

**Recensione del volume *La tutela internazionale dei diritti delle donne vittime di violenza. Riflessioni giuridiche in una prospettiva di genere* - Valeria Tevere, Gutenberg Edizioni, 2022.**

*Dott. Stefano Bissaro*<sup>1</sup>

1. Il volume *La tutela internazionale dei diritti delle donne vittime di violenza. Riflessioni giuridiche in una prospettiva di genere* della Dott.ssa e Avv.ta Valeria Tevere, recentemente pubblicato per Gutenberg Edizioni, è un testo articolato, ricco di spunti e decisamente attuale. Esso affronta il complesso fenomeno della violenza contro le donne, facendo propria una **lente d'indagine particolare**: la stessa autrice, nella premessa, fa riferimento alla “duplice metodologia, giuridica e, nel contempo, di teoria di genere” che ha seguito per sviluppare le riflessioni proposte nel volume. Si tratta, inoltre, di un testo scritto da una **studiosa che è, ad un tempo, anche un'operatrice del settore**, che si misura concretamente con le problematiche che investono la tutela delle donne vittime di violenza: “l'opera è un'indagine sui diritti umani delle donne, scaturita sia da esperienze sul campo in qualità di avvocatessa in un centro antiviolenza e nella Rete REAMA, di Fondazione Pangea *onlus*, sia dal percorso di ricerca accademica”<sup>2</sup>. Il testo, insomma, anche per queste ragioni, presenta **molteplici profili d'interesse** e si inserisce nel solco di quella preziosa letteratura – un tempo di settore ma che, mese dopo mese, sta raggiungendo platee di destinatari sempre più vaste – che si occupa del fenomeno della violenza di genere, cercando di sensibilizzare l'opinione pubblica sull'urgenza di scardinare tutti quegli stereotipi culturali che ancora oggi caratterizzano in profondità le relazioni umane delle nostre società<sup>3</sup>. Non a caso, il punto di partenza del percorso di ricerca, come ben messo in evidenza nella prefazione a cura della Prof.ssa Sara De Vido, è rappresentato dalla consapevolezza che il fenomeno della violenza è “da sempre presente nelle nostre società, **radicato nelle strutture patriarcali del potere...** [e che solo] a partire dagli anni Novanta [è] considerata una forma di discriminazione nei confronti delle donne e una violazione dei diritti umani”<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Assegnista di ricerca in diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano.*

<sup>2</sup> Cfr. V. TEVERE, *La tutela internazionale dei diritti delle donne vittime di violenza. Riflessioni giuridiche in una prospettiva di genere*, Gutenberg Edizioni, 2022, p. 13.

<sup>3</sup> Tra cui, in particolare, M. D'AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Raffaello Cortina Editore, 2020.

<sup>4</sup> Cfr. *Prefazione*, in V. TEVERE, *La tutela internazionale dei diritti delle donne vittime di violenza. Riflessioni giuridiche in una prospettiva di genere*, cit, p. 10.

2. Il volume è strutturato in tre capitoli. Il primo – *La tutela internazionale delle donne vittime di violenza* – offre una precisa ricognizione del cammino che ha portato alla nascita e all’implementazione di un vero e proprio “**diritto internazionale di genere**”: tra cui, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo (DIDU), adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1948; la Convenzione sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW), adottata sempre dall’Assemblea Generale nel 1979; la Dichiarazione e il Programma di azione approvati in occasione della IV Conferenza mondiale delle donne, tenutasi a Pechino nel 1995. L’autrice, poi, sottolinea l’importanza della Risoluzione 48/104 del 20 dicembre 1993, con cui l’Assemblea Generale dell’ONU ha adottato una Dichiarazione *ad hoc* che costituisce una sorta di completamento della stessa CEDAW e nel cui preambolo si sottolinea che “la violenza è una manifestazione delle relazioni di potere storicamente ineguali tra uomini e donne”.

Dopo aver richiamato queste fonti universali, il volume si sofferma sul ruolo che la **Corte penale internazionale** (ICC) svolge sul versante della tutela internazionale dei diritti umani delle donne, osservando come, da oltre vent’anni, quest’organo giurisdizionale elabori principi e interpretazioni *gender sensitive*, ponendo le basi per una vera e propria *gender justice*. Giustamente, viene anche sottolineato che lo Statuto della Corte ha codificato i *gender based crimes* negli artt. 7 e 8 – come ad esempio, “lo stupro, la schiavitù sessuale, la prostituzione forzata, la gravidanza forzata, la sterilizzazione forzata ed altre forme di violenza sessuale di uguale gravità” – diventando il primo trattato che riconosce i crimini di genere, come gravi crimini internazionali. L’autrice, poi, si confronta con la nozione di “genere” introdotta nello Statuto della Corte, evidenziandone un aspetto, se si vuole, di debolezza: tale nozione, infatti, “è stata frutto di un compromesso, nei negoziati, con le posizioni di alcuni membri della Commissione più conservatrici e cattoliche. [...] Nella disposizione dell’art. 7.3, emerge una nozione onnicomprensiva, che include anche la nozione di sesso – mentre a livello sociologico le due nozioni sono distinte perché il genere è un concetto più relazionale ed il sesso denota le caratteristiche biologiche di un soggetto – di guisa che il genere si identifica sostanzialmente con il femminile e non si fa alcuna menzione della problematica dei soggetti con diverso orientamento sessuale”<sup>5</sup>. In questo percorso ricostruttivo, il volume si concentra anche sulla **Risoluzione n. 1325 Donne, pace e sicurezza**, approvata dal Consiglio di Sicurezza il 31 ottobre 2000 – definita “fondamentale” dall’autrice – “che ha posto tra i suoi obiettivi la prevenzione, la partecipazione e la protezione delle donne nei conflitti armati e che rappresenta il primo documento che affronta questioni di sicurezza e pace internazionale con una prospettiva di genere”.

Per quanto riguarda il contesto europeo, il testo della Dott.ssa e Avv.ta Tevere dedica un ampio approfondimento – come è naturale che sia – alla **Convenzione di Istanbul**, ripercorrendone in modo puntuale l’*iter formativo*. Di questo cruciale documento – che si inserisce nel comune sistema europeo dei diritti fondamentali – si evidenzia che è diventato, fin da subito, il principale strumento di cooperazione internazionale regionale per

---

<sup>5</sup> Cfr. V. TEVERE, *La tutela internazionale dei diritti delle donne vittime di violenza. Riflessioni giuridiche in una prospettiva di genere*, p. 24.

l'eliminazione della violenza di genere, ponendosi come obiettivo generale la creazione di "una Europa libera dalla violenza contro le donne e dalla violenza domestica"<sup>6</sup>. La Convenzione di Istanbul, peraltro, ha avuto il grande merito di inquadrare la violenza di genere come una **violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne**. L'autrice si diffonde su questi elementi di novità, mettendoli in relazione anche con la **Direttiva 2012/29/UE sulle vittime di reato**, la quale presenta molti punti di contatto con la Convenzione di Istanbul.

La seconda parte di questo primo capitolo è dedicata alla procedura di **monitoraggio del GREVIO**, vale a dire del gruppo di esperti chiamato a verificare il livello di attuazione negli Stati dei principi stabiliti dalla Convenzione di Istanbul: vengono illustrati e analizzati i principali poteri che questo organo può esercitare, anche avvalendosi della collaborazione dei Parlamenti nazionali, come previsto dall'art. 70, par. 1, della Convenzione. In questo contesto, l'autrice ricorda che, in data 13 gennaio 2020, è stato pubblicato il primo *report* riguardante l'Italia: con questo importante documento, i componenti del GREVIO, da un lato, hanno espresso soddisfazione per i numerosi interventi legislativi intervenuti dopo la ratifica della Convenzione (da ultimo il Codice rosso, entrato in vigore nel 2019), dall'altro lato, hanno ritenuto che lo Stato abbia ancora dei *deficit*, in special modo nel settore della violenza assistita sui minori. In generale – come ben ricordato dall'autrice – il "GREVIO invita lo Stato italiano a garantire che le sue politiche ed i suoi provvedimenti si conformino alla *duty diligence*, enunciata all'art. 5 della Convenzione, a prevedere altresì delle risorse adeguate accrescendo la responsabilità nell'utilizzo dei fondi pubblici ed a migliorare l'accesso delle vittime ai servizi di assistenza distribuiti sul territorio"<sup>7</sup>.

Il primo capitolo si conclude con l'esame di alcune questioni di estremo rilievo, soprattutto in una prospettiva giuridica: i) il **processo di adesione dell'Unione europea** alla Convenzione di Istanbul, ad oggi limitato alle sole disposizioni convenzionali sulla cooperazione giudiziaria penale e sulla migrazione ed asilo; ii) la disciplina delle **riserve**; iii) e un interessante confronto di tipo comparatistico con **altri sistemi regionali di tutela dei diritti dell'uomo**.

**3. Il secondo capitolo – La tutela delle donne migranti vittime di violenza secondo un gender based approach** – riguarda un argomento assai delicato e intende riflettere su una categoria di donne che presentano una "**doppia vulnerabilità**"<sup>8</sup>.

In merito alla peculiare condizione delle donne migranti, l'autrice ricorda in premessa che il gruppo di lavoro di esperti sui diritti umani dei migranti, nominato dalla Commissione dei diritti umani nel 1997 (poi sostituita dal Consiglio dei diritti umani, istituito con risoluzione dell'Assemblea generale Human rights Council, UN Doc A/RES/60/251 del 3 aprile 2006) ha riscontrato che "l'elemento essenziale che determina la debolezza dei migranti consiste in una situazione di mero fatto (c.d. di *powerlessness*) che caratterizzerebbe la relazione di questi sia con lo Stato di invio e/o destinazione che con le forze sociali e che si sostanzia

---

<sup>6</sup> Cfr. *Ivi*, p. 29.

<sup>7</sup> Cfr. *Ivi*, p. 39.

<sup>8</sup> Così F. MORRONE, *La violenza contro le donne migranti tra strumenti normativi di cooperazione e prassi internazionale*, in *Diritti umani e Diritto internazionale*, vol. 7/ 2013.

in una condizione di emarginazione tale da confinare i migranti alla periferia del sistema di protezione dei diritti sino al punto di impedire loro il pieno ed effettivo godimento delle proprie posizioni soggettive”<sup>9</sup>. Da qui, la presa di consapevolezza che sono proprio le donne migranti ad essere maggiormente esposte al rischio di violenze, sia durante il percorso migratorio per l’attraversamento delle frontiere che durante tutto il periodo di permanenza nello Stato di destinazione.

Questo capitolo contiene, poi, un approfondimento sul quadro normativo generale sulla protezione dei migranti e sulle **principali prassi dell’UNHCR**, il quale, fin dal 1995, ha pubblicato periodicamente delle linee guida sulla prevenzione ed il contrasto alla violenza sessuale nei confronti dei rifugiati, con l’obiettivo di sensibilizzare e far comprendere la necessità di un approccio mirato per la tutela dei soggetti vulnerabili migranti. Ed è ricordato, inoltre, con riferimento alla violenza sessuale ed allo stupro, che “quando questi atti vengono commessi per ragioni basate sulla razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza ad un determinato gruppo sociale, essi possono essere considerati “persecuzione”, ai sensi della definizione del termine rifugiato della Convenzione di Ginevra del 1951”<sup>10</sup>.

L’autrice si sofferma ulteriormente su queste tematiche, analizzando specificatamente alcune pratiche – come le **mutilazioni genitali femminili (MGF)** e i **matrimoni forzati** – che offendono in modo particolarmente odioso la libertà, fisica e sessuale, delle donne. Si tratta, come forse noto, di fenomeni che anche il legislatore penale nazionale ha preso in considerazione nel corso degli ultimi anni e che, almeno fino ad oggi, hanno presentato alcune criticità di ordine applicativo nelle aule giudiziarie.

Il capitolo si chiude con una disamina degli **strumenti di tutela** delle donne migranti vittime di tratta: tra cui, il Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, adottata nel corso della Conferenza di Palermo del 15 dicembre 2000; la Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, del 20 dicembre 2016, adottata su iniziativa spagnola, sul traffico e la violenza sulle persone in situazioni di conflitto armato; la Convenzione del Consiglio d’Europa sull’azione contro la tratta di esseri umani, adottata a Varsavia il 16 maggio 2005, che assume “una prospettiva di centralità dei diritti umani nella tutela delle vittime di tratta”<sup>11</sup>; e, sul versante del diritto unionale, la Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, del 5 aprile 2011.

4. Il terzo e ultimo capito – *La giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla violenza di genere: tra interpretazioni gender sensitive e arretramenti* – parte da una constatazione molto importante, che correttamente l’autrice mette in evidenza: “la giurisprudenza europea [...] ha, per certi versi, anticipato il testo convenzionale di Istanbul, inglobando il fenomeno della violenza contro le donne tra le violazioni dei diritti contenuti nel catalogo della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle libertà fondamentali in una prospettiva

---

<sup>9</sup> Cfr. V. TEVERE, *La tutela internazionale dei diritti delle donne vittime di violenza. Riflessioni giuridiche in una prospettiva di genere*, p. 63.

<sup>10</sup> Cfr. *Ivi*, p. 69.

<sup>11</sup> Cfr. *Ivi*, p. 91.

femminista. Si può invero asserire che **la prospettiva di genere è emersa dapprima a livello giurisprudenziale e successivamente nel diritto positivo**<sup>12</sup>.

In questa parte del volume, viene offerta una interessante ricostruzione – anche di tipo storico – del cd. *due diligence standard*, che, come noto, funge da parametro di legittimità delle condotte statali e che consente di verificare il livello di conformità agli obblighi di prevenzione e di repressione degli atti di violenza. Il volume riporta in modo analitico le fonti normative internazionali in cui tale concetto è richiamato, a partire dalla Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne del 1993, il cui art. 4, lett. c), esorta gli Stati membri delle Nazioni “ad esercitare la dovuta diligenza per prevenire, indagare, e conformemente alla legislazione nazionale punire gli atti di violenza contro le donne sia che tali atti siano perpetrati dallo Stato che da individui”. Viene, inoltre, ricordato che, nella medesima prospettiva, anche la Convenzione di Istanbul, all'art. 5, comma 2, impegna “le Parti [ad adottare] le misure legislative e di altro tipo necessarie per esercitare la debita diligenza nel prevenire, indagare, punire i responsabili e risarcire le vittime di atti di violenza commessi da soggetti non statali che rientrano nel campo di applicazione della presente Convenzione”.

L'attenzione maggiore è, però, rivolta dall'autrice alla **dimensione giurisprudenziale**, che viene indagata con particolare analiticità. Viene così ricordato: che la regola della *due diligence*, in relazione agli obblighi degli Stati di garantire protezione contro le violazioni dei diritti umani commesse da privati, è comparsa per la prima volta nel sistema di tutela regionale interamericano dei diritti umani, precisamente nel caso *Velasquez Rodrigues v. Honduras*, definito dalla Corte interamericana dei diritti umani nel 1988; e che, per quanto riguarda il sistema di tutela regionale europeo, la *due diligence* è stata introdotta dalla Corte EDU soltanto nel 1998, nel caso *Osman v. United Kingdom* del 18 ottobre 1998, deciso dalla Grande Camera<sup>13</sup>. Il volume si sofferma, poi, sul vero *leading case* – vale a dire il caso ***Opuz c. Turchia, del 9 giugno 2009*** – con cui la Corte ha ricondotto, per la prima volta, la violenza domestica alla violazione dell'art. 2 CEDU, *Violazione del diritto alla vita*, dell'art. 3 CEDU, *Divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti*, e dell'art. 14 CEDU, *Divieto di non discriminazione*. Si tratta, come ben sottolineato dall'autrice, di uno snodo cruciale, se solo si considera che, in precedenza<sup>14</sup>, i giudici europei avevano ricondotto la violenza domestica alla violazione dell'art. 8 CEDU, in materia di tutela della vita privata e familiare, sul presupposto che entro quest'ultimo concetto andasse ricompreso anche quello dell'integrità fisica e psichica di una persona. Con la sentenza *Opuz*, invece, la prospettiva viene profondamente rivista e la violenza domestica intesa come una “catena di eventi dannosi” che non devono essere valutati come singoli episodi ma come una serie di situazioni che colpiscono la vittima al punto da rappresentare **trattamenti inumani e degradanti**,

---

<sup>12</sup> Cfr. *Ivi*, p. 95.

<sup>13</sup> In quest'occasione, la Corte europea giudicò la condotta dello Stato che non aveva adottato misure idonee ad impedire l'uccisione di un padre e di suo figlio da parte di un soggetto che aveva manifestato più volte condotte ossessive nei confronti del nucleo familiare ravvisandone una responsabilità per non aver adottato misure per impedire la “materializzazione del rischio”.

<sup>14</sup> Nel volume viene richiamata, a tal proposito, la sentenza 12 giugno 2008 sul caso *Bevacqua c. Bulgaria*.

**violando il diritto alla vita ed impedendo alla donna il godimento dei suoi diritti fondamentali.**

Richiamata questa significativa evoluzione giurisprudenziale, l'autrice si sofferma sulle pronunce che hanno interessato direttamente lo Stato italiano – i **casi Rumor del 2014, Talpis del 2017 e Penati del 2021** – analizzando le modalità con cui, nei diversi casi, la Corte europea ha fatto applicazione dei principi elaborati nelle sentenze *Osman* e *Opuz*. Di un certo interesse – anche perché forse meno nota e commentata – è la parte di questo capitolo in cui l'autrice prende in esame, anche con osservazioni critiche, il caso *Penati*, che riguarda l'omicidio, avvenuto durante un colloquio in un incontro protetto presso una ASL, del figlio minore della donna ricorrente, a sua volta, vittima di maltrattamenti in famiglia, perpetrati dal marito, nonché padre del bambino ucciso. In merito all'obbligo positivo ex art. 2 CEDU da parte dello Stato, l'autrice osserva che – essendosi unicamente soffermata sullo svolgimento del procedimento penale da parte delle autorità preposte italiane, e non anche su quello di prevenzione del rischio dell'infanticidio, in occasione dell'incontro protetto – la Corte ha erroneamente ritenuto che l'Italia avesse ottemperato alla *duty of diligence*, avendo condotto delle indagini sia tempestive che adeguate. Una conclusione, questa, – pur provvisoria, che potrebbe essere ribaltata dalla Grande Camera – che non convince l'autrice, che sottolinea una “spinta arretrata”, poco coerente, in un'ottica sistematica, “con il quadro di tutela europeo delle vittime di violenza intrafamiliare”<sup>15</sup>.

Questo terzo capitolo, inoltre, ospita l'analisi di altri tre casi, alcuni più noti, anche alle cronache giornalistiche, altri meno conosciuti: il primo di questi – il **caso Pennino c. Italia**, del 12 ottobre 2017 – riguarda una vicenda di maltrattamenti di una donna sottoposta a custodia dalle forze di polizia italiane; il secondo di questo trittico – il **caso V.C. c. Italia, del 1 febbraio 2018** – concernente uno stupro subito da una ragazza minore, che, ad avviso della Corte, non era stata sufficientemente protetta da parte delle autorità dello Stato, con conseguente violazione degli artt. 3 e 8 CEDU; il capitolo si chiude, infine, con l'analisi del più noto **caso J.I. c. Italia del 27 maggio 2021**, che allarga lo spettro delle riflessioni anche al ruolo che possono ricoprire le autorità giurisdizionali chiamate a giudicare fatti di violenza. Secondo l'autrice: “questa sentenza, senza dubbio, è di notevole rilevanza e si inserisce nel blocco di sentenze della Corte “gender sensitive” nelle quali si utilizza la stessa Convenzione di Istanbul come strumento di interpretazione ai fini dell'accertamento delle violazioni della CEDU. Ma vi è di più. In questo *decisum*, la Corte, in una prospettiva integrata e *multilevel* di tutela dei diritti fondamentali richiama anche la direttiva sulle vittime di reato”<sup>16</sup>.

4. Nell'analisi conclusive, l'autrice cerca di rispondere ad un interrogativo che impegna, in modo generalizzato, tutti gli addetti ai lavori che si interessano del fenomeno della violenza: la tutela dei diritti delle donne è effettiva?

La risposta a questo interrogativo va ricercata tenendo a mente che – come osserva la stessa autrice – “le leggi in astratto non mancano ma è in concreto che non si attuano nel

---

<sup>15</sup> Cfr. V. TEVERE, *La tutela internazionale dei diritti delle donne vittime di violenza. Riflessioni giuridiche in una prospettiva di genere*, p. 115.

<sup>16</sup> Cfr. *Ivi*, p. 122.

migliore dei modi possibili”<sup>17</sup> Per questo, condivisibilmente, l’autrice poi osserva che “[p]er risolvere il problema **bisogna debellarne la radice**, vale a dire occorre eliminare tutti gli stereotipi culturali discriminatori che ancora oggi, in differenti contesti sociali aleggiavano, come è stato anche acclarato nel report del GREVIO. **Fin quando la cultura della differenza dei generi si tradurrà in relazioni gerarchiche, fondate sul dominio maschile, a discapito della sottomissione del ruolo sociale femminile non si avrà uguaglianza effettiva e la violenza di genere continuerà a persistere come la più alta forma di discriminazione legata al genere**”<sup>18</sup>. Per questa ragione, più che opportuna appare la sottolineatura effettuata nel volume circa l’urgenza di prevedere nei programmi scolastici e universitari più corsi sulla materia dell’antidiscriminazione, auspicabilmente in forma istituzionalizzata e non solo frutto di progetti sporadici e temporanei.

Accanto ai, pur condivisibili, rilievi su taluni aspetti tecnici di dettaglio – come la necessaria armonizzazione dei rapporti tra la giurisdizione penale e la giurisdizione civile in conformità ai principi della Convenzione di Istanbul – il *focus* posto dall’autrice al tema formativo ed educativo appare davvero cruciale; nelle ultime pagine del volume, l’autrice formula ciò che appare, allo stesso tempo, **un ammonimento e un orizzonte per i futuri interventi in materia**: “*bisogna insegnare la cultura dell’uguaglianza di genere*”<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Cfr. *Ivi*, p. 124.

<sup>18</sup> Cfr. *Ivi*, p. 127.

<sup>19</sup> Cfr. *Ivi*, p. 126.