di genere, del diritto internazionale dei diritti umani in Europa.

Nello studiare la prassi della Corte europea in una prospettiva di genere, risulta dunque evidente la necessità di indagare ed approfondire il ruolo che hanno avuto e hanno le donne in questo sistema, dato che proprio guardando alle decisioni in materia di violenza di genere, ad esempio, sembra di poter rilevare l'assenza di una ricostruzione del fenomeno come fenomeno strutturale, basato sulla cultura patriarcale delle società europee.

Di fronte a questo panorama può essere interessante tentare una ricostruzione storica della partecipazione femminile alla vita ed allo sviluppo del sistema di tutela dei diritti umani del Consiglio d'Europa. In quest'ottica possiamo ricordare la prima giudice donna alla Corte europea, a partire dal 1971, la danese Helga Pedersen, o la prima donna Segretaria generale del Consiglio d'Europa che arriverà solo nel 1989. Ancora oggi su 45 giudici presenti a Strasburgo (uno per ciascuno stato membro) ci sono solo 16 donne, ed alcuni paesi, tra cui l'Italia, non hanno mai nominato una giudice.

Di qui la domanda del titolo di questo saggio, siamo di fronte, fin dalla sua costruzione ad un'Europa dei diritti dell'uomo o dei diritti umani?

Se guardiamo a come i diritti delle donne sono presenti e tutelati a livello internazionale formalmente potrebbe sembrare che si parli di diritti umani; le norme internazionali paiono, infatti, scritte in termini neutri («nessuno può essere sottoposto a tortura», recita ad esempio l'articolo 3 della Convenzione europea), ma in realtà alcuni temi specifici ci confermano invece che stiamo an-

cora in un'era di diritti dell'uomo (Charlesworth, Chinkin, e Wright 1991). Basti pensare al fatto che la violenza di genere ha ricevuto puntuale riconoscimento nella convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa solo nel 2011. E, nonostante la presenza di questo strumento normativo di indubbio valore, la prassi internazionale continua, nelle decisioni dei vari organismi giurisdizionali compresa la Corte europea, a non riconoscere la violenza contro le donne come un fenomeno strutturale o a segnalare nelle decisioni dei giudici interni la presenza di stereotipi come un problema di sistema e non come un incidente di percorso.

Questo stato di cose ci interroga sul percorso storico che ha portato alla creazione del Consiglio d'Europa ed alla redazione della Convenzione europea e sul ruolo che le donne possono aver giocato in questo contesto.

2. La nascita del Consiglio d'Europa e il Congresso de L'Aja del 1948

Il trattato che istituisce il Consiglio d'Europa fu firmato nel palazzo di Saint James a Londra nel maggio del 1949 e il luogo stesso della firma ci dice molto sul percorso che ha portato alla nascita di questa organizzazione internazionale negli stessi anni in cui si avviavano i lavori delle neonate Nazioni Unite ed in cui si consolidava la discussione sulle future comunità europee.

In quegli anni due erano gli obiettivi che spingevano verso la creazione di questa nuova organizzazione internazionale fondata sul rispetto dello stato di diritto, democrazia e diritti umani: il primo quello di creare una barriera contro i regimi comunisti che si consolidavano in Europa sotto il controllo dell'URSS con l'inizio della Guerra Fredda; il secondo, quello di immaginare un meccanismo di controllo sovra nazionale che desse vita a possibili reazioni laddove in uno stato venissero violati i diritti fondamentali, poiché tali violazioni, nell'esperienza delle popolazioni uscite dal dominio nazifascista, erano considerate come un vero e proprio campanello d'allarme e il primo passo verso la dittatura e la guerra (Pasture 2018).

Il primo obiettivo, contrastare l'avanzata del comunismo era, come noto, la massima preoccupazione di Wiston Churchill, regista dei primi negoziati (Simpson 2001).

Il secondo obiettivo, quello del rafforzamento dei meccanismi di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali in chiave democratica e antifascista, era la posizione caldeggiata soprattutto dalla Francia, rappresentata da un insigne giurista, Teitgen (Rask 2005).

La discussione su questi due assi fu al centro del dibattito del Congresso dell'Aja del 1948.

Il Comitato internazionale dei movimenti per l'unità europea (ICMEU), fondato a Parigi l'11 novembre 1947, in seguito alle attività di un comitato di collegamento dei movimenti per l'unità europea, istituito sempre nel 1947 a Parigi per organizzare e promuovere una campagna pubblicitaria a sostegno dell'unità europea, univa l'Unione dei federalisti europei (UEF), guidata dal federalista olandese Henri Brugmans; il Movimento per l'Europa unita, fondato dall'ex primo ministro britannico Winston Churchill; la Lega indipendente per la coopera-

zione europea (ILEC), fondata dall'ex primo ministro belga Paul van Zeeland; il Consiglio francese per un'Europa unita, guidato da Raoul Dautry, amministratore generale della Commissione francese per l'energia atomica (CEA); l'Unione parlamentare europea (EPU), fondata dal conte Richard Coudenhove-Kalergi; e le Nouvelles Équipes Internationales (Nuove squadre internazionali – NEI), fondate dal repubblicano popolare francese Robert Bichet (Loveday 1949).

L'ICMEU, presieduto dal parlamentare conservatore britannico Duncan Sandys, genero di Winston Churchill, e guidato dal suo segretario generale Joseph Retinger, istituì immediatamente un ufficio a Londra e una succursale a Parigi sotto la supervisione di Georges Rebattet. I compiti del comitato comprendevano l'organizzazione, la pianificazione e la promozione di un movimento internazionale per un'Europa unita. Fu proprio questo Comitato a convocare e ospitare il Congresso d'Europa svoltosi a L'Aja nel maggio del 1948¹.

All'apertura del Congresso Churchill si rivolge ai partecipanti con un monito significativo: «Per ricostruire l'Europa dalle sue rovine e far risplendere di nuovo la sua luce sul mondo, dobbiamo prima di tutto vincere noi stessi».

Prende così avvio uno dei momenti storici più significativi per la costruzione europea, che vide la partecipazione di rappresentanti di 17 paesi europei e di altri 10 paesi, tra cui Stati Uniti e Canada paesi dell'est europeo come l'Ungheria, parteciparono in qualità di osservatori (Simpson 2001).

Circa 750 tra politici, filosofi, giornalisti, leader religiosi, avvocati, professori, imprenditori e storici presero parte attiva al congresso, che si tenne dal 7 all'11 maggio. Tra i politici di spicco che parteciparono figuravano Konrad Adenauer, Harold Macmillan, Sir David Maxwell-Fyfe, Pierre-Henri Teitgen, François Mitterrand, Paul Reynaud, Édouard Daladier, Paul Ramadier, Paul van Zeeland, Albert Coppé e Altiero Spinelli. Churchill fu il presidente onorario del congresso.

Il numero delle persone che effettivamente parteciparono è tuttavia molto incerto, data l'assenza di documenti ufficiali e registri delle presenze. È tuttavia interessante notare come la partecipazione fu estesa alla società civile in senso ampio e non solo alla rappresentanza di gruppi o partiti politici: giornalisti, medici, docenti universitari, artisti e intellettuali erano presenti.

Il Congresso si prefisse tre obiettivi molto ambiziosi: dimostrare l'esistenza, in tutti i paesi liberi d'Europa, di un corpo di opinione pubblica a sostegno dell'unità europea, discutere le sfide poste dall'unità europea e proporre soluzioni pratiche ai governi e dare nuovo impulso e visibilità alla campagna pubblicitaria internazionale per l'unità europea.

Tenendo conto di quanto detto sulla difficoltà di accedere a dati certi, il numero delle donne presenti al congresso de L'Aja si aggira intorno a 40-50 persone. I gruppi di donne più numerosi erano quelli francese e britannico.

¹ In questa prima fase di lavori l'Italia, come noto, non gioca un ruolo significativo, per tutta una serie di motivi, ma soprattutto perché De Gasperi è impegnato sia nella campagna elettorale per le elezioni dell'aprile del 1948 che nella negoziazione per l'accesso ai fondi del piano Marshal. Una volta vinte le elezioni l'attenzione verso il movimento europeo si consolida e diviene rilevante per la politica della Democrazia Cristiana.

Fra di loro possiamo ricordare figure di spicco della resistenza francese come Gilberte Brossolette, socialista, una delle 16 componenti donne della Assemblée consultative del 1944, eletta poi nel primo Conseil de la République nel 1946; o Germaine Peyrole, democratica cristiana, del Mouvement républicain populaire, eletta all'Assemblée nationale costituente nel 1945, Claire Saunier, giornalista, anch'ella eletta nel Conseil de la République nel 1946, e nominata presidente della commissione nazionale per l'educazione, la Contessa Helene de Suzannet, eletta per il partito repubblicano per la libertà, una formazione di centro destra, nel 1946 all'Assemblée nationale, oltre a rappresentanti della Federation internationale des femmes, come Jean Imbert, della Federation nationale des femmes come Mme Luc e della Federation des deportés come Mme Liproski. Tra queste delegate possiamo ricordare la francese Lefauchaux che faceva parte anche della sottocommissione delle NU sullo status delle donne istituita nel 1947.

Del contingente inglese facevano parte rappresentanti di associazioni femminili quali il National Council of Women, Lady Nunburnholme e Mme Cowan, o la Women's Liberal Federation, Lady Layton; rappresentanti del mondo accademico, come Mme Blyde del Kings College Hospital e Mme Hubback del Morley College; infine diverse rappresentanti di partiti e organizzazioni politiche, come lo Scottish national party, e l'associazione dei partiti conservatori, organizzazioni federaliste come la Federal union, con Mme Gillet. In questo contesto di particolare rilevanza è la presenza di Frances Louise Josephy, importante esponente del federalismo britannico, che dal 1941 al 1945 aveva sostituito Mackay alla Presidenza del Bureau exécutif della Federal Union, ed era molto favorevole all'opzione europea dell'organizzazione a discapito di quella mondialista (Billion 1991).

Anche le donne olandesi, presenti in 6, rappresentavano la Duchth women organization e la International Catholic Women Society, per la Svezia l'unica donna presente rappresentava la Swedish women association.

Della delegazione italiana, presieduta da Nicolò Carandini, diplomatico e politico, e composta, tra gli altri, da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, Adriano Olivetti, Giuseppe Ungaretti e Ignazio Silone, fece parte, anche Salvatore Quasimodo, che ci ha lasciato una vivace e salace descrizione dell'incontro nel saggio "Europa unita", pubblicato postumo nel volume *A colpo omicida ed altri scritti*.

Tra questi politici e intellettuali solo una donna è segnalata nei registri, Ursula Hirschmann Spinelli. Non è difficile immaginare la «europea errante» partecipare anche in questa occasione (Boccanfuso 2019). Il valore di questa figura femminile è sicuramente noto, ma forse più nel campo della costruzione dell'Unione europea che non in quello del Consiglio d'Europa² (Passerini e Turco 2013; Filippa 2021).

² Basti ricordare la creazione delle Femmes pour l'Europe del 1975, lasciata poi nelle mani di Fausta Deshorme la Valle, un'altra instancabile protagonista, dove si rivendica un maggior attivismo e responsabilizzazione delle donne coinvolte nelle attività delle allora Comunità europee.

Le discussioni a L'Aja furono piuttosto confuse e chiaramente guidate da visioni distanti di ciò che si immaginava per l'Europa del futuro (Walton 1959). La contrapposizione tra l'idea di promuovere una federazione europea e quella invece di creare un'organizzazione sovranazionale rendeva, infatti, il dibattito molto difficile (Simpson 2001; Bates 2010). Quest'ultima posizione sarà poi quella prevalente che darà l'avvio ai negoziati relativi alla creazione del Consiglio d'Europa.

In mancanza di una documentazione precisa del dibattito congressuale non risulta quindi chiaro quale fu, in concreto, l'apporto delle donne e delle loro associazioni internazionali all'idea di istituire la nuova organizzazione internazionale e di dotarla di un trattato per la tutela dei diritti umani. Se guardiamo ai documenti esistenti e disponibili online le uniche donne nominate nei resoconti sono, in effetti, le interpreti e non risultano registrati interventi di partecipanti donne.

Questa mancanza di dati e di analisi potrebbe dipendere da diversi fattori. Dobbiamo, infatti, riconoscere che il ruolo delle donne nella costruzione europea è stato per lungo tempo trascurato e che nello specifico ambito della nascita del Consiglio d'Europa non è stato oggetto di indagini da parte di studi storico-giuridici. In Italia, ad esempio, la ricerca si è concentrata sul ruolo delle donne alle origini dell'Unione europea, basti ricordare il lavoro di Di Nonno e di Guerra ed alla raccolta del Senato della Repubblica *Donne che hanno fatto l'Europa* del 2017. Manca quindi un'analisi di quanto avvenuto, non solo nella fase iniziale, in relazione al congresso de L'Aja del 1948, ma anche rispetto ai lavori della prima assemblea del Consiglio d'Europa e dei negoziati che hanno portato alla stesura della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Se guardiamo ai maggiori studi sull'argomento rispettivamente di Simpson, Bates e Duranti, la questione del ruolo delle donne e delle loro organizzazioni risulta del tutto assente.

3. Le donne e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948

Diversa è invece la situazione quando osserviamo i processi che hanno riguardato la nascita delle Nazioni Unite. Mentre a L'Aja si discuteva nel congresso del futuro assetto europeo, a New York e Ginevra proseguivano alacremente i lavori della neonata organizzazione internazionale, anche riguardo alla stesura della Dichiarazione universale dei diritti umani. In questo contesto risulta invece ben documentata la presenza e la rilevanza del contributo offerto dalle donne e dalle loro associazioni. Le tre associazioni maggiormente rappresentative del primo dopoguerra, infatti, l'International Council of Women, l'International Alliance for Women suffrage and equal rights, e la Women's International Democratic Federation (WIDF), ricevettero nel 1947 il riconoscimento dello status di osservatrici presso il Consiglio economico e sociale dell'ONU, che presenziava alla stesura della Dichiarazione universale, e furono direttamente coinvolte nei lavori della Sottocommissione sullo status delle donne.

Del resto, l'importanza del contributo delle donne in questo momento storico rispetto al tema dei diritti umani è chiaramente manifesta nella presenza di

Eleanor Roosevelt nella Commissione dei diritti umani che predispose il testo della Dichiarazione universale. Alcuni autori sostengono che il suo ruolo non sia stato determinante nella definizione del contenuto delle norme incluse nella Dichiarazione, ma nessuno nega il valore della sua leadership e delle sue capacità diplomatiche, essenziali, ad esempio, nella discussione sull'inclusione dei riferimenti ai diritti economici e sociali, o sull'uso di un linguaggio comprensibile anche per l'opinione pubblica (Luscombe 2018; Lovizio 2021).

Il ruolo delle donne nei lavori della Commissione dei diritti umani, che porta poi al voto in Assemblea Generale per la Dichiarazione universale, è venuto alla luce solo di recente.

La critica femminista (Charlesworth, Chinkin, e Wright 1991) ha infatti sottolineato come il diritto internazionale dei diritti umani non fornisca una tutela adeguata dei diritti delle donne e non riesca ad adottare un approccio di genere perché scritto e pensato esclusivamente da e per gli uomini.

Tuttavia, più recentemente, 2019, gli studi storico-giuridici (Adami 2019) ci mostrano come questa visione non tenga adeguatamente conto del ruolo e del peso di donne non occidentali nei lavori della Commissione, dato che per lungo tempo si è sottaciuto il ruolo dell'altra donna che sedeva in Commissione insieme ad Eleanor Roosevelt, l'indiana Hansa Mehta.

I lavori della Commissione dei diritti umani furono infatti affiancati dalla Sotto Commissione sullo status delle donne, fortemente dovuta agli sforzi delle organizzazioni femminili internazionali. Di questa Sottocommissione, che partecipava ai lavori come osservatore e senza diritto di voto, facevano parte 7 donne: Bernardino (Dom), Bodil Begtrup (DK) Lefaucheux (FR), Kalikowska (PL) Jordak (Leb) Sung New (China) Evdioka Uralova (Bielor). Delegate ai lavori della Commissione erano poi van Eeghen, dell'International Council of Women, e De Romer, dell'International Union of Catholic Women.

L'apporto di queste associazioni e di queste donne è stato fondamentale, anche se la documentazione in materia è abbastanza scarsa. Si deve, infatti, al loro contributo, ad esempio, la modifica del testo dell'articolo 1 della Dichiarazione, proposta da Hansa Mehta, dall'originario: «All men are born free and equal», al prescelto «All human beings are born free and equal»; oppure l'inclusione del riferimento, ad opera di Bernardino, della frase «equality of men and women» nel Preambolo, o, infine, la definizione, ad opera di Uralova del testo dell'articolo 32 in base al quale: «Everyone, without any discrimination, has the right to equal pay for equal work» (Morsink 1991; Moszynska 2024).

È indubbio che questa influenza sia arrivata anche in Europa. Sia le rappresentanti della Sottocommissione sullo status delle donne che le rappresentanti degli stati che sedevano nella prima Assemblea generale hanno contribuito ad arricchire il dibattito sugli sviluppi del Consiglio d'Europa e sulla redazione della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo. In alcuni casi, come per l'olandese Marga Komplé, le donne svolgevano un ruolo sia nella delegazione presso le Nazioni Unite che in quella presso l'assemblea del Consiglio d'Europa ed è quindi indubbio la contaminazione. Tuttavia, questo contributo non appare diretto e certamente non risulta documentato.

4. La nascita della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

Dal dibattito in seno al Congresso dell'Aja del maggio 1948 emergono due proposte distinte: la creazione di un'assemblea eletta dai parlamenti nazionali, che avrebbe dovuto costituire il fulcro del processo di integrazione, e la redazione di una carta dei diritti fondamentali. Su questa base vennero predisposti due comitati per portare avanti, da un lato, i negoziati per la firma del trattato sul Consiglio d'Europa e, dall'altro, per definire il testo della futura convenzione europea.

Durante l'anno che intercorre tra il Congresso e la firma del trattato sul Consiglio di Europa ci furono continui incontri e negoziati, a vario livello, dove si confrontavano la visione del governo laburista britannico che promuoveva la realizzazione di una organizzazione intergovernativa dove le decisioni fossero in mano ai rappresentanti dei governi con un sistema di voto unanime, e la visione francese federalista, che intendeva attribuire un ruolo maggiormente incisivo alla futura assemblea parlamentare. La visione britannica prevalse e l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, istituita dal Trattato di Londra del 5 maggio 1949, era ben lungi dal soddisfare i promotori di un'Europa guidata dai parlamenti, poiché il Comitato dei Ministri era il principale organo decisionale della nuova organizzazione internazionale. I membri dell'Assemblea consultiva (molti dei quali erano figure politiche di spicco, come Winston Churchill, Harold Macmillan, Guy Mollet, Georges Bidault, Eamon de Valera, Ugo La Malfa e Ferruccio Parri) diedero tuttavia un contributo importante alla creazione di un forum di discussione sovranazionale, le cui proposte portarono alla Convenzione sui diritti dell'uomo, firmata nel novembre 1950 (Weil 1963).

L'Assemblea consultiva che si riunì nell'agosto 1949 a Strasburgo era composta di 87 rappresentanti degli Stati, più membri sostitutivi, e vide la partecipazione ufficialmente di due sole donne, come rappresentanti, la scozzese Margaret McCrorie Herbison, membro del partito laburista del parlamento scozzese, e la norvegese Rakel Seweeriin, del partito laburista, che venne poi nominata ministra degli affari sociali dal 1953 al 1955. Dai documenti disponibili risulta che fossero poi state nominate altre 8 donne in qualità di membri supplenti: Alice Bacon e Mabel Ridealgh del partito laburista britannico, le danesi Kristen Amby, conservatrice, e Kristen Gloerfelt, la svedese Nancy Eriksson e la francese Gilberte Brossolette, che abbiamo visto essere stata presente anche al congresso dell'Aja. Vi era anche una supplente italiana, Elisabetta Conci, democratico cristiana. Della delegazione olandese, anche se come sostituta, faceva parte, come accennato, Marga Komplé, figura ben nota, cattolica, Ministra del lavoro nel 1956 e anche unica donna presente nella prima assemblea della CECA³.

Fu questa prima Assemblea consultiva che vide avviarsi il dibattito sui contenuti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

³ I dati relativi alla partecipazione sono presenti negli archivi digitali del Consiglio d'Europa (cfr. Council of Europe, Parliamentary Assembly (PACE) s.d.).

5. La stesura della Convenzione europea

La stesura del testo della Convenzione europea fu relativamente breve. Il congresso dell'Aja si era, infatti, concluso con un chiaro mandato rispetto all'idea di redigere una carta dei diritti fondamentali che contenesse anche un meccanismo di ricorso giurisdizionale individuale. All'inizio del 1949 il Consiglio internazionale del Movimento europeo, riunitosi a Bruxelles, incaricò il comitato per gli affari giuridici di lavorare alla bozza del nuovo trattato. I documenti rimasti non ci consentono di ricostruire in maniera precisa quali furono i passaggi del lavoro di questo comitato, né chi di preciso prese parte a questa prima stesura. Britannici e francesi furono sicuramente maggiormente coinvolti con figure di spicco come Maxwell-Fyfe, Barrington, Lauterpacht, da un lato, e Teitgen e Scelle, francesi, e Dehousse, belga, dall'altro. Dalla documentazione non risulta alcuna traccia di donne coinvolte in questo lavoro di redazione.

Gli sforzi del Comitato produssero una bozza che venne inviata nel luglio del 1949 al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa affinché venisse discussa nella prima riunione dell'Assemblea consultiva (parlamentare) che, come abbiamo visto, si svolse nell'agosto dello stesso anno (Merrils e Robertson 2001). In questo primissimo draft erano menzionati undici diritti fondamentali ed è assai interessante notare che il riferimento al divieto di discriminazione riguardava razza, religione, nazionalità e opinione politica, ma non vi era riferimento alla discriminazione legata al sesso (Simpson 2001). In realtà, la decisione dell'assemblea fu quella di rivedere ulteriormente il testo e, a tale scopo, venne incaricato un Comitato ad hoc, presieduto da Maxwell Fyfe e dall'italiano Azara, con *rapporteur* il francese Teitgen, che presentò il suo rapporto all'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa nel settembre del 1949.

All'Assemblea 45 membri votarono a favore della risoluzione di Teitgen e Maxwell-Fyfe, dando così avvio alla vera e propria redazione della Convenzione. Da parte di molti vi era un grande entusiasmo rispetto al voto di questa risoluzione (la Raccomandazione n. 38 del 1949) e, tuttavia, il dibattito non era certo concluso e si concentrava sia sull'inserimento di alcuni diritti nel testo della convenzione (in particolare il diritto di proprietà e il diritto all'educazione), sia sulla struttura e sulle funzioni del meccanismo giurisdizionale della nuova Corte europea e sulla possibilità del ricorso individuale (Bates 2010). Purtroppo, non esistono molti documenti relativi alle discussioni avvenute in seno al comitato di giuristi incaricato di predisporre la bozza finale della convenzione, che venne poi approvata a Roma nel novembre del 1950. È sicuramente in questa fase che viene inserito il riferimento al sesso quale uno dei motivi di discriminazione vietati. Nei documenti dei lavori preparatori a nostra disposizione risultano evidenti i riferimenti al testo della Dichiarazione universale dei diritti umani ed è ragionevole pensare che la comparsa della questione della discriminazione contro le donne sia dovuta anche al confronto tra il testo della bozza della convenzione europea e quello dell'articolo 2 della Dichiarazione in base al quale

Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione⁴.

Come abbiamo osservato nel paragrafo precedente, il ruolo delle rappresentanti donne e delle loro associazioni nell'ambito delle Nazioni Unite fu fondamentale; non si può affermare con sicurezza altrettanto per quanto concerne la stesura della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che nasce, dunque, in un contesto di scarsa attenzione al tema della discriminazione contro le donne, come risulta confermato anche da quanto abbiamo osservato all'inizio di questo saggio circa il ritardo con cui la stessa Corte europea ha iniziato a confrontarsi con il tema della discriminazione di genere e della violenza contro le donne.

6. Considerazioni conclusive

Come riconosce lo stesso Consiglio d'Europa, in occasione del suo 75° anniversario,

There is a need to formally acknowledge the real, essential and notable work performed by women in the Secretariat of the Council of Europe, mostly invisible to the historical record, mostly undervalued and mostly in "support" roles as assistants, secretaries, typists, clerks, etc. Who typed up the 1949 Statute of the Council of Europe? Who made the tea in London on 5 May 1949? Who made the photocopies and put the original documents into the envelopes? Women did (Council of Europe s.d.).

Come abbiamo visto la genesi della Convenzione europea è davvero quella di un trattato sui diritti dell'uomo: tutti gli estensori e tutti i firmatari erano uomini, e sono solo gli uomini che compaiono nelle foto ufficiali depositate negli archivi. Eppure, fin da subito le donne hanno lavorato all'interno degli uffici del Consiglio d'Europa, una compagine numerosa e silenziosa, della quale non si è mai parlato e che non pare aver lasciato tracce tangibili del ruolo delle donne all'interno di questa organizzazione. Anche nel periodo successivo alla nomina della prima donna Segretario generale nel 1989, il progresso delle donne nell'Organizzazione è stato lento e irregolare.

In ossequio a queste radici storiche non sorprende forse osservare, come riscontrato nell'introduzione, che molti Paesi che aderiscono a questo trattato non abbiano mai nominato giudici donne. Tuttavia, molte donne hanno lasciato un segno nella storia del Consiglio d'Europa e vale la pena qui ricordare, ad esempio, Nilde Iotti, che pure approda a Strasburgo solo nel 1996, ma lasciando come importante eredità la creazione del primo Comitato sull'Equity del Consiglio, di cui divenne la prima presidente.

⁴ Il testo della Dichiarazione è disponibile online sul sito del Senato, per cui cfr. Assemblea Generale delle Nazioni Unite 1948.

La storia delle norme internazionali sui diritti umani riletta in chiave di genere merita indubbiamente ulteriori approfondimenti. Questa rilettura appare quanto mai necessaria e opportuna non solo per un interesse legato alla storia del diritto, ma anche come ulteriore strumento di valutazione della capacità di queste norme e di questi sistemi giuridici di rappresentare garanzie effettive per il riconoscimento e la tutela della pari dignità di ogni persona al di là della sua identità di genere.

Riferimenti bibliografici

- Adami, Rebecca. 2019. *Women and the Universal Declaration of Human Rights*. New York: Routledge.
- Assemblea Generale delle Nazioni Unite. 1948. *Dichiarazione universale dei diritti umani*. Parigi, 10 dicembre 1948. Edizione a cura del Senato della Repubblica [2018]. Roma: Senato della Repubblica. <https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/DICHIARAZIONE_diritti_umani_4lingue.pdf> (2026-01-28).
- Bates, Ed. 2010. *The evolution of the European Convention on Human Rights. From its inception to the creation of a permanent court of human rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Billion, Jean F. 1991. "I Movimenti mondialisti dal 1945 al 1954 e l'integrazione europea." *Il federalista* 33, 1: 27. <<https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/?view=article&id=25>>.
- Boccanfuso, Silvana. 2019. *Ursula Hirschmann. Una donna per l'Europa*. Genova-Ventotene: Ultima Spiaggia.
- Brodeală, Elena, Jelic Ivana, and Silvia Șuteu. 2024. *Violence Against Women under European Human Rights Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781035346660>
- Charlesworth, Hilary, Chinkin Christine, and Shelley Wright. 1991. "Feminist Approaches to International Law." *The American Journal of International Law* 85, 4: 613-45. <https://doi.org/10.2307/220326>
- Council of Europe, Parliamentary Assembly (PACE). s.d. "Members since 1949." <<https://pace.coe.int/en/members?page=2&year=1949>> (2026-01-28).
- Council of Europe. s.d. "Anonymous Women." <<https://www.coe.int/en/web/coe-story/anonymous-women>> (2026-01-28).
- De Vido, Sara. 2017. "States' Positive Obligations to Eradicate Domestic Violence: The Politics of Relevance in the Interpretation of the European Convention on Human Rights." *ESIL Reflections* 6, 6. <https://esil-sedi.eu/post_name-119/>.
- Di Nonno, Maria P. 2017. *Europa. Brevi ritratti delle madri fondatrici*. Roma: Edizioni di Comunità.
- Di Nonno, Maria P. 2017. *Le Madri Fondatrici dell'Europa*. Roma: Nuova Cultura.
- Evans, Joanna. 2023. "Gender Mainstreaming at the European Court of Human Rights: The Need for A Coherent Strategy in Approaching Cases of Violence Against Women and Domestic Violence." *U. MIA Inter-Am. L. Rev* 54: 1-38. <<https://repository.law.miami.edu/umialr/vol54/iss1/3>>.
- Filippa, Marcella. 2021. *Ursula Hirschmann. Come in una giostra*. Fano: Aras edizioni.
- Gouzy, Jean-Pierre. 2004. "The Saga of the European Federalists During and After the Second World War". *The Federalist* 46, 1: 12.
- Guerrieri, Sandro. 2014. "From the Hague Congress to the Council of Europe: hopes, achievements and disappointments in the parliamentary way to European

- integration (1948-51).” *Parliaments, Estates and Representation* 34, 2: 216-27. <https://doi.org/10.1080/02606755.2014.952133>
- Kehrer, Ino, and Paolo De Stefani. 2023. “Judgments of the European Court of Human Rights on Femicide and Measures to Prevent Domestic Violence in Italy in 2022.” *Italian Yearbook of Human Rights*.
- Loveday, Alexander. 1949. “The European Movement.” *International Organization* 3, 4: 620-32.
- Lovizio, Catherine R. 2021. “An Impartial Driver: Eleanor Roosevelt and the Drafting of the Universal Declaration of Human Rights (1945-1948).” *Senior Projects Spring* 146. <https://digitalcommons.bard.edu/senproj_s2021/146>.
- Luscombe, Anya. 2018. “Eleanor Roosevelt: A Crusading Spirit to Move Human Rights Forward.” *Netherlands Quarterly of Human Rights* 36, 4: 241-46. <https://doi.org/10.1177/0924051918801610>
- Merrills, John G., and Arthur Henry Robertson. 2001⁴. *Human Rights in Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Morsink, Johannes. 1991. “Women’s Rights in the Universal Declaration.” *Human Rights Quarterly* 13, 2: 229-56.
- Moszynska, Justyna. 2024. “How did women influence the drafting process and the outcome of the Universal Declaration of Human Rights.” *historioPLUS* 11: 106-30. <https://doi.org/10.25598/historio-plus/2024-2>
- Passerini, Luisa, e Federica Turco, a cura di. 2013. *Donne per l’Europa*. Torino: Rosenberg & Sellier.
- Pasture, Patrick. 2018. “The Invention of European Human Rights.” In *Narrating Europe: Conceptions of European History and Identity in Historiography and Intellectual Thought*, 485-504. *History* (Special Issue) 103, 3.
- Quasimodo, Salvatore, e Gilberto Finzi. 1977. *A colpo omicida e altri scritti*. Milano: Mondadori.
- Rask Madsen, Mikael. 2005, “La Cour qui venait du froid. Les droits de l’homme dans la genèse de l’Europe d’après-guerre.” *Critique internationale* 26: 133-44.
- Senato della Repubblica. 2017. *Donne che hanno fatto l’Europa*, Roma: Tipografare s.r.l.
- Simpson, Alfred W. B. 2001. *Human Rights and the end of the Empire. Britain and the genesis of the European Convention*. Oxford: Oxford University Press.
- Stoyanova, Vladislava. 2024. “Correlativity Between Human Rights and Positive Obligations and Its Role for the Execution of Judgments Delivered by the European Court of Human Rights.” *European Convention on Human Rights Law Review* 5, 4: 455-86. <https://doi.org/10.1163/26663236-bja10106>
- Viviani, Alessandra. 2022. “Europa, diritti e questione di genere: il ruolo della Corte europea dei diritti dell’uomo.” *Storia e problemi contemporanei* 89: 13-37.
- Walton, Clarence. 1959. “The Hague ‘Congress of Europe’: A Case Study of Public Opinion.” *The Western Political Quarterly* 12, 3: 738-52.
- Weil, Gordon L. 1963. “The Evolution of the European Convention on Human Rights.” *The American Journal of International Law* 57, 4: 804-27.