



15 LUGLIO 2026

La Convenzione per l'eliminazione di
ogni forma di discriminazione nei
confronti delle donne a 45 anni dalla
sua entrata in vigore e il suo impatto
nell'ordinamento interno

di Sara De Vido

Professoressa ordinaria di Diritto internazionale
Università Ca' Foscari Venezia

La Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne a 45 anni dalla sua entrata in vigore e il suo impatto nell'ordinamento interno^{*}

di Sara De Vido

Professoressa ordinaria di Diritto internazionale
Università Ca' Foscari Venezia

Abstract [It]: A quarantacinque anni dall'entrata in vigore della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW), il contributo si propone, in una prima parte, di spiegare brevemente l'origine di questo trattato "asimmetrico" e di ricostruire il ruolo del Comitato da questo istituito quale meccanismo di garanzia dei diritti umani fondamentali delle donne. In una seconda parte, ci si occuperà di quello che è stato definito "effetto CEDAW" sull'Italia.

Title: The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 45 Years after Its Entry into Force, and Its Impact on the Domestic Legal System

Abstract [En]: Forty-five years after the entry into force of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), this paper aims, in its first part, to briefly elucidate the origins of this "asymmetrical" treaty and reconstruct the role of the Committee established as a monitoring mechanism for women's fundamental human rights. The second part of the article examines what has been defined as the 'CEDAW effect' in Italy.

Parole chiave: CEDAW, diritti umani delle donne, Comitato CEDAW, interpretazione sensibile al genere, diritto internazionale dei diritti umani, intersezionalità, Italia

Keywords: CEDAW, Women's human rights, CEDAW Committee, Gender-sensitive interpretation, International human rights law, Intersectionality, Italy

Sommario: 1. Introduzione. 2. Dell'evoluzione giuridica dei diritti delle donne nel 20 e 21. secolo quale premessa alla CEDAW. 3. Alle origini della CEDAW: uguaglianza *de jure* e *de facto*. 4. Le riserve alla CEDAW: limiti invalicabili? 5. Il ruolo del Comitato CEDAW. 5.1. Composizione e funzioni del Comitato. 5.2. Sugli atti del Comitato CEDAW. 6. L'impatto della CEDAW sull'ordinamento italiano: la funzione di monitoraggio del Comitato CEDAW. 7. L'impatto della CEDAW sull'ordinamento italiano: ovvero di come l'Italia si conforma agli obblighi discendenti dalla Convenzione. 8. Conclusioni.

1. Introduzione

Nel 2026 ricorre il 45° anniversario dall'entrata in vigore della Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW), adottata nel 1979

^{*} Articolo sottoposto a referaggio. Il contributo è l'elaborazione, riveduta e ampliata, della relazione svolta all'Università degli Studi di Bari A. Moro il 19 novembre 2025, in occasione del Convegno "Gli 80 anni dell'ONU: i meccanismi di garanzia dei diritti umani e la loro incidenza sull'ordinamento giuridico nazionale". Un ringraziamento sentito va al comitato organizzatore e in particolare alla collega Marina Castellaneta per l'opportunità di sviluppare questo tema e per gli stimoli ricevuti da relatori e relatrici presenti.

ed entrata in vigore nel 1981, oggi ratificata, pur con significative riserve, da 189 Paesi¹. L'Italia è diventata parte di questo strumento giuridico nel 1985 con Legge n. 132 del 14 marzo 1985, con la quale è stata autorizzata la ratifica da parte del Presidente della Repubblica ed è stata data contestualmente piena ed intera esecuzione alla CEDAW². La ratifica è stata depositata presso il Segretariato Generale delle Nazioni Unite il 10 giugno 1985 e la Convenzione è entrata in vigore per lo Stato italiano il 10 luglio 1985. L'Italia ha altresì ratificato il Protocollo opzionale ed è stata tra i primi 23 Stati firmatari alla cerimonia di apertura alla firma del 10 dicembre 1999³. Il Protocollo è entrato in vigore per il nostro Paese nel 2000.

L'obiettivo di questo contributo è, in una prima parte, spiegare brevemente l'origine della Convenzione e il ruolo del Comitato (Comitato CEDAW, uno dei c.d. *treaty bodies* delle Nazioni Unite) da essa istituito quale meccanismo di garanzia dei diritti umani fondamentali delle donne mediante le sue raccomandazioni generali, osservazioni conclusive e constatazioni, che hanno permesso di interpretare in modo estensivo le disposizioni della Convenzione, rendendola uno strumento capace di adattarsi all'evoluzione giuridica dei diritti delle donne nella società. In una seconda parte, il contributo si occuperà di quello che è stato definito “effetto CEDAW”⁴ sull'Italia. Da un lato, ci si soffermerà sulla funzione di monitoraggio del Comitato (constatazioni e osservazioni conclusive) nei confronti dell'Italia, dall'altro lato, si presenteranno i (pochi) richiami alla CEDAW tanto nella legislazione nazionale quanto nei giudizi interni. Il presupposto da cui muove l'indagine è il principio di uguaglianza formale e sostanziale sancito dalla CEDAW e interpretato dal Comitato nella sua attività. È stato osservato, e questo contributo vuole dimostrarlo, che il Comitato CEDAW ha giocato un ruolo cruciale nell'avanzare interpretazioni fondate su un metodo sensibile al genere delle disposizioni della Convenzione e, da ultimo, nel determinare lo sviluppo normativo del diritto internazionale dei diritti umani verso un diritto meno “neutrale”, in grado di rispondere a forme di disuguaglianza sostanziale e più sensibile a intersezionali situazioni di vulnerabilità⁵. Allo stesso tempo, tuttavia, ad una attività cospicua a livello ONU, rallentata in tempi recenti da carenza di risorse e scarsa cooperazione statale, non corrisponde una altrettanto attiva azione degli Stati parte nell'applicare la Convenzione sul piano interno.

¹ Sulle riserve, si veda *infra*, par. 4.

² Legge del 14 marzo 1985, n. 132, Ratifica ed esecuzione della convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979, in GU Serie Generale n. 89 del 15 aprile 1985, Suppl. Ordinario.

³ Il Protocollo opzionale è stato ratificato da 116 Stati.

⁴ N.A. ENGLEHART, M.K. MILLER, *The CEDAW Effect: International Law's Impact on Women's Rights*, in *Journal of Human Rights*, n. 13, 2014, p. 22 ss.

⁵ C. CHINKIN, H. CHARLESWORTH, *The Boundaries of International Law: A Feminist Analysis: with a New Introduction*, MUP, Manchester, 2022, p. 201 ss.

2. Dell'evoluzione giuridica dei diritti delle donne nel 20 e 21. secolo quale premessa alla CEDAW

È stato correttamente osservato che la lunga storia dei diritti umani delle donne “is still partially unrecorded”⁶ e poco si conosce di come, già all'epoca della Società delle Nazioni, the *International Council of Women* (ICW) riuscì a far includere la questione dello *status* delle donne nell'agenda dell'organizzazione internazionale, senza che però, a causa dello scoppio del secondo conflitto mondiale, si riuscisse davvero a discuterne⁷. Inoltre, è scarsamente noto come, insieme al suffragio delle donne, “la” battaglia femminista del secolo 19. e 20. per eccellenza riconosciuta a livello internazionale, l'abolizione della cittadinanza subordinata a quella del marito per le donne sposate è stata una delle più importanti cause femministe transnazionali⁸.

Nonostante questi significativi precedenti, l'affermazione dei diritti delle donne si è intensificata nel sistema delle Nazioni Unite. Una studiosa ha distinto tre fasi di questo processo, a partire dal 1945⁹. La prima fase, tra il 1945 e il 1975, si caratterizza per lo sviluppo di una conoscenza a livello internazionale delle questioni legate ai diritti delle donne. La mobilitazione si rivolgeva soprattutto alla pace mondiale e accanto ad organizzazioni di impronta maggiormente occidentale – il già citato ICW, ma anche la *Women's International League for Peace and Freedom* (WILPF)¹⁰ e la *Women's International Democratic Federation* (WIDF) di matrice socialista – si fecero strade gruppi di donne di paesi di quello che veniva definito “Terzo Mondo”, che rivendicarono nei consessi internazionali il ruolo delle donne nei processi di liberazione nazionale e di come la loro liberazione fosse collegata all'autodeterminazione nazionale, tanto in termini politici quanto socio-economici¹¹. Nel 1967, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò all'unanimità la Dichiarazione sull'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne, preludio alla CEDAW, in cui si sottolineava come la discriminazione nei confronti delle donne, negando e limitando la loro uguaglianza nei diritti nei confronti degli uomini, fosse “fondamentalmente ingiusta”¹².

⁶ P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, *Introduction*, in P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, M. E. FREEMAN (eds), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and Its Optional Protocol: A Commentary*, OUP, Oxford, 2. Ed., 2022, p. 5.

⁷ S. ZWINGEL, *Translating International Women's Rights. The CEDAW Convention in Context*, Palgrave Macmillan, Londra, 2016, p. 37.

⁸ Sul punto, con ampi riferimenti bibliografici: S. DE VIDO, *Women and Private International Law: A Feminist Reading of Protection Orders in response to Gender-Based Violence in the EU Legal System*, in S. MARINO, J. CARRASCOSA GONZÁLEZ, A. WYSOCKA-BAR (eds), *Values in Private International Law*, Elgar, Cheltenham, di prossima pubblicazione.

⁹ S. ZWINGEL, *Translating International Women's Rights*, cit., p. 35 ss.

¹⁰ Sulla WILPF, C. CONFORTINI, *Intelligent Compassion: Feminist Critical Methodology in the Women's International League for Peace and Security*, OUP, New York, 2012.

¹¹ S. ZWINGEL, *Translating International Women's Rights*, cit., p. 37.

¹² Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/RES/2263 (XXII) *Declaration on the Elimination of Discrimination against Women*.

Il ventennio successivo (1975-1995) è stato definito di “trasformazione globale”¹³ e si è aperto con l’anno internazionale delle donne istituito dalle Nazioni Unite e la prima Conferenza mondiale sulle donne a Città del Messico¹⁴. Senza entrare nel dettaglio delle altre tre conferenze che si sono poi succedute (1980 a Copenaghen, 1985 a Nairobi e 1995 a Beijing), è opportuno evidenziare come la Piattaforma di Beijing abbia aggiunto alcune aree di attenzione, quali i diritti umani delle donne, donne e conflitti armati e donne ed ambiente, a quelle che si erano già affermate nelle precedenti sessioni¹⁵. Le conferenze giocarono altresì un ruolo cruciale nello stimolare un dialogo globale capace di riconoscere le differenze tra le donne e ciò fu possibile grazie alla presenza delle voci del “Global South”¹⁶. La CEDAW fu adottata nel cuore del Decennio delle Donne proclamato dall’ONU (1976-1985), dopo anni di tentativi di porre i diritti delle donne all’attenzione degli Stati a livello internazionale. La fase successiva, dal 1995 ad oggi, è stata definita di consolidamento e di nuove sfide. Si è infatti rafforzata la collaborazione tra le Nazioni Unite, organizzazioni non governative e agenzie specializzate, ed è stata istituita nel 2011 la *UN Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women* (UN Women), guidata dal Segretario Generale dell’ONU¹⁷. La studiosa sopra citata, che ha identificato le tre fasi di sviluppo dei diritti delle donne, aveva già rilevato, al momento in cui scriveva, dieci anni fa, un cambiamento normativo importante tanto a livello nazionale quanto sovranazionale, accompagnato tuttavia da una crescita di ideologie fondamentaliste, spesso misogine. Non aveva colto tuttavia alcuni punti di sviluppo importanti dal 1995, in particolare a livello regionale: basti pensare all’adozione, nel 2011, della Convenzione di Istanbul del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica entrata in vigore nel 2014¹⁸.

Si ritiene inoltre opportuno identificare una nuova, più recente, fase, a partire dalla (o, meglio, post) pandemia di COVID-19: una fase per alcuni aspetti contraddittoria, caratterizzata dall’esacerbazione di schemi di oppressione e di dominazione tanto in tempo di pace quanto in tempo di guerra, da un attivismo legislativo senza precedenti stimolato da convenzioni internazionali (ma anche dall’Unione europea), da un impegno delle associazioni sui diritti delle donne soprattutto nella lotta alla violenza nei confronti delle donne, ma anche dall’inasprimento di ideologie anti-gender, nella società e a livello governativo¹⁹. Basti

¹³ S. ZWINGEL, *Translating International Women’s Rights*, cit., p. 40.

¹⁴ Si vedano ampi riferimenti al sito di [UN Women](https://www.unwomen.org/).

¹⁵ *Beijing Declaration and Platform for Action*, adottata alla 16. Riunione plenaria, 15 settembre 1995, consultabile sul sito [United Nations Economic and Social Commission for Western Asia](https://www.un.org/en/development/desa/policy/2000_2015/2000_2015_bda.html).

¹⁶ S. ZWINGEL, *Translating International Women’s Rights*, cit., p. 42.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 44 e 45.

¹⁸ Sulla Convenzione, si veda ampiamente, S. DE VIDO, M. FRULLI (eds), *Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence: A Commentary on the Istanbul Convention*, Elgar, Cheltenham, 2023.

¹⁹ R. KUJAR, D. PATERNOTTE, *Anti-Gender Campaigns in Europe: Mobilizing against Equality*, Rowman & Littlefield, London, 2017; S. ÇAĞATAY, Z. GÖKER, O.S. HÜNLER, A. POLATDEMİR, *Collective Resilience and Resistance in Hybrid Times: Gender Struggles in Germany, Turkey and Sweden*, in *Gender, Place & Culture*, n. 31, 2024, p. 1514 ss.; I. GRUEV,

pensare che, per la prima volta nella storia, le *Agreed Conclusions* nel quadro della 70. Sessione della Commissione delle Nazioni Unite sullo Status delle Donne non sono state adottate, come di consueto, per *consensus*, ma mediante voto espresso, registrando 37 voti a favore, uno contrario (gli Stati Uniti) e 6 astensioni²⁰. Gli Stati Uniti si sono opposti altresì a qualsiasi riferimento alla salute e ai diritti sessuali e riproduttivi.²¹ Siffatti tentativi di mettere in discussione il sistema di tutela dei diritti umani fondamentali delle donne, che negli anni si è rafforzato ampiamente grazie anche alla giurisprudenza delle corti regionali sui diritti umani²², non possono e non devono passare inosservati e vanno anzi considerati nel quadro della CEDAW e dell'interpretazione che di questo strumento giuridico internazionale è stata fornita in 45 anni di storia.

3. Alle origini della CEDAW: uguaglianza *de jure* e *de facto*

La CEDAW, secondo la ricostruzione sopra citata, si colloca nella seconda fase dell'evoluzione dei diritti delle donne. Il principio di non discriminazione non era sconosciuto, evidentemente, all'epoca dell'adozione della CEDAW²³. Il preambolo della Carta ONU, ad esempio, si riferisce all'uguaglianza dei diritti di uomini e donne, mentre l'articolo 1 (3) include tra gli scopi dell'ONU la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali senza distinzioni, anche di sesso. Altri strumenti internazionali che precedono la CEDAW incorporarono il principio di non discriminazione in base al sesso; altri strumenti ancora, come le Convenzioni ILO si posero come obiettivo precipuo quello di tutelare le donne nel luogo di lavoro (Convenzione ILO sul lavoro notturno delle donne impiegate nell'industria, ad esempio)²⁴. Ci si potrebbe dunque chiedere perché scalfire la neutralità del principio di non discriminazione, principio che, come è noto, si è rafforzato negli anni grazie all'interpretazione delle corti sovranazionali, inclusa la Corte europea dei diritti umani, e adottare uno strumento giuridico, un trattato internazionale, che crea obblighi in capo agli Stati parte di rimuovere ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne. La risposta giunge dalla stessa Assemblea Generale ONU, che nella Dichiarazione sull'eliminazione di ogni

A. ŚLEDZIŃSKA-SIMON, *Patriarchalism, Ethno-Nationalism, or Self-Determination? Explaining the Backlash against the Istanbul Convention in Central and Eastern Europe*, in W. BUREK, K. SĘKOWSKA-KOZŁOWSKA, A. ZIMMERMANN (eds), *The Istanbul Convention in Action. Case Studies from Selected States Parties*, Elgar, Cheltenham, 2025, p. 14 ss.

²⁰ Si veda il press release consultabile sul sito delle [Nazioni Unite](https://www.un.org/).

²¹ *Ibid.* Il Rappresentante statunitense ha dichiarato: “There is no Agreed Conclusions at this point”, opponendosi a “ambiguous language promoting gender ideology”. Gli Stati Uniti si sono recentemente ritirati anche da UN Women.

²² Cfr. R. CELORIO, *Women and International Human Rights in Modern Times: A Contemporary Casebook*, Elgar, Cheltenham, 2022. Sulla giurisprudenza della Corte interamericana, R. CELORIO, *Tides and Crossroads: The Gender Era of the Inter-American Court of Human Rights*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, n. 58, 2025, p. 951; sulla Corte europea dei diritti umani, I. RADACIC, *Gender Equality Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in *European Journal of International Law*, n. 19, 2008, p. 841 ss.; J. EVANS, *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*, in *University of Miami Inter-American Law Review*, n. 54, 2023, p. 1 ss.

²³ S. FARRIOR, *Equality and Non-Discrimination under International Law*, Routledge, London, 2015.

²⁴ Convenzione n. 4 del 1919 (OIL).

forma di discriminazione nei confronti delle donne del 1967, già citata, constatò come, nonostante la Carta ONU, la Dichiarazione universale dei diritti umani e i Patti internazionali, e nonostante i progressi compiuti per quanto riguarda l'uguaglianza di diritti, “le donne continuano ad essere oggetto di gravi discriminazioni”²⁵. Il progetto della CEDAW prese le mosse da questa dichiarazione, fu elaborato dalla Commissione sullo Status delle Donne, esaminato dal Terzo Comitato dell'Assemblea Generale (Affari Sociali) ed infine adottato con una Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU²⁶. L'adozione della Convenzione fu un riconoscimento importante delle mancanze presenti nel sistema “mainstream” dei diritti umani nella protezione dei diritti umani delle donne. Senza entrare troppo nel dettaglio della genesi in questa sede, al tempo dell'elaborazione della Convenzione era forte la convinzione dell'insufficienza degli strumenti di diritto internazionale dei diritti umani nell'affrontare molte delle più gravi violazioni dei diritti delle donne, incluse le violazioni che avvenivano nella sfera privata, dell'interpretazione spesso sessista o *gender-blind* che veniva fornita degli strumenti a disposizione e della limitazione del dibattito giuridico a questioni di uguaglianza formale piuttosto che sostanziale²⁷. Un tale approccio asimmetrico all'uguaglianza di genere e al principio di non discriminazione basato sul sesso e il genere è unico tra i trattati di diritto internazionale dei diritti umani, ma cruciale nel dibattito giuridico, in quanto riconosce il problema della disuguaglianza sostanziale e la strutturalità della discriminazione contro le donne in tutte le società²⁸.

Tale riconoscimento non è affatto simbolico, ha delle precise conseguenze giuridiche in materia di obblighi in capo agli Stati. La CEDAW definisce “discriminazione nei confronti della donna” al suo art. 1:

ogni distinzione esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza, o come scopo, di compromettere o distruggere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, quale che sia il loro stato matrimoniale, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo, su base di parità tra l'uomo e la donna.

Come ha avuto modo di specificare il Comitato CEDAW, le differenze nel trattamento possono costituire una discriminazione in base alla CEDAW se hanno lo scopo di ‘impairing or nullifying a woman’s rights’,

²⁵ *Declaration on the Elimination of Discrimination against Women*, preambolo, considerando n. 4. Sulla critica al discorso dei diritti umani in materia di diritti delle donne: K. ENGLE, *International Human Rights and Feminism: When Discourses Meet*, in *Michigan Journal of International Law*, n. 13, 1992, p. 517 ss.

²⁶ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 34/180 (1979).

²⁷ P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, *Introduction*, cit., p. 2; H. CHARLESWORTH, C. CHINKIN, *The Boundaries*, cit., p. 218 ss.

²⁸ P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, *Introduction*, cit., p. 2; D. ŠIMONOVIĆ, *Global and Regional Standards on Violence Against Women: The Evolution and Synergy of the CEDAW and Istanbul Conventions*, in *Human Rights Quarterly*, n. 36, 2014, p. 590 ss., p. 592.

quindi se sono ‘explicitly based on grounds of sex and gender’ (discriminazione diretta)²⁹. Un trattamento identico, e apparentemente neutrale, può altresì costituire discriminazione se ha l’effetto di compromettere o annullare i diritti di una donna (discriminazione indiretta). La Convenzione concettualizza l’obbligo in capo agli Stati non solo di condannare “la discriminazione nei confronti della donna in ogni sua forma”, ma anche di perseguire “con ogni mezzo appropriato e senza indugio, una politica tendente ad eliminare la discriminazione nei confronti della donna” (Art. 2). A questo scopo, gli Stati parte si impegnano ad una serie di azioni che vanno dall’inclusione (formale, *de jure*) del principio di non discriminazione alla rimozione degli ostacoli che impediscono alle donne una uguaglianza sostanziale (*de facto*)³⁰. La portata dello strumento giuridico è dunque evidente, perché non si limita alla mera rimozione degli ostacoli al raggiungimento della parità di genere, ma si occupa della costruzione, in senso positivo, di una uguaglianza effettiva. La Convenzione supera la divisione tra diritti civili e politici e diritti economici, sociali e culturali, oggetto, come è noto, di due distinti patti internazionali³¹, in quanto per comprendere la condizione delle donne entrambe le sfere sono essenziali; identifica poi le aree in cui la discriminazione contro le donne è maggiore, incluso l’accesso ai servizi di salute; e supera la dicotomia tra pubblico e privato. Così, ad esempio, afferma il diritto delle donne alla partecipazione negli organismi decisionali a tutti i livelli, ma riconosce altresì esplicitamente il diritto delle donne nella loro sfera privata, ovvero la famiglia³².

4. Le riserve alla CEDAW: limiti invalicabili?

La Convenzione non è tuttavia esente da criticità. Ci riferiamo qui in particolare a due limiti, il primo riguardante il meccanismo delle riserve, ammesse dal Trattato; il secondo relativo al suo oggetto e scopo. Innanzitutto, la Convenzione presenta il più alto numero di riserve tra i trattati in vigore sui diritti umani a livello ONU. Secondo Charlesworth e Chinkin, “some States have used the reservation mechanism effectively to hollow out the heart of their formal obligations”³³. Frequente è stata l’invocazione da parte di alcuni Stati parte di regole religiose (*Sharia*) o costumi o pratiche che limitano i diritti delle donne nei sistemi giuridici interni³⁴. Interessante notare come l’Italia al momento della firma dichiarò di riservarsi il

²⁹ S. CUSAK, L. PUSEY, *CEDAW and the Rights to Non-Discrimination and Equality*, in *Melbourne Journal of International Law*, n. 14, 2013, p. 7. *General Recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, CEDAW/C/GC/28 (2010).

³⁰ H. CHARLESWORTH, C. CHINKIN, *The Boundaries*, cit., p. 217.

³¹ Patto diritti civili e politici e Patto sui economici sociali e culturali del 1966. R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto internazionale dei diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 157 ss.

³² P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, *Introduction*, cit., p. 18.

³³ H. CHARLESWORTH, C. CHINKIN, *The Boundaries*, cit., p. 102.

³⁴ Riserve di Bahrain, Bangladesh, Brunei Darussalam, Egitto, Iraq, Kuwait, Libya, Malaysia, Mauritania, Marocco, Oman, Qatar, Arabia Saudita, Siria, Emirati Arabi Uniti invocano la Sharia come limite all’applicazione di alcune

diritto, al momento del deposito dello strumento di ratifica, di presentare una riserva conformemente al diritto dei trattati. Non fece tuttavia mai seguito a questa sua affermazione. L'Italia depositò tuttavia alcune obiezioni, segnatamente alle riserve apposte da Siria, Brunei Darussalam, Oman, Qatar. In particolare, essa osservò che gli artt. 2 e 16 (rispettivamente riguardanti gli obblighi in capo agli Stati parte e l'obbligo di adottare misure appropriate per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne in tutte le questioni relative al matrimonio e alle relazioni familiari) dovessero considerarsi disposizioni chiave della Convenzione e la loro osservanza necessaria per raggiungere il suo scopo. Né pratiche tradizionali, religiosi o culturali né leggi e politiche statali incompatibili potevano dunque giustificare violazioni della Convenzione³⁵.

Un alto numero di riserve rischia di rendere lo strumento giuridico inefficace e subordinato a questioni di diritto interno incompatibili con il rispetto da parte degli Stati di obblighi internazionali da essi accettati³⁶. Così, il Comitato CEDAW ha sottolineato, nella sua Raccomandazione Generale n. 28 *on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, che riserve all'art. 2 (colpito in effetti dalla maggior parte delle riserve fondate su regole religiose) devono considerarsi "di principio" incompatibili con l'oggetto e lo scopo della Convenzione e dunque non ammissibili in base all'art. 28(2) CEDAW³⁷. Ha quindi invitato gli Stati parte a spiegare gli effetti pratici di queste riserve e ad indicare i passi intrapresi per monitorare le stesse con lo scopo ultimo di ritirarle "il prima possibile"³⁸.

Un secondo limite è dato, quasi paradossalmente – lo osservano anche Chinkin e Charlesworth – dalla specializzazione sui diritti delle donne propria della CEDAW che ne ha determinato tuttavia la loro marginalizzazione³⁹. All'epoca della Convenzione e fino quantomeno all'istituzione della figura della Relatrice Speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze (SRVAW), il primo mandato specifico sulla base del genere delle procedure speciali nel 1994, la questione femminile non veniva colta nei rapporti e nelle indagini di altri organismi a tutela dei diritti umani, né veniva tantomeno valorizzata la dimensione intersezionale delle discriminazioni contro le donne. La condizione delle donne era quindi lasciata a margine. Uno strumento specifico sul contrasto alla discriminazione nei confronti delle donne non aveva dunque condotto ad una maggiore attenzione generale al fenomeno, bensì aveva relegato la

disposizioni della Convenzione. India e Singapore fanno riferimento a regole specifiche di comunità e minoranze, mentre Algeria e Pakistan invocano rispettivamente il diritto di famiglia e la Costituzione.

³⁵ Obiezione presentata dall'Italia.

³⁶ V. Art. 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati. Si veda altresì F. BRUNETTA D'USSEAUX, E. CECCHERINI, *La precettività della CEDAW alla luce delle riserve a carattere religioso: un equilibrio precario*, in *DPCE online*, n. 1, 2021, p. 703 ss.; J. CONNORS, *Article 28*, in P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, M. E. FREEMAN (eds), *The UN Convention*, cit., p. 785 ss.

³⁷ *General recommendation No. 28*, cit., par. 41.

³⁸ Ibid.

³⁹ H. CHARLESWORTH, C. CHINKIN, *The Boundaries*, cit., p. 216 ss.

questione femminile ad una “nicchia”, quella della CEDAW e del suo meccanismo di monitoraggio. La marginalizzazione è oggi senza dubbio superata, come ben dimostrano ad esempio i Commenti Generali del Comitato per i diritti umani dell’ONU⁴⁰, nonché alcune constatazioni adottate da quest’ultimo⁴¹.

5. Il ruolo del Comitato CEDAW

Il Comitato CEDAW è uno dei c.d. “human rights treaty bodies”⁴². Tutti i comitati, con l’eccezione del Sub-Comitato sulla prevenzione della tortura, ricevono e valutano i rapporti periodici presentati dai singoli Stati parte riguardante i progressi realizzati nell’attuazione del trattato sui diritti umani pertinente, pubblicano commenti o raccomandazioni generali quale fonte interpretativa per gli Stati nell’attuazione della convenzione rilevante negli ordinamenti giuridici interni e, nella maggior parte dei casi, soggetta naturalmente al consenso da parte dello Stato a questa specifica competenza, ricevono ricorsi individuali ed interstatali per asserite violazioni dei diritti umani⁴³. Fu il Comitato CEDAW a svolgere un ruolo chiave nell’interpretazione della CEDAW: secondo la già Relatrice Speciale sulla violenza nei confronti delle donne, le sue cause e conseguenze, nonché presidente (2007-2008) e membro del Comitato CEDAW, D. Šimonović, il *treaty body* in questione ha assicurato che la Convenzione si affermasse quale “living instrument both in substance and procedures”⁴⁴. Condividiamo ampiamente questa affermazione, che troverà conferma nell’analisi del lavoro del Comitato che seguirà.

5.1. Composizione e funzioni del Comitato

Il Comitato è stato istituito in base all’art. 17 della Convenzione⁴⁵. La sua composizione è passata da 18 a 23 componenti al raggiungimento del deposito del trentacinquesimo strumento di ratifica⁴⁶. La sua

⁴⁰ Si veda ad esempio *General Comment No. 36 on article 6: right to life*, CCPR/C/GC/36, 30 ottobre 2018.

⁴¹ V. ad esempio sul diritto all’aborto, *Amanda Jane Mellet v. Ireland*, CCPR/C/116/D/2324/2013, constatazioni del 31 marzo 2016.

⁴² Sono 10 gli organismi di monitoraggio dei diritti umani delle Nazioni Unite, consultabile sul sito [dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani](#). L. OETTE, *The UN Human Rights Treaty Bodies: Impact and Future*, in G. OBERLEITNER (ed.) *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts. International Human Rights*, Springer, Singapore, 2018, p. 95 ss.

⁴³ D. LYONS, *Human Rights Derogations: Sourcing and Analysing the Concluding Observations of the International Human Rights Treaty Bodies*, in *Irish Studies in International Affairs*, n. 32, 2021, p. 153 ss., p. 155.

⁴⁴ D. ŠIMONOVIĆ, *Convention On The Elimination of All Forms Of Discrimination Against Women*, United Nations, New York, 2009.

⁴⁵ Sul Comitato CEDAW, si veda, *inter alia*, D. ŠIMONOVIĆ, *Global and Regional*, cit., p. 595 ss.; A. HELLMUM, I. IKDHAL, *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW)*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2019; A. CANNONE, *Violazioni di carattere sistemico e Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, Cacucci, Bari, 2018, p. 36 ss.; I. BOEREFIJN, J. FRASER, *Article 17*, in P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, M. E. FREEMAN (eds), *The UN Convention*, cit., p. 685 ss.; M. CAMPBELL, J. CONNORS, *Optional Protocol*, in P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, M. E. FREEMAN (eds), *The UN Convention*, cit., p. 824 ss.; R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto internazionale*, cit., p. 164 ss.

⁴⁶ In base all’articolo 17, par. 6.

funzione primaria è di valutare i progressi degli Stati parte nell'attuazione della Convenzione⁴⁷. Gli Stati sono tenuti, ai sensi della Convenzione, a presentare al Segretario Generale dell'ONU un rapporto al termine del primo anno dalla ratifica, ogni quattro e poi quando il Comitato lo richiede. Gli artt. 18-22 CEDAW forniscono ulteriori dettagli sulla procedura di *reporting* (art. 18), l'adozione delle regole di procedura (art. 19), le sue riunioni (art. 20), i rapporti (art. 21), il ruolo delle agenzie specializzate (art. 22). Dal 1987, il Comitato ha partecipato alle riunioni dei presidenti degli organismi di tutela dei diritti umani. Inoltre, esso fa parte della Piattaforma di meccanismi di esperti indipendenti sulla discriminazione e la violenza di genere (EDVAW Platform)⁴⁸. L'organismo di monitoraggio ha formalmente iniziato i lavori nel 1982, a Vienna, un anno dopo l'entrata in vigore della Convenzione, e adottato Raccomandazioni Generali dal 1986. Il Comitato ha altresì specificato le proprie competenze e le proprie regole di procedura, aggiornandole da ultimo proprio quest'anno⁴⁹. Dal 1994, ha adottato osservazioni conclusive e raccomandazioni a ciascuno dei Paesi che hanno presentato relazioni. Recentemente, si è dato inizio ad una prassi di rapporti semplificati, su alcune questioni specifiche (questo è stato il caso anche dell'ultimo rapporto sull'Italia)⁵⁰. Esso ha altresì poteri di inchiesta, che è stata attivata ad oggi nove volte⁵¹. In base alle regole di procedura, può istituire organi sussidiari, quali ad esempio gruppi di lavoro: un esempio è rappresentato dai gruppi di lavoro pre-sessione che stilano delle liste di questioni e argomenti relativi ai rapporti degli Stati Parte che il Comitato CEDAW considererà nella seconda sessione successiva incentrate sulle principali questioni di interesse relative all'attuazione della Convenzione da parte degli Stati parte interessati⁵². Le comunicazioni individuali e le inchieste sono rese possibili dall'adozione del Protocollo opzionale alla Convenzione. Il Protocollo opzionale, che conta al momento in cui si scrive 116 ratifiche, è stato adottato per consenso all'Assemblea Generale dell'ONU il 6 ottobre 1999 ed è entrato in vigore il 22 dicembre 2000. Nel 2001 è stato altresì istituito il *Working Group* sulle comunicazioni⁵³ e nel 2014 un *Working group* sulla procedura delle inchieste in base al Protocollo opzionale⁵⁴. Il *Working Group* sulle comunicazioni si è occupato di gestire le comunicazioni e di considerare alcuni fattori nella definizione delle priorità, tra cui l'adozione di misure temporanee, l'ordine

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ UN WG on Discrimination against Women in Law and in Practice, CEDAW, GREVIO, SR, SR in Africa and IACHR MESECVI, consultabile sul sito dell'[Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani](#).

⁴⁹ *Rules of procedure of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, CEDAW/C/1, 3 marzo 2026.

⁵⁰ Rapporti semplificati significa su questioni specifiche. Conformemente alla decisione adottata nell'ambito dell'82ª sessione (dal 13 giugno al 1º luglio 2022), il Comitato applica la procedura di rendicontazione semplificata a tutti gli Stati parti, a meno che questi ultimi non decidano di non avvalersi di tale procedura e non manifestino l'intenzione di mantenere invece la procedura di rendicontazione standard.

⁵¹ Nigeria, Polonia, Canada, Regno Unito e Irlanda del Nord, Sud Africa, Mali, Kirgizstan, Filippine, Messico.

⁵² Procedure consultabili sul sito dell'[Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani](#).

⁵³ Procedure consultabili sul sito dell'[Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani](#).

⁵⁴ Procedure consultabili sul sito dell'[Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani](#).

cronologico delle registrazioni, l'importanza delle questioni tematiche sollevate per la quasi-giurisprudenza del Comitato, circostanze speciali.

Il Protocollo definisce i criteri di inammissibilità delle comunicazioni individuali: a) la questione è già stata esaminata dal Comitato o è stata esaminata o è in corso di esame in base a un'altra procedura di indagine o di regolamento; b) è incompatibile con le clausole della Convenzione; c) è manifestamente infondata o non sufficientemente fondata; d) rappresenta un caso di abuso del diritto di presentare una comunicazione; e) i fatti cui si riferisce la comunicazione si sono verificati prima dell'entrata in vigore di questo Protocollo per gli Stati Parti interessati, a meno che i fatti in questione non siano continuati anche dopo tale data⁵⁵. La legittimazione ad agire spetta ad individui o gruppi di individui identificati. È ammesso altresì che la presentazione di comunicazioni possa essere svolta anche in nome delle vittime, posto che queste consentano o purché l'autore/autrice della comunicazione possa giustificare la mancanza del consenso⁵⁶. In molti casi si è trattato di comunicazioni presentate da famigliari delle vittime o da ONG a nome delle vittime o dei famigliari, ma sempre con il loro consenso. L'*Actio popularis* non è ammessa. In pochi casi, controversi per la verità, come *VC c. Moldova*⁵⁷, il Comitato CEDAW ha deciso nel senso dell'ammissibilità della comunicazione, pur in assenza del consenso della vittima o dei parenti della vittima. Si trattava del caso di una donna con disabilità, orfana e priva di legami famigliari (né ascendenti, né discendenti), che era stata vittima di ripetuti episodi di violenza domestica, denunciati anche alle autorità. La donna quindi decideva di divorziare e chiedeva il patrocinio di un avvocato. All'annuncio della decisione di porre fine al rapporto matrimoniale, il marito la attaccava e la feriva mortalmente. L'uomo veniva condannato ad una pena detentiva di otto anni per omicidio, confermata in appello. Tuttavia – ciò è ben noto anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani – una condanna del perpetratore della violenza non esonera lo Stato dalla responsabilità per non aver risposto adeguatamente, tempestivamente ed effettivamente alle denunce di violenza domestica. Il quesito che qui si poneva era però in prima battuta di ammissibilità: chi avrebbe potuto presentare il ricorso? È stata infatti l'associazione per cui lavorava l'avvocato che aveva accettato di rappresentare la donna nella procedura di divorzio a presentare il ricorso davanti al Comitato CEDAW. Il Comitato ha ritenuto infine il ricorso ammissibile, ancorché solo a stretta maggioranza (7 giudici erano contrari) e non all'unanimità, ancorando il ragionamento allo spirito dell'art. 2 del Protocollo Opzionale alla Convenzione che prevede esplicitamente la possibilità che le comunicazioni siano presentate senza il consenso della vittima, posto che l'autore o l'autrice del ricorso possa giustificare l'azione in sua vece. Secondo il Comitato, infatti,

⁵⁵ Protocollo opzionale, art. 4.

⁵⁶ Protocollo opzionale, articolo 2.

⁵⁷ Costatazioni nel caso *V.C. (deceased) c. Repubblica di Moldova*, CEDAW/C/76/D/105/2016, decisione del 9 luglio 2020.

decidere nel senso dell'inammissibilità avrebbe voluto dire impedire l'esame delle ragioni della comunicazione e, dunque, data la gravità dei fatti, garantire una forma di impunità⁵⁸.

Il Comitato ha inoltre il potere di ordinare allo Stato l'adozione di misure provvisorie ai sensi dell'art. 5 del Protocollo opzionale. Al termine della procedura, adotta constatazioni e raccomandazioni. Con le constatazioni, esso identifica le norme della Convenzione violate dallo Stato parte nel caso di specie. Le raccomandazioni possono essere specifiche, quindi a vantaggio diretto della vittima, o più generali e/o strutturali, che vanno quindi ad intervenire sull'impianto normativo e di *policy* di uno Stato. La procedura di *follow-up* è una procedura informale, caratterizzata dalla nomina di un *rapporteur* e, talvolta, di un *co-rapporteur*. Meeting periodici vengono organizzati con i rappresentanti degli Stati interessati in un *follow up dialogue* che porta anche alla definizione di un livello di adempimento da A a E (rapporti non pubblici) nei successivi tre anni dall'adozione⁵⁹.

5.2. Sugli atti del Comitato CEDAW

Il Comitato è stato molto influente e le sue constatazioni, osservazioni conclusive e raccomandazioni generali sono stati strumentali alla creazione di una quasi giurisprudenza sui diritti delle donne, in particolare con riguardo alla definizione del contenuto degli obblighi di dovuta diligenza in capo agli Stati nel prevenire e perseguire forme di discriminazione, anche intersezionale, nei confronti delle donne, incluso la violenza di genere nei confronti delle donne⁶⁰. Le constatazioni, che esprimono la "quasi giurisprudenza" del Comitato, hanno rappresentato un fattore significativo nelle riforme giuridiche e politiche a livello nazionale, ma hanno rappresentato altresì uno strumento di *advocacy* per la società civile⁶¹. In particolare, in ambito di prevenzione e contrasto alla violenza domestica e protezione delle vittime, il Comitato ha contribuito alla definizione di riparazioni trasformative, volte cioè a considerare il danno alla vittima in prospettiva di genere, prevedendo, ad esempio, servizi di supporto specializzato incluso per la salute sessuale, riproduttiva e mentale, oltre a soddisfazione, compensazione monetaria e

⁵⁸ *Ibid.*, parr. 6.3 e 6.6: "the Court observed that concluding to the contrary would amount to preventing such serious allegations of a violation of the Convention from being examined at the international level, with the risk that the respondent State might escape its responsibility under the Convention as a result of its failure to designate, notwithstanding its obligations under domestic law, a legal representative to act on behalf of the victim. According to the Court, permitting to the State to escape thus its accountability would have been inconsistent with the general spirit of the Convention". I giudici dissenzienti hanno osservato che un ricorso senza consenso della vittima deve essere solo eccezionale e in circostanze ben giustificabili. In particolare, questi temevano l'ammissibilità di "*actio popularis* in the guise of a communication on behalf of a victim under the Optional Protocol". Nello specifico, sebbene la violenza domestica con buona probabilità possa essere emersa nella procedura di divorzio, essi ritenevano che non vi fossero prove tali da giustificare un interesse dell'associazione a procedere.

⁵⁹ La procedura è compito del CEDAW *working group on individual communications*.

⁶⁰ *General Recommendation No. 28*, cit., par. 19., C. CHINKIN, L. GORMLEY, *Violence against Women*, in P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, M. E. FREEMAN (eds), *The UN Convention*, cit., p. 824 ss.

⁶¹ M. CAMPBELL, J. CONNORS, *Optional Protocol*, cit., p. 663.

garanzia di non ripetizione⁶². Le constatazioni sono state altresì fondamentali nella trattazione, recentemente, della violenza ostetrica come forma di violenza di genere nei confronti delle donne⁶³. Benché non vincolanti, gli atti emanati dal Comitato hanno svolto un ruolo cruciale nello sviluppo della tutela dei diritti delle donne a livello domestico. Ad esempio, la Corte Suprema spagnola, con riferimento al caso *González Carreno c. Spagna*⁶⁴, ha ritenuto che tutte le raccomandazioni individuali o specifiche che promanano dal Comitato e dai *treaty-bodies* dell'ONU sono eseguibili nelle corti spagnole, garantendo nel caso specifico una riparazione alla ricorrente di 600,000 euro⁶⁵. In un caso di inchiesta in materia di salute sessuale e riproduttiva nel Regno Unito e Irlanda del Nord, le raccomandazioni del Comitato sono state esplicitamente incorporate nella legislazione domestica del paese⁶⁶.

Spostandoci alle osservazioni conclusive, che vengono adottate dal Comitato sulla base dei rapporti inviati dagli Stati membri in ottemperanza agli obblighi discendenti dalla Convenzione, e dunque in un certo senso “in dialogo” con le autorità nazionali, esse non hanno effetto vincolante per lo Stato cui sono rivolte, ma possono avere ricadute positive sull'effettiva attuazione delle norme pattizie per il tramite di un apparato raccomandatorio che promana da un organismo autorevole⁶⁷. Come evidenziato dall'*Office for the High Commissioner of Human Rights*: “[t]reaty bodies have no means of enforcing their recommendations. Nevertheless, most States take the reporting process seriously, and the committees have proved successful in raising concerns relating to the implementation of the treaties in many States”⁶⁸. Le osservazioni conclusive rappresentano una fonte importante di diritto internazionale dei diritti umani e prassi⁶⁹. Il Comitato sul diritto internazionale dei diritti umani e la prassi della *International Law Association* ha osservato in un suo rapporto del 2004 “most courts have recognised that [...] the treaty bodies interpretations deserve to be given considerable weight”⁷⁰. In uno studio che è stato condotto su oltre 150 decisioni a livello domestico (non italiane), sono stati presentati alcuni esempi di come le osservazioni

⁶² C. CHINKIN, L. GORMLEY, *Violence against Women*, cit., p. 678.

⁶³ Si veda ad esempio i casi *N.A.E. c. Spagna*, CEDAW/C/82/D/149/2019, constatazioni del 27 giugno 2022, M.D.C.P. c. *Spagna*, CEDAW/C/84/D/154/2020, constatazioni del 24 febbraio 2023.

⁶⁴ *Angela González Carreño c. Spagna*, CEDAW/C/58/D/47/2012, constatazioni del 16 luglio 2014.

⁶⁵ *Tribunal Supremo Sala de lo Contencioso- Administrativo Sección Cuarta*, sentenza n. 1263/2018. M. CAMPBELL, J. CONNORS, *Optional Protocol*, cit., p. 872.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 830.

⁶⁷ W. KÄLIN, *Examination of State Reports*, in H. KELLER, G. ULFSTEIN (eds), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, CUP Cambridge, 2012; M. PAGLIUCA, *Le osservazioni conclusive del Comitato CEDAW come strumento di evoluzione interpretativa e di rafforzamento dell'implementazione della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne*, in *OIDU*, n. 5, 2023, n. 5, p. 1197 ss.

⁶⁸ *UN Office of the High Commissioner, The United Nations human rights treaty system* (fact sheet no. 30/rev. 1), p. 29; D. LYONS, *Human Rights Derogations*, cit., p. 156.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 157.

⁷⁰ ILA, Committee on International Human Rights Law and Practice, *Final Report on the Impact of Findings of the United Nations Human Rights Treaty Bodies*, 2004, par. 175.

conclusive del Comitato CEDAW siano state invocate nel corso di procedimenti nazionali⁷¹. Benché, come si vedrà nel caso italiano⁷², i riferimenti alla CEDAW e alle osservazioni conclusive del suo Comitato siano stati perlopiù volti a fornire il quadro normativo per affrontare il caso di specie, concordiamo sul fatto che “the references by domestic courts to the findings of the monitoring bodies strengthen the normativity of those findings at the international level”⁷³, nonostante la loro natura di atto non vincolante. Con riferimento alle Raccomandazioni Generali, il Comitato ne ha adottate, a dicembre 2024, un numero significativo: 40⁷⁴. Se ne fornirà qui una breve panoramica. Le raccomandazioni possono riguardare questioni inerenti alla partecipazione alla Convenzione da parte degli Stati parte – riserve, *core obligations*⁷⁵ – o questioni di carattere sostanziale che chiariscono il contenuto di specifici diritti – diritto all’accesso alla giustizia⁷⁶ – o interpretare la Convenzione in senso evolutivo – violenza nei confronti delle donne come forma di discriminazione, intersezionalità e applicazione della Convenzione in tempo di guerra⁷⁷. Rilevante notare come la *General Recommendation* n. 28, già citata, abbia espressamente riconosciuto che la discriminazione sulla base del sesso e del genere include donne lesbiche, bisessuali e transgender⁷⁸. La più recente Raccomandazione Generale in ordine temporale, ovvero la n. 40 sulla rappresentazione equa ed inclusiva delle donne nei sistemi decisionali, fa emergere chiaramente lo sforzo interpretativo delle disposizioni della Convenzione condotto negli anni dal Comitato⁷⁹. Ad esempio, la Raccomandazione Generale fa riferimento alla partecipazione delle donne, riconosciuta al momento come strutturalmente e significativamente insufficiente, alla prevenzione dei conflitti e delle crisi internazionali, nonché ai negoziati di pace e agli sforzi di *peace building*⁸⁰. Si occupa altresì della dimensione digitale e riconosce come le donne siano state ampiamente sottorappresentate nello sviluppo degli avanzamenti tecnologici e la presenza di un *digital divide* che può essere superato solo attraverso una adeguata azione di educazione⁸¹. Inoltre, la partecipazione delle donne è ostacolata dalla presenza di stereotipi di genere nei dati che “nutrono” l’intelligenza artificiale, che quindi per questa via riproduce schemi di discriminazione nei

⁷¹ M. KANETAKE, *UN Human Rights Treaty Monitoring Bodies Before Domestic Courts*, in *International Comparative Law Quarterly*, n. 67, 2018, p. 201 ss., p. 210.

⁷² Vedi *infra*, par. 6 and 7

⁷³ M. KANETAKE, *UN Human Rights*, cit., p. 232.

⁷⁴ In corso di adozione è la *General Recommendation No. 41 on Gender Stereotypes*, CEDAW/C/GC/41 (2026).

⁷⁵ *General Recommendation No. 1: Reporting by States parties*, A/41/45 (1986); *General Recommendation No. 4: Reservations* (1987); *General Recommendation No. 20* (1992); *General Recommendation n. 28*, cit.

⁷⁶ *General Recommendation on Women’s Access to Justice*, CEDAW/C/GC/33 (2015).

⁷⁷ *General Recommendation No. 19: Violence against Women* (1992); *General Recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19*, CEDAW/C/GC/35 (2017); *General Recommendation No. 28*, cit.; *General Recommendation No. 30 on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations*, CEDAW/C/GC/30 (2013).

⁷⁸ *General Recommendation n. 28*, cit., par. 18. Si veda altresì, R. CELORIO, *Women*, cit., p. 88.

⁷⁹ *General Recommendation No. 40 on equal and inclusive representation of women in decision-making systems*, CEDAW/C/GC/40 (2024).

⁸⁰ *General Recommendation No. 40*, cit., par. 5.

⁸¹ *Ibid.*, par 9.

confronti delle donne e delle ragazze⁸². Il Comitato riflette, come ha fatto in altre Raccomandazioni Generali, sul concetto di intersezionalità, riferendosi alle donne in “tutta la loro diversità” (“women in all their diversity”)⁸³. Alla luce dell’intersezionalità, la sua attenzione si è rivolta anche ai diritti delle persone trans e intersex. Ciò è emerso anche in *concluding observations* che hanno riconosciuto pratiche di operazioni su neonati intersex come forme di mutilazioni genitali⁸⁴. Tra le raccomandazioni più significative per la “quasi-giurisprudenza” del Comitato vanno annoverate le Raccomandazioni Generali n. 19 e n. 35, in quanto è grazie alla prima, la n. 19, che la violenza di genere nei confronti delle donne è ricondotta all’ambito di applicazione della Convenzione, in quanto forma di discriminazione di genere, che – come approfondisce meglio la Raccomandazione Generale n. 35 – colpisce le donne in quanto donne o le colpisce in modo sproporzionato. Nella più recente versione, il Comitato utilizza il termine specifico “gender-based violence against women”, linguaggio che era già entrato nella prassi, essendo presente in molti strumenti internazionali di natura vincolante e non vincolante, inclusa la Convenzione di Istanbul del Consiglio d’Europa⁸⁵. L’altro aspetto innovativo e moderno della più recente Raccomandazione Generale in materia di violenza contro le donne concerne le forme di violenza. Il Comitato rileva che la violenza contro le donne avviene anche nella sfera online e digitale, individuate quali nuove frontiere della violenza che richiedono una risposta coordinata degli Stati e delle società di telecomunicazione⁸⁶. La Raccomandazione si riferisce altresì ai crimini contro le difensore dei diritti umani, politiche, attiviste e giornaliste, ma non dimentica le violazioni della salute e dei diritti riproduttivi delle donne: sterilizzazione forzata, aborto forzato, criminalizzazione dell’aborto, diniego di accesso ad un aborto sicuro e a cure post aborto sono utilizzate come esempio di violenza contro le donne che può ammontare a tortura, trattamento crudele, inumano o degradante⁸⁷. Il Comitato poi affronta l’aspetto delle riparazioni trasformative, che sono volte a rispondere alle cause sottostanti la discriminazione di genere⁸⁸.

Sempre nel solco dell’ampliamento per via interpretativa del campo di applicazione della CEDAW, il Comitato CEDAW ha riconosciuto nella sua Raccomandazione generale n. 30 (2013) che gli ambiti di interesse affrontati nelle risoluzioni attinenti l’Agenda Donne, Pace e Sicurezza “trovano espressione nelle disposizioni sostanziali della Convenzione” e che pertanto “la loro attuazione deve basarsi su un modello di uguaglianza sostanziale e coprire tutti i diritti sanciti dalla Convenzione”⁸⁹. Ciò significa, ad

⁸² *Ibid.*, par. 30

⁸³ *Ibid.*, par. 17.

⁸⁴ Si veda ad esempio *Concluding observations on the ninth periodic report of Sri Lanka*, CEDAW/C/LKA/CO/9, 24 febbraio 2025.

⁸⁵ *General Recommendation No. 35, cit.*, par. 9.

⁸⁶ *Ibid.*, par. 20.

⁸⁷ *Ibid.*, par. 18.

⁸⁸ *Ibid.*, par. 33 (b).

⁸⁹ *General Recommendation No. 30, cit.*, par. 26.

esempio, lavorare sulla lotta alla discriminazione per attuare sia il pilastro della partecipazione sia quello della protezione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza⁹⁰. Ne consegue che il meccanismo delle comunicazioni individuali, nei limiti del meccanismo stesso, può essere utilizzato per affrontare la mancata risposta degli Stati alla violenza sessuale nei conflitti armati e per attuare piani d'azione nazionali efficaci. L'inchiesta è altresì un mezzo utilizzabile: il Comitato ha presentato specifiche osservazioni e raccomandazioni a Stati colpiti da conflitti. Ha richiesto, ad esempio, al Myanmar di sviluppare un piano d'azione comprensivo per l'attuazione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza e di includere le donne e le ragazze in ogni fase del processo di ricostruzione post-conflitto, incluso nel *decision-making*⁹¹.

Infine, un ultimo esempio sul potere interpretativo del Comitato nell'adozione delle Raccomandazioni Generali riguarda la Raccomandazione Generale No. 37 (2018) *on gender-related dimensions of disaster risk reduction in a changing climate*, che riconosce l'impatto sproporzionato del cambiamento climatico sulle donne e le ragazze⁹². Il cambiamento climatico contribuisce all'aggravarsi di forme di discriminazione già esistenti nelle società e alla materializzazione di fenomeni violenti. Comprendere le radici dell'impatto sproporzionato del cambiamento climatico sulle donne consente di formulare una risposta alla migrazione sensibile alle questioni di genere e al trauma, una risposta che non sia universalizzante e standardizzata, ma che tenga conto delle esperienze individuali. Come è stato osservato, il clima non è mai l'unica causa della migrazione (o della non migrazione), ma è "mediato socialmente"⁹³. L'"effetto CEDAW" ha portato dunque ad una comprensione del fenomeno della discriminazione di genere nei confronti delle donne che è ancora molto attuale e tiene conto del *continuum* di violenza e di "moderne" forme di perpetuazione degli schemi di oppressione che sfuggivano, evidentemente, negli anni Settanta.

6. L'impatto della CEDAW sull'ordinamento italiano: la funzione di monitoraggio del Comitato CEDAW

Resta ora da interrogarsi sull'effetto che la CEDAW ha avuto nell'ordinamento italiano. Il Comitato CEDAW ha esaminato due comunicazioni nei confronti dell'Italia, una delle quali, *Mukhina c. Italia*,

⁹⁰ Su cui si veda S. DE VIDO, *The Women, Peace and Security Agenda and the Continuum of Gender-Based Violence against Women*, in R. CADIN, L. DEL TURCO, V. ZAMBRANO (a cura di), *The United Nations "Women, Peace and Security" Agenda 25 Years after Security Council Resolution 1325 (2000)*, Giappichelli, Torino, 2025, p. 75 ss.

⁹¹ *Concluding observations on the report of Myanmar submitted under the exceptional reporting procedure*, CEDAW/C/MMR/CO/EP/1 (2019), para. 63.

⁹² *General Recommendation No. 37 on Gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change*, CEDAW/C/GC/37 (2018).

⁹³ P. LAMA, M. HAMZA, M. WESTER, *Gendered Dimensions of Migration in Relation to Climate Change*, in *Climate and Development*, 2021, n. 13, p. 326 ss.; C. ALBERTYN, H. ALVIAR GARCÍA, M. CAMPBELL, S. FREDMAN, M. RODRIGUEZ DE ASSIS MACHADO (eds), *Feminist Frontiers in Climate Justice: Gender Equality, Climate Change and Rights*, Elgar, Cheltenham, 2023; S. DE VIDO, *Sea Level Rise as a Form of Gendered Climate Violence: International Legal Implications for Migration*, in E. FORNALÈ (ed.), *Sea Level Rise*, Palgrave MacMillan, Cham, 2026, p. 145 ss.

dichiarata inammissibile il 18 ottobre 2011, in quanto la domanda, che verteva su una questione di revoca della custodia di un figlio minore di età, non era stata sufficientemente sostanziata nelle asserite violazioni degli artt. 2, 5 (a) e 16 (1) CEDAW⁹⁴. Il Comitato ha adottato poi, il 20 giugno 2022, le sue constatazioni nel caso *A.F. c. Italia*⁹⁵. Si tratta di un caso di vittimizzazione secondaria multipla. La donna, che aveva subito un attacco violento da parte del marito, subiva violenza sessuale da parte di uno dei carabinieri che erano giunti sul luogo della violenza, il quale la ricontattava dopo il fatto adducendo di essere in possesso di informazioni rilevanti per il caso. Dopo essersi confidata con un'amica, la donna si sottoponeva ad un esame medico che accertava la compatibilità delle ferite con un rapporto sessuale non consensuale. Il tribunale di Cagliari condannava dunque il funzionario per violenza sessuale e veniva congedato. Il ricorso alla Corte regionale di Cagliari assolveva invece l'uomo, basando la propria argomentazione su una serie di stereotipi e miti sul come una vittima di violenza sessuale dovrebbe comportarsi. Ad esempio, il fatto che l'uomo avesse usato il preservativo era agli occhi della corte domestica indice di consenso e il comportamento della vittima non era compatibile con il comportamento di una vittima a seguito di uno stupro. La corte adduceva persino che le prove della visita medica non dimostravano inequivocabilmente violenza. La Cassazione respingeva infine il ricorso nel 2017, sostenendo che le argomentazioni non fossero sufficienti a riconsiderare la decisione.

Ora, è piuttosto evidente che una decisione di una giurisdizione interna che si basa su miti e stereotipi legati al reato di stupro sia una forma di discriminazione nei confronti delle donne⁹⁶. Il Comitato CEDAW è stato invero molto chiaro nelle sue argomentazioni e ha concluso che l'Italia ha violato gli artt. 2 (b), (d), 3, 5 e 15 CEDAW. In particolare, il Comitato ha ritenuto che la decisione del Tribunale regionale di annullare la condanna di C.C. per mancanza di prove a sostegno degli elementi del reato di cui era accusato, nonostante le significative prove forensi, mediche e testimoniali disponibili, potrebbe essere attribuibile solo a stereotipi di genere profondamente radicati che hanno portato ad attribuire un maggiore peso probatorio alla narrazione dell'imputato, che è stata accettata senza alcun esame critico delle argomentazioni della difesa e senza alcun riesame o nuova audizione delle prove per consentire ai testimoni di spiegare eventuali incongruenze percepite⁹⁷. Il Comitato ha osservato che il trattamento riservato all'autrice dinanzi alla corte d'appello, aggravato dinanzi alla Corte Suprema, ha rivelato una

⁹⁴ *Zhanna Mukhina c. Italia*, CEDAW/C/50/D/27/2010, constatazioni del 18 ottobre 2011.

⁹⁵ *A.F. c. Italia*, CEDAW/C/82/D/148/2019, constatazione del 20 giugno 2022.

⁹⁶ Ciò è ben consolidato: si veda ad esempio Corte EDU, sent. 27 maggio 2021, *J.L. c. Italia*, ric. n. 5671/16. Cfr. M. FRULLI, *Il 'paradosso italiano' tra riforme normative e inefficienze applicative: una lettura critica della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani sulla violenza di genere*, in R. PAVONI (a cura di), *Uno strumento vivente: l'impatto della CEDU sull'ordinamento italiano*, Siena University Press, Siena, in corso di pubblicazione. Sugli stereotipi di genere nei casi di violenza domestica, L. PERONI, A. TIMMER, *Gender Stereotyping in Domestic Violence Cases: An Analysis of the European Court of Human Rights' Jurisprudence*, in E. BREMS, A. TIMMER (eds.), *Stereotyping and Human Rights Law*, Intersentia, Antwerp, 2016, pp. 39-65.

⁹⁷ *A.F.*, *cit.*, par. 7.16.

chiara mancanza di comprensione dei costrutti di genere della violenza contro le donne, del concetto di controllo coercitivo, delle implicazioni e delle complessità dell'abuso di autorità, compreso l'uso e l'abuso della fiducia, dell'impatto dell'esposizione a traumi consecutivi, dei complessi sintomi post-traumatici, tra cui la dissociazione e la perdita di memoria, e delle vulnerabilità e dei bisogni specifici delle vittime di abusi domestici⁹⁸. Il Comitato CEDAW ha fatto altresì riferimento a norme culturali e preconcetti che hanno negato alla ricorrente pari accesso alla giustizia, non solo negandone la protezione, ma sottoponendola altresì a discriminazioni e ri-traumatizzazioni. Il *treaty body*, oltre a constatare la violazione da parte dell'Italia nei confronti della ricorrente, ha raccomandato una serie di misure che rientrano nell'ambito di quell'approccio trasformativo alle riparazioni di cui questi si è fatto portavoce. Infatti, l'organismo di monitoraggio ha chiesto, tra l'altro: che tutti i procedimenti giudiziari che riguardano reati sessuali siano imparziali, equi e non affetti da pregiudizi e stereotipi di genere, mediante l'adozione di un ampio spettro di misure correttive, indirizzate a tutti i livelli del sistema giuridico, ad esempio attraverso la formazione di giudici, avvocati, funzionari di polizia, personale medico e altri rilevanti stakeholders per sensibilizzare sulle dimensioni giuridiche, culturali e sociali della violenza contro le donne e la discriminazione di genere; di enfatizzare i danni prodotti dagli stereotipi di genere attraverso una ricerca che sia basata su prove concrete e identificando *best practices*; di promuovere riforme politiche e giuridiche; di monitorare e analizzare precedenti e trend nell'argomentazione giudiziaria; di introdurre misure legislative che assicurino che l'onere della prova non sia indebitamente oneroso e vago⁹⁹. È stata richiesta altresì allo Stato italiano la modifica legislativa del codice penale, per il tramite dell'introduzione dell'elemento del consenso in tutti i casi di violenza sessuale e della rimozione dell'onere della prova in capo alla vittima della penetrazione, della forza o della violenza, a meno che questa non sia necessaria per stabilire la presenza di una circostanza aggravante¹⁰⁰. Una nota magistrata ha affermato che “la dimensione assiologica della decisione si esprime attraverso la motivazione con cui il giudice giustifica le sue scelte e il suo/nostro *ordine*, dando forma ai giudizi di valore da cui essa dipende”¹⁰¹. Invocare l'imparzialità del/la giudice è un falso schermo, che nasconde la normalizzazione di preconcetti, miti e stereotipi sul ruolo sociale della donna nella società. L'imparzialità non è in realtà veramente agita, è una imparzialità che ha assorbito un “inconsapevole stereotipo giudiziario” e la cui osservanza finisce per colpevolizzare le vittime rendendole non credibili e ridimensionare la violenza denunciata: “l'imparzialità è un lungo faticoso percorso che richiede un costante controllo sulla produzione giuridica nella consapevolezza che

⁹⁸ *Ibid.*, par. 7.17.

⁹⁹ *Ibid.*, par. 9, ii, c.

¹⁰⁰ *Ibid.*, par. 9, iii, a e b.

¹⁰¹ P. DI NICOLA TRAVAGLINI, *I pregiudizi giudiziari contro le donne all'esame di organismi internazionali: il caso A.F. contro Italia*, in *Sistema Penale*, 2/2023.

è, innanzitutto, una produzione culturale”¹⁰². *A.F.* ricorda casi innanzi alla Corte europea dei diritti umani, tra cui *J.L. c. Italia*, con un limite, insito non certo nella forza interpretativa della constatazione, indubbia, quanto nel limite delle risorse del Comitato¹⁰³: infatti, per il caso *A.F.* non sono stati discussi *follow up* con riguardo all’Italia. Nella seduta del *Working Group on individual communication* del 2024, il *follow up* dell’Italia era in corso¹⁰⁴, mentre le sessioni del Comitato sono al momento minacciate da crisi di liquidità¹⁰⁵. Un’autrice riportava che, ad un anno di distanza, le misure di riparazione specifiche per la vittima, *A.F.*, non erano state riconosciute dalle autorità italiane, né le misure generali previste adottate¹⁰⁶. Ad oggi non si hanno notizie. L’attuazione della constatazione è stata oggetto di una interrogazione del 28 ottobre 2025 da parte di un gruppo di Senatori, i quali hanno richiesto alla Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri della giustizia e degli affari esteri e della cooperazione internazionale di spiegare quali misure urgenti il Governo abbia intenzione di adottare per dare piena esecuzione alla decisione del Comitato CEDAW nel caso *A.F.*; di indicare quali risorse economiche siano state individuate e le misure operative per l’attuazione delle decisioni dei comitati ONU in materia di diritti umani e, in caso contrario, per quali ragioni tali obblighi internazionali non siano stati ancora adempiuti; di valutare l’istituzione di un tavolo interministeriale volto a definire modalità certe e tempestive di esecuzione delle decisioni internazionali di condanna dell’Italia per violazioni dei diritti delle donne. Ha altresì richiesto se il Governo non ritenga opportuno intervenire in via straordinaria per evitare ulteriori forme di vittimizzazione e lesione del diritto alla giustizia, garantendo un risarcimento effettivo e misure di sostegno adeguate alla vittima, in conformità alle raccomandazioni del Comitato CEDAW e agli obblighi internazionali assunti dall’Italia¹⁰⁷. La situazione dell’Italia, in cui ad un attivismo legislativo si contrappone una carente attuazione degli obblighi internazionali¹⁰⁸, è stata descritta molto bene nelle osservazioni conclusive sull’ottavo rapporto periodico riguardante l’Italia adottate nel febbraio 2024¹⁰⁹. Molte delle criticità osservate nel rapporto trovano eco nel dibattito politico e di società civile che ne è seguito nel 2025¹¹⁰. Ad esempio, il Comitato CEDAW ha riscontrato che manca una definizione chiara di “discriminazione contro le donne” nel

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *J.L., cit.*

¹⁰⁴ Documento del *Working Group on Communications under the Optional Protocol*, 24-26 gennaio 2024, 87. Sessione.

¹⁰⁵ Statement by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on the United Nations Financial and Liquidity Crisis, 17 febbraio 2026, consultabile al sito dell’[Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani](#).

¹⁰⁶ I. BOIANO, *Women Before the Law in Italy: A Picture from the CEDAW Committee’s View in the Case A. F. v. Italy* in A. CONDELLO, A. WAGNER (eds.), *Gender Stereotypes, Gender, Justice*, Springer Nature, Cham, 2026, p. 279 ss., p. 295.

¹⁰⁷ Interrogazione all’ordine del giorno della 414. [Seduta del Senato della Repubblica](#) del 23 aprile 2026.

¹⁰⁸ Sul punto, S. DE VIDO, F. VALERIO, *The Istanbul Convention in Italy: Legislative Activism Failing to Protect Women Victims of Violence*, in W. BUREK, K. SĘKOWSKA-KOZŁOWSKA, A. ZIMMERMANN, *The Istanbul Convention in Action, cit.*, p. 57 ss. Si veda altresì, sulla riforma dell’art. 604 *bis* e *ter* c.p., C. CARDINALI, *CEDAW e adeguamento dell’ordinamento italiano. La rilevanza delle discriminazioni basate su genere, sesso, orientamento sessuale, identità di genere e la loro intersezione*, in *DPCE Online*, 46, 2021.

¹⁰⁹ *Concluding Observations on the eight periodic report of Italy*, CEDAW/C/ITA/CO/8, 27 febbraio 2024.

¹¹⁰ Si veda ad esempio il dibattito sul reato di femminicidio di cui *infra*.

nostro ordinamento che includa la discriminazione diretta, indiretta e intersezionale¹¹¹, e il reato di femminicidio quale specifica fattispecie penale¹¹². Inoltre, il Comitato ha evidenziato – in linea, va detto, con il GREVIO nel suo rapporto di valutazione di base del 2020¹¹³, che il codice penale italiano non contempla ancora esplicitamente una definizione del reato di stupro basata sulla mancanza di consenso libero e volontario, in linea con gli standard internazionali¹¹⁴. Con specifico riguardo alla vittimizzazione secondaria, oggetto delle constatazioni di cui si è detto, il Comitato CEDAW ha manifestato preoccupazione per l'uso di un linguaggio discriminatorio e il verificarsi di episodi di vittimizzazione secondaria durante i procedimenti giudiziari, raccomandando di rafforzare programmi di *capacity-building* per giudici, pubblici ministeri e avvocati volti a eliminare i pregiudizi di genere e prevenire tale fenomeno¹¹⁵.

7. L'impatto della CEDAW sull'ordinamento italiano: ovvero di come l'Italia si conforma agli obblighi discendenti dalla Convenzione

Le osservazioni conclusive del Comitato CEDAW hanno anticipato, e potenzialmente influenzato, importanti sviluppi legislativi in Italia. Ad esempio, a seguito delle osservazioni conclusive al VII rapporto periodico dell'Italia¹¹⁶ è stata approvata la l. 69/2019, c.d. “Codice Rosso”¹¹⁷. Nei lavori parlamentari preparatori viene fatto esplicito riferimento alla Direttiva 2012/29/UE¹¹⁸, il cui considerando n. 6 richiama il quadro normativo internazionale sulla prevenzione e il contrasto della violenza di genere, menzionando espressamente la CEDAW, le decisioni e le raccomandazioni del Comitato e la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica¹¹⁹. Nel 2025, il dibattito – politico e di società civile – intorno ad alcuni punti chiave delle osservazioni conclusive del Comitato CEDAW nei confronti dell'Italia si è fatto particolarmente acceso. Il testo del disegno di legge di iniziativa governativa recante *Introduzione del delitto di femminicidio e altri interventi normativi per il contrasto alla violenza nei confronti delle donne e per la tutela delle vittime*

¹¹¹ *Ibid.*, par. 13.

¹¹² *Ibid.*, 27, c.

¹¹³ GREVIO, *Baseline Evaluation Report*, GREVIO/Inf(2019)18 (2020), par. 191.

¹¹⁴ *Concluding Observations*, cit., par. 27 d.

¹¹⁵ *Concluding Observations*, cit., par. 15, b e 16.

¹¹⁶ *Concluding observations on the 7th periodic report of Italy*, CEDAW/C/ITA/CO7 (2017).

¹¹⁷ Legge 19 luglio 2019, n. 69, Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, in GU n.173 del 25 luglio 2019.

¹¹⁸ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, GU L 315 del 14 novembre 2012, p. 57.

¹¹⁹ Considerando n. 6: “La regolamentazione internazionale in materia include la convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW) adottata il 18 dicembre 1979, le raccomandazioni e decisioni del comitato CEDAW e la convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza contro le donne e la violenza domestica, adottata il 7 aprile 2011”.

(d.d.l. 1433) è stato presentato il 31 marzo 2026, assegnato alla seconda Commissione permanente (Giustizia) del Senato in sede redigente nel corso della seduta del 1° aprile 2025. Dopo l'approvazione da parte del Senato il 23 luglio 2025, il testo è stato trasmesso alla Camera, che lo ha approvato in via definitiva il 25 novembre del medesimo anno¹²⁰. Le principali obiezioni non hanno riguardato tanto l'introduzione del termine "femminicidio" di per sé o il riconoscimento della specificità del fenomeno, accolti in modo generalmente positivo, quanto piuttosto l'impianto complessivo del provvedimento. La maggior parte delle organizzazioni impegnate nella lotta alla violenza di genere (tra cui la rete D.i.Re, che ha scelto di non partecipare alle audizioni parlamentari) ha contestato l'approccio del governo, ritenuto eccessivamente simbolico e orientato a una risposta di tipo emotivo¹²¹. Le critiche si sono concentrate in particolare sulla mancanza di misure di prevenzione, sull'assenza di fondi per la formazione obbligatoria dei magistrati, e su una certa incoerenza politica, evidenziata dal contrasto tra la volontà dichiarata di contrastare la violenza di genere e alcune scelte recenti della maggioranza, come la proposta di legge che introduce importanti e limitanti restrizioni e censure all'educazione sessuo-affettiva nelle scuole. Si tratta di osservazioni che mettono in luce la persistente difficoltà del legislatore italiano nel coniugare l'aspetto repressivo con una strategia di lungo periodo fondata sulla prevenzione e sull'educazione, elementi indispensabili, come precedentemente sostenuto, se si intende affrontare in modo strutturale un fenomeno che continua a produrre, con drammatica regolarità, un numero intollerabile di vittime. In questo senso, la magistrata Paola Di Nicola Travaglini ha accolto con favore l'introduzione del nuovo reato, riconoscendone il valore simbolico e giuridico, e sottolineando come "il potere di nomina esprime, nell'ambito giuridico, gli schemi con cui viene consacrato l'ordine stabilito, necessariamente fondato sulla realtà sociale e da questa riconosciuto, e fissa categorie di pensiero che lo riproducono".¹²² Tuttavia, la magistrata ha ribadito la necessità che l'intervento legislativo sia accompagnato da un impegno concreto sul piano culturale e preventivo:

si deve essere tutti consapevoli che la violenza contro le donne, i cui effetti estremi sono i femminicidi, non è un problema di criminalità o di sicurezza, risolvibile con la penalizzazione delle condotte, ma impone di poter contare innanzitutto su politiche pubbliche capaci di smantellare gerarchie interiorizzate, anche nelle stesse istituzioni, per educare al riconoscimento e al rispetto della libertà femminile e all'obbligo maschile di limitarsi davanti al suo esercizio.¹²³

¹²⁰ Consultabile sul sito della [Camera](#).

¹²¹ Donne in Rete contro la violenza, *Basta demagogia sulla pelle delle donne. D.i.Re diserta l'audizione in commissione Giustizia sul DDL Femminicidio*, 21 ottobre 2025, consultabile sul sito [D.i.Re](#).

¹²² P. DI NICOLA TRAVAGLINI, *Il femminicidio esiste ed è un delitto di potere*, in *Sistema Penale*, 2025, p. 14, consultabile sul sito della [Rivista Sistema Penale](#).

¹²³ *Ibid.*, p. 35.

Va rilevato che i riferimenti, anche nella relazione che ha accompagnato il disegno di legge di iniziativa governativa, sono stati solamente alla Convenzione di Istanbul e alla nuova Direttiva (UE) 2024/1385¹²⁴. Indubbiamente, sono riferimenti normativi corretti, derivanti da fonti giuridicamente vincolanti; tuttavia, con il silenzio sulla CEDAW si perde la complementarietà giuridica e la visione sistematica delle fonti internazionali.

Infine, si deve altresì osservare che la CEDAW è stata raramente applicata da parte dei giudici interni. Ad esempio, la sentenza della Corte Costituzionale n. 286/2016 sul cognome da attribuire al proprio figlio o figlia ha richiamato l'art. 16, primo comma, lettera g, CEDAW nel sistema delle fonti da cui “emergerebbe la non conformità ai principi sopra richiamati della norma che impone l'attribuzione automatica ed esclusiva del solo cognome paterno”, in quanto siffatta norma “sarebbe lesiva sia dei principi che garantiscono la tutela del diritto al nome, sia di quelli in tema di eguaglianza e di non discriminazione tra uomo e donna nella trasmissione del cognome al figlio, sia esso legittimo o naturale”¹²⁵. La Corte ha dunque dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma sull'attribuzione del cognome paterno nella sola parte in cui, anche in presenza di una diversa e comune volontà dei coniugi, i figli acquistano automaticamente il cognome del padre. Come è stato osservato, se la Corte si fosse pronunciata, con portata generale, per l'illegittimità della regola dell'attribuzione automatica del cognome paterno, come avrebbe richiesto anche l'esigenza di conformare l'ordinamento italiano alla CEDAW, si sarebbe venuto a creare un vuoto normativo difficilmente colmabile sul piano interpretativo-applicativo ed amministrativo, con conseguente esplosione del contenzioso tra coniugi¹²⁶. La Corte Costituzionale ha incoraggiato infine un “indifferibile intervento legislativo”¹²⁷.

Nella giurisprudenza di legittimità, va segnalata la pronuncia della Corte di Cassazione n. 14917 del 2019¹²⁸, che cita gli artt. 1 e 5 CEDAW in un caso di violenza sessuale. Qui la Corte ha utilizzato la CEDAW per confermare alcuni elementi del procedimento che “servono a sgombrare il campo da ogni tentativo di introdurre nel giudizio parametri di valutazione improntati a stereotipate classificazioni della vittima di violenza sessuale”¹²⁹. È un segnale importante, ancorché debole, in quanto la Corte ha fondato il proprio ragionamento sulla Convenzione solo a conferma di alcuni “principi” – così vengono chiamati

¹²⁴ Direttiva (UE) 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, GU L 2024/1385 del 24 maggio 2024.

¹²⁵ Corte Costituzionale, Sent. n. 286/2016, ECLI:IT:COST:2016:286, par. 3.4.

¹²⁶ A. FABBRICOTTI, *La rilevanza della Convenzione delle Nazioni Unite contro la discriminazione verso le donne (CEDAW) nella giurisprudenza degli Stati contraenti. Un commento a margine della recente pronuncia della Consulta in tema di trasmissione del cognome ai figli*, in *AIC*, n. 2, 2017, p. 1 ss.

¹²⁷ *Ibid.*, par. 6.

¹²⁸ Cass. Pen., Sent. n. 14917 del 12 marzo 2019, dep. 4 aprile 2019.

¹²⁹ *Ibid.*, par. 4.2.

nella sentenza – che tuttavia non sono scontati vista la molteplicità di casi di vittimizzazione secondaria innanzi alle corti italiane¹³⁰.

Uno sviluppo interessante giunge dalla giurisprudenza in materia di tratta di esseri umani e di violenza di genere contro le donne come forma di persecuzione che può consentire il riconoscimento dello status di rifugiata. In tal senso, tuttavia, i giudici tendono a richiamare la Convenzione di Istanbul, relegando la CEDAW al rango delle fonti invocate per completare il quadro normativo di riferimento, ma mai davvero applicate¹³¹. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha già fatto riferimento tanto alla CEDAW (ancorché l'UE non vi abbia aderito) quanto alla Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa per interpretare la Direttiva Qualifiche – pre – quindi – attuale regolamento¹³². Si potrebbe ritenere che: a) i riferimenti agli atti internazionali sono *ad abundantiam*, in quanto esiste già una prassi di riconoscimento della violenza di genere contro le donne quale forma di persecuzione; b) che, anche volendo attingere dalle norme internazionali, la Convenzione di Istanbul sia sufficiente come strumento interpretativo, senza scomodare la più generica CEDAW. Eppure, l'una non esclude l'altra. Ha osservato la già Relatrice Speciale Dubravka Šimonović che la Convenzione di Istanbul codifica e sviluppa ulteriormente gli standard sviluppati dalla CEDAW¹³³. Esiste una profonda sinergia tra la CEDAW e la Convenzione di Istanbul, nel senso che gli standard più dettagliati della seconda sulla violenza di genere contro le donne integrano e rafforzano gli standard globali e più generali della prima.

8. Conclusioni

Dall'analisi svolta in questo contributo emerge l'importanza dell'attività del Comitato CEDAW nel rafforzare gli standard internazionali di tutela dei diritti delle donne per il tramite di un'interpretazione della CEDAW che sfida la neutralità dei diritti umani non per creare ulteriori discriminazioni nel tentativo di cancellarne altre, ma per tenere in considerazione gli schemi di oppressione presenti nelle società che determinano squilibri persistenti a svantaggio delle donne in tutta la loro diversità. La capacità del Comitato di affrontare questioni contemporanee si scontra, tuttavia, da un lato, con la mancanza di risorse, al punto che persino sessioni del *Working Group* sulle comunicazioni individuali vengono cancellate per mancanza di liquidità, dall'altro lato con la diffusione di movimenti *anti-gender*. Anche la procedura di *follow up* alle constatazioni è purtroppo scarsamente efficace, così come sono rari i richiami

¹³⁰ A. FABBRICOTTI, *La rilevanza*, cit., p. 9.

¹³¹ Ad es., si veda Cass. Civ. sez. I, ord. del 12 gennaio 2022, n. 676; S. D'ANTONIO, *Questioni di genere e protezione internazionale: spunti di riflessione*, in O. M. PALLOTTA (a cura di), *Crisi climatica, migrazioni e questioni di genere*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 87 ss.

¹³² Sul punto si veda S. DE VIDO, M. MÖSCHEL, *WS. A turning point for women's rights?*, in *Common Market Law Review*, n. 61, 2024, p. 1661 ss.

¹³³ D. ŠIMONOVIĆ, *Global and Regional Standards on Violence Against Women: The Evolution and Synergy of the CEDAW and Istanbul Conventions*, in *Human Rights Quarterly*, n. 36, 2014, p. 590 ss.

alla CEDAW negli ordinamenti interni, che non siano citazioni meramente formali nell'elenco delle fonti applicabili al caso di specie. In tal senso, vanno accolti favorevolmente i riferimenti, sempre più numerosi, alla Convenzione di Istanbul e alla Direttiva (UE) 2025/1385 a livello nazionale. Sarebbe importante tuttavia non dimenticare che sono, questi, strumenti giuridici che hanno raccolto l'eredità della CEDAW, in tempi in cui il diritto era fortemente poco attento alle questioni dei diritti delle donne e privo di prospettiva intersezionale. La CEDAW può anche apparire come un trattato datato e di scarso impatto, ma, in realtà, grazie ad un'interpretazione delle sue disposizioni sensibile al genere fornita dal Comitato CEDAW, è riuscita a rispondere a molte questioni contemporanee in materia di diritti delle donne. Applicare la CEDAW e la Convenzione di Istanbul come strumenti interpretativi complementari di atti normativi di diritto interno (e/o europeo) consentirebbe di dare forza ad un processo ermeneutico che, nell'analizzare il caso di specie, apre a strade scarsamente esplorate, in un approccio femminista alla giustizia che va alle cause strutturali del fenomeno. Del resto oggi, più che mai, abbiamo bisogno di ricordare agli Stati che esistono degli obblighi ben definiti giuridicamente di sradicare le discriminazioni nei confronti delle donne che discendono da strumenti di cui essi sono parte.