



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

Il contrasto alla violenza contro le donne e gli obblighi statali di *due diligence* nel sistema CEDAW

Relatrice: Chiar.ma Prof.ssa Federica Falconi

Tesi di laurea di
Noemi Maestri
Matr. 345088

Anno accademico 2025/2026



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

Il contrasto alla violenza contro le donne e gli obblighi statali di *due diligence* nel sistema CEDAW

Relatrice: Chiar.ma Prof.ssa Federica Falconi

Tesi di laurea di
Noemi Maestri
Matr. 345088

Anno accademico 2025/2026

A mia figlia Amelia

Sommario

Introduzione	1
CAPITOLO I - Il contrasto alla violenza contro le donne negli strumenti giuridici internazionali	3
1. Dall'internazionalizzazione alla codificazione in trattati internazionali dei diritti delle donne	3
1.1. I diritti delle donne nel contesto della Società delle Nazioni	3
1.2. La protezione dei diritti umani e dei diritti delle donne nel Secondo Dopoguerra e il ruolo della Commissione sulla condizione delle donne	4
1.3. Verso la codificazione della tutela delle donne da ogni forma di discriminazione	6
1.3.1 La Dichiarazione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (DEDAW)	6
1.3.2 Il "Decennio della Donna", la Conferenza di Città del Messico del 1975 e l'adozione della Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW)	7
1.4 La Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW)	9
1.4.1 La discriminazione nei confronti delle donne	11
1.5 Gli anni successivi alla CEDAW	13
2. La violenza contro le donne come <i>human rights issue</i>: le raccomandazioni generali n. 12, n. 19 e n. 35 del Comitato CEDAW	15
2.1 Il tema della violenza contro le donne negli anni successivi alla CEDAW e l'adozione della <i>General Recommendation</i> n. 12	15
2.2 La <i>General Recommendation</i> n. 19	19
2.2.1 La Dichiarazione sull'Eliminazione della Violenza contro le Donne (DEVAW)	21
2.3 La <i>General Recommendation</i> n. 35	22
2.3.1 La dimensione sociale della " <i>gender-based violence against women</i> "	24
2.3.2 Intersezionalità della violenza	25
2.3.3 Un nuovo livello di dettaglio rispetto al concetto di " <i>due diligence</i> "	27
2.4 L'espansione dei luoghi e delle forme della violenza contro le donne dalla GR 19 alla GR 35	28
2.4.1 La violenza contro le donne nel contesto familiare	29
2.4.2 La violenza contro le donne nel contesto della comunità	31
2.4.3 La violenza "di Stato" contro le donne	35

3. La tutela regionale europea delle donne vittime di violenza nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)..... 38

3.1 La protezione delle donne dalla violenza nel quadro regionale europeo 38

3.2 La Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la repressione della violenza contro le donne e la violenza domestica. Profili di carattere generale e applicabilità 42

3.2.1 I quattro pilastri dell'architettura giuridica della Convenzione (le “quattro P”) e l'approccio olistico al tema della violenza di genere 42

3.2.2 Profili di applicabilità della Convenzione di Istanbul 43

3.3 La violenza contro le donne e la violenza di genere contro le donne nella Convenzione di Istanbul..... 44

3.3.1 Sinergie con la CEDAW 44

3.3.2 I reati oggetto della Convenzione di Istanbul..... 47

3.3.3 La centralità dei diritti delle vittime di violenza 50

3.3.4 Obblighi degli Stati..... 53

CAPITOLO II - Gli obblighi statali e lo standard della *due diligence* nel sistema CEDAW 55

1. Gli obblighi giuridici in capo agli Stati contraenti la CEDAW..... 55

1.1. “*To respect, to protect and to fulfil*” 55

1.2 *Temporary Special Measures* (art. 4, par. 1) 58

1.3 Obblighi derivanti dall'art. 2 CEDAW..... 60

1.3.1 Gli obblighi contenuti nei sottoparagrafi dell'art. 2 62

1.4 Obblighi derivanti dagli artt. 3 e 24 CEDAW 66

1.5 Gli obblighi derivanti dall'art. 5 CEDAW 69

2. La *due diligence* nel diritto internazionale e in particolare nell'ambito della protezione dei diritti umani..... 73

2.1 L'origine e l'evoluzione della *due diligence* nel diritto internazionale..... 73

2.2 Il contenuto dello standard della *due diligence* 74

2.3 La *due diligence* nel diritto internazionale dei diritti umani 76

3. La *due diligence* nel contrasto alla violenza contro le donne 79

3.1 Affermazione ed evoluzione..... 79

3.2 Il ruolo “quasi-giurisprudenziale” del Comitato CEDAW 84

3.3 Applicazione dello standard della *due diligence* nel contrasto alla violenza contro le donne 87

3.3.1 Gli orientamenti del Comitato CEDAW nei casi di violenza domestica.... 87

a) Il caso *A.T. c. Ungheria* 87

b) I casi <i>Goekce c. Austria</i> e <i>Yildirim c. Austria</i>	90
3.3.2 Gli orientamenti del Comitato CEDAW nei casi di violenza intersezionale	95
a) <i>Isatou Jallow c. Bulgaria</i>	95
b) <i>M.W. c. Danimarca</i>	96
3.3.3 Gli orientamenti del Comitato CEDAW in tema di accesso alla giustizia: il caso <i>V.K. c. Bulgaria</i>	97
3.3.4 Gli orientamenti del Comitato CEDAW in tema di vittimizzazione secondaria e stereotipi di genere: il caso <i>Vertido c. Filippine</i>	99
3.3.5 L'inchiesta del Comitato CEDAW sulle violenze sistematiche contro le donne a Ciudad Juárez (Messico)	102
3.4 Lo standard della <i>due diligence</i> nel contrasto gli stereotipi di genere	105
CAPITOLO III - Le sfide emergenti nell'ambito della violenza contro le donne .	111
1. La protezione delle donne dalla violenza <i>online</i>, in particolare dallo <i>hate speech</i> sessista	111
1.1 Inquadramento del fenomeno dello <i>hate speech</i> nel sistema ONU e nel Consiglio d'Europa	116
1.2 Il discorso d'odio sessista <i>online</i>	120
1.3 Il sistema di protezione dal discorso d'odio sessista nelle convenzioni internazionali per i diritti umani delle donne	125
1.3.1 La Direttiva UE 2024/1385	129
1.4 Cenni sulla responsabilità statale e la regolamentazione della rete nella lotta al discorso d'odio sessista <i>online</i>	132
2. La violenza ostetrica come nuova sfida nell'ambito della violenza contro le donne	138
2.1 La violenza ostetrica come questione di diritti umani	140
2.2 La responsabilità statale nel contrasto alla violenza ostetrica nel sistema CEDAW	147
2.3 Riflessioni sulle criticità emerse riguardanti la regolamentazione della violenza ostetrica nelle legislazioni domestiche	154
Conclusioni	161
Bibliografia	171
Sitografia	181
Indice dei casi	189

Introduzione

Nel febbraio 2026, davanti al Consiglio dei Diritti Umani a Ginevra, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti umani, Volker Türk, richiamando i noti e allarmanti casi Pelicot e Epstein, ha affermato che la violenza contro le donne è diventata un'emergenza globale, a fronte della quale gli Stati sono esortati a indagare su tutti i presunti crimini, proteggere i sopravvissuti e garantire che la giustizia venga fatta senza paura o favoritismi¹. Tale affermazione permette di evidenziare il contesto e di delineare lo scopo del presente elaborato, ovverosia fornire un'analisi degli obblighi statali nel contrasto alla violenza contro le donne nel sistema della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW), con specifica attenzione agli obblighi di *due diligence*.

Il Capitolo I offre un inquadramento in merito agli strumenti giuridici internazionali volti al contrasto alla violenza contro le donne con particolare riferimento alla CEDAW, quale fondamentale strumento pattizio internazionale che ha segnato un passaggio storico nel complesso percorso di riconoscimento, protezione e affermazione dei diritti umani delle donne.

L'analisi condotta ripercorre l'evoluzione dell'affermazione sul piano internazionale dei diritti delle donne e della tutela delle donne da ogni forma di discriminazione fino al progressivo riconoscimento del fenomeno della violenza contro le donne come *human rights issue* ad opera del Comitato CEDAW attraverso le *General Recommendations* n. 12, 19 e 35.

Nell'ultima parte del Capitolo I, in ragione della sua rilevanza nell'ambito degli strumenti giuridici internazionali di protezione delle donne vittime di violenza, è proposto un approfondimento in merito alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica stipulata ad Istanbul nel 2011 (in seguito anche Convenzione di Istanbul).

Nel Capitolo II, dedicato all'analisi degli obblighi statali e dello standard della *due diligence* nel sistema CEDAW, sono anzitutto esaminati gli obblighi giuridici in capo agli Stati contraenti la CEDAW, con particolare riferimento agli obblighi generali sanciti agli artt. 1-5 e 24 della Convenzione e al modello "*to respect, to protect and to fulfil*".

¹ ONU, *De Pelicot à Epstein, l'urgence mondiale de la violence contre les femmes*, 2026, <https://news.un.org/fr/story/2026/02/1158478>, ultimo accesso 08 agosto 2026.

In seguito, viene affrontato il tema della *due diligence* nell'ambito della protezione internazionale dei diritti umani, sottolineandone la caratteristica di standard di condotta necessaria per adempiere agli obblighi di adottare misure preventive e protettive, di natura procedurale, finalizzate allo svolgimento di indagini, a garantire un processo imparziale e ad adottare misure punitive e di riparazione del danno nei confronti dei responsabili delle violazioni dei diritti umani.

Da ultimo, attraverso l'analisi della sua affermazione ed evoluzione a livello normativo e della sua applicazione negli orientamenti giurisprudenziali del Comitato CEDAW, viene illustrato come lo standard della *due diligence* è stato utilizzato per delineare la responsabilità degli Stati nella prevenzione e nella risposta alla violenza contro le donne, anche nei confronti della violenza commessa da attori non-statali, e nel contrasto agli stereotipi di genere.

Nel Capitolo III viene affrontato il tema delle sfide emergenti nell'ambito della violenza contro le donne, individuando due macroaree che presentano specifici elementi di novità e di criticità meritevoli di approfondimento, ossia la protezione delle donne dalla violenza *online* e, in particolare, dallo *hate speech* sessista e la violenza ostetrica. Dopo aver messo in rilievo come la violenza digitale costituisca la più grande nuova dimensione della violenza di genere contro le donne, viene dedicata un'analisi all'inquadramento del fenomeno dello *hate speech* sessista nel sistema ONU e nel Consiglio d'Europa e al sistema di protezione dal discorso d'odio sessista nelle convenzioni internazionali per i diritti umani delle donne, nell'ambito delle quali è delineata altresì la responsabilità statale per la regolamentazione della rete.

Infine, è dedicato un esame alla recente emersione della violenza ostetrica come *human right issue* che dal diritto alla maternità sicura a tutela dell'integrità fisica delle gravide e delle puerpere si è evoluto integrando l'inclusione di cure rispettose, dignitose e libere da ogni forma di discriminazione e di violenza, fermando l'attenzione in particolare sui profili di responsabilità statale riconosciuti nel sistema CEDAW e sulle criticità riguardanti la regolamentazione della violenza ostetrica nelle legislazioni domestiche.

CAPITOLO I

Il contrasto alla violenza contro le donne negli strumenti giuridici internazionali

1. Dall'internazionalizzazione alla codificazione in trattati internazionali dei diritti delle donne

1.1. I diritti delle donne nel contesto della Società delle Nazioni

L'interesse alla tutela dei diritti delle donne sul piano istituzionale internazionale viene timidamente affrontato per la prima volta nell'ambito della Società delle Nazioni, organizzazione internazionale istituita all'indomani della Prima Guerra Mondiale durante i lavori della Conferenza di Pace di Parigi per assicurare la cooperazione, la pace e la sicurezza internazionale. All'interno del contesto della Società delle Nazioni, il Consiglio Internazionale delle Donne si era fatto promotore, senza successo, dell'inclusione dei diritti delle donne nello Statuto dell'organizzazione, nel quale non è ravvisabile alcun riferimento alle donne e ai loro diritti. Di questa stessa epoca sono tre trattati internazionali adottati dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro che riguardano diritti delle donne, sebbene circoscritti a limitati ambiti di applicazione giuslavoristici, inquadrabili nella categoria di trattati di tipo protettivo¹: la Convenzione concernente l'impiego delle donne prima e dopo il parto², la Convenzione concernente l'impiego delle donne nel lavoro notturno³, entrambe del 1919, e la Convenzione sull'impiego delle donne nei lavori sotterranei e nelle miniere⁴ del 1935. La Società delle Nazioni ha affrontato anche la questione della tratta delle donne per mezzo di due trattati, la Convenzione internazionale per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli del 1921 e la Convenzione concernente la repressione della tratta delle donne maggiorenni del 1933. Nel 1935 la questione della condizione delle donne venne inserita nell'agenda della Società delle Nazioni e, due anni dopo, fu nominato un Comitato di esperti per

¹ N. KAUFMAN HEVENER, *An Analysis of Gender Based Treaty Law: Contemporary Developments in Historical Perspective*, in *Human Rights Quarterly*, 1986, vol. 8, n. 1, pag. 71. L'autrice descrive tre categorie di trattati, in base al loro contenuto: protettivi, correttivi e antidiscriminatori. Quelli definiti protettivi implicano misure a carattere esclusorio che riflettono "a societal concept of women as a group which either should not or cannot engage in specified activities. They imply that women are a subordinate group in society".

² International Labour Organization, *Convention Concerning the Employment of Women before and after Childbirth* (ILO Convention No 3) del 28 novembre 1919.

³ International Labour Organization, *Night Work (Women) Convention* (ILO Convention No 4) del 28 novembre 1919.

⁴ International Labour Organization, *Underground work (Women) Convention* (ILO Convention No 45) del 21 giugno 1935.

avviare un'indagine sulla condizione giuridica delle donne nel mondo. Questo primo approccio si arrestò sul nascere, a causa dello scoppio della Seconda Guerra Mondiale e del conseguente scioglimento della Società delle Nazioni.

1.2. La protezione dei diritti umani e dei diritti delle donne nel Secondo Dopoguerra e il ruolo della Commissione sulla condizione delle donne

Nel secondo dopoguerra, con la nascita delle Nazioni Unite nel 1945, la questione della condizione femminile assunse una nuova rilevanza a livello internazionale. Nonostante più della metà degli Stati firmatari⁵ non garantisse pari diritti alle donne in materia di diritti civili e politici, quali il diritto di voto e di accesso alle cariche pubbliche, lo Statuto delle Nazioni Unite fu il primo trattato internazionale a sancire per la prima volta il principio di uguaglianza tra uomo e donna, riconoscendo espressamente il problema della discriminazione basata sul sesso. Riferimenti all'uguaglianza tra uomo e donna si trovano sia nel Preambolo, in cui si afferma la volontà solenne di «riaffermare la fede (...) nella uguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne», sia nell'art. 1, par. 3, dove, dichiarando i fini e i principi dello Statuto, viene espressa la volontà di «promuovere e incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione». Il compito di promuovere l'evoluzione della condizione femminile attraverso la parità di genere, i diritti e l'emancipazione delle donne venne affidato nel 1946 ad un organismo intergovernativo globale, la Commissione sullo *status* delle donne (*Commission on the Status of Women*, CSW), istituita quale Commissione del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite⁶ (ECOSOC) come organismo parallelo alla Commissione per i diritti umani. Le funzioni della CSW, il cui mandato è stato esteso nel 1987⁷, includono l'elaborazione di rapporti e la presentazione di raccomandazioni all'ECOSOC sulla promozione dei diritti delle donne in campo politico, economico, civile, sociale ed educativo. La Commissione può inoltre fornire informazioni al Consiglio sulla condizione femminile nel mondo e sulle azioni intraprese dagli Stati, nonché è incaricata di elaborare gli standard inerenti i diritti umani delle donne mediante l'adozione di

⁵ E. SPEZIALI, *Il divieto di discriminazione in base al sesso negli strumenti di portata generale sui diritti umani*, in *Università di Padova – Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca”*, 2016, <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/il-divieto-di-discriminazione-in-base-al-sesso-negli-strumenti-di-portata-generale-sui-diritti-umani>, ultimo accesso 05 febbraio 2026.

⁶ Risoluzione del Consiglio economico e sociale n. 11 (II) del 21 giugno 1946.

⁷ Risoluzione del Consiglio economico e sociale n. 22 del 1987.

raccomandazioni anche con riferimento a questioni urgenti. Il 10 dicembre 1948 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvò e proclamò la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (UDHR)⁸ che, pur non essendo formalmente vincolante per gli Stati membri in quanto strumento di *soft law*, rappresenta la prima testimonianza della volontà della comunità internazionale di riconoscere universalmente i diritti di ciascun essere umano e di assicurare ad essi la protezione con la previsione di norme giuridiche. La CSW ebbe, anche in questo caso, un ruolo essenziale nell'assicurarsi che nel testo della dichiarazione venissero inseriti riferimenti egualitari e neutrali rispetto al genere, quale ad esempio la frase «Considerato che i popoli delle Nazioni Unite hanno riaffermato nello Statuto la loro fede (...) nell'uguaglianza dei diritti dell'uomo e della donna» contenuta nel Preambolo.

La Commissione, che è tutt'oggi operativa⁹, ha svolto un ruolo chiave nell'organizzazione delle conferenze mondiali sui diritti delle donne ed è stata determinante nel *drafting* di tre trattati che stabiliscono importanti principi di uguaglianza giuridicamente vincolanti. Il primo fu la Convenzione sui diritti politici della donna del 1952¹⁰, la quale sancisce il diritto delle donne all'elettorato attivo e passivo e il libero accesso alle cariche pubbliche “in condizione di parità con gli uomini, senza discriminazione alcuna”, considerata il primo strumento giuridico internazionale a riconoscere e proteggere i diritti politici delle donne. A essa seguirono due trattati in tema di matrimonio: la Convenzione sulla nazionalità delle donne sposate del 1957¹¹ e la Convenzione sul consenso al matrimonio, l'età minima legale per il matrimonio e la registrazione del matrimonio del 1962¹² e le successive Raccomandazioni¹³, che miravano all'abolizione di usanze e pratiche relative ai matrimoni con bambini/e e ai fidanzamenti di ragazze in giovanissima età. Alla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani seguì, nel 1966, l'adozione dei due *Covenant*¹⁴, la Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e la Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici che, insieme, costituiscono la *International Bill of Human Rights*. Tuttavia, come osservato in dottrina, l'efficacia di questi strumenti per la protezione dei diritti umani

⁸ Risoluzione Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 217 A del 10 dicembre 1948.

⁹ Con risoluzione dell'ECOSOC del 14 dicembre 2022 l'Iran è stato espulso dalla Commissione per le azioni brutali di autorità statali contro le proteste volte a chiedere giustizia per Masha Amini, morta nel settembre 2022 mentre era in custodia della polizia, accusata di non avere adeguatamente indossato il velo.

¹⁰ Risoluzione Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 640 (VII) del 20 dicembre 1952.

¹¹ Risoluzione Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 1040 (XI) del 29 gennaio 1957.

¹² Risoluzione Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 1763 A (XVII) del 07 novembre 1962.

¹³ Risoluzione Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 2018 (XX).

¹⁴ Risoluzione Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 2200 A (XXI) del 16 dicembre 1966.

delle donne «has remained extremely limited despite the fact that these instruments have established the principle of the equality of sexes and that states have pledged to bring about its realization¹⁵». Tutti questi documenti, la cui portata profondamente innovativa è innegabile, persero, tuttavia, rapidamente vigore a partire dagli anni Sessanta, perché il crescente interesse globale verso i diritti delle donne portò alla luce le carenze e i limiti degli strumenti previsti per tutelarli, evidenziando come il principio di non discriminazione contenuto nello Statuto delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani non fosse sufficiente a contrastare il vasto fenomeno delle pratiche discriminatorie che le donne continuavano a subire in tutto il mondo. Fu così che iniziarono ad essere rappresentate, nell'emergente contesto legale di tutela dei diritti umani, istanze relative allo sviluppo di una norma che contrastasse il fenomeno della discriminazione delle donne, sviluppando un'attenzione esclusiva alla discriminazione di genere.

1.3. Verso la codificazione della tutela delle donne da ogni forma di discriminazione

1.3.1 La Dichiarazione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (DEDAW)

Il primo passo in questa direzione fu l'adozione della Dichiarazione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (DEDAW), la prima misura legale onnicomprensiva sui diritti delle donne. Essa fu richiesta nel 1963 dall'Assemblea Generale all'ECOSOC e venne approvata quattro anni dopo, nel 1967¹⁶. La Dichiarazione sancisce dei principi particolarmente innovativi, dichiarando, ad esempio, che «la discriminazione nei confronti delle donne è un'offesa alla dignità umana» (art. 1), che «devono essere adottate appropriate misure...per stabilire un'adeguata protezione giuridica dell'uguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne» (art. 2). L'art. 3 riconosce il ruolo ricoperto dal pregiudizio e dalla tradizione nella negazione dell'uguaglianza delle donne, richiedendo misure appropriate per la loro eliminazione e per l'abolizione delle pratiche basate sull'idea dell'inferiorità delle donne. Della stessa portata innovativa, gli artt. 4-10 della Dichiarazione contengono una serie di

¹⁵ L. REANDA, *Human Rights and Women's Rights: The United Nations Approach*, in *Human Rights Quarterly*, 1981, vol. 3, n. 2, pag 18.

¹⁶ Risoluzione Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 2263 (XXIII) del 07 novembre 1967.

principi di non discriminazione che abbracciano tutti gli ambiti della vita delle donne, dai diritti civili e politici ai diritti in ambito familiare, parentale, penale, lavorativo ed educativo, nonché in campo economico e sociale. Pur non essendo uno strumento vincolante per gli Stati, la Dichiarazione gettò le fondamenta dei futuri strumenti giuridici internazionali volti a combattere la discriminazione contro le donne, quali la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne.

1.3.2 Il “Decennio della Donna”, la Conferenza di Città del Messico del 1975 e l'adozione della Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW)

Il sostegno delle Nazioni Unite ai processi di sviluppo dei Paesi in via di sviluppo, all'indomani della conquistata indipendenza, fece emergere la particolare condizione di penalizzazione delle donne che vivevano in quei contesti di povertà e discriminazione, che diventò un elemento centrale nell'agenda della CSW che, nel 1972¹⁷, iniziò a considerare la possibilità di iniziare a lavorare al *drafting* di un trattato internazionale vincolante che potesse tradurre normativamente le disposizioni della DEDAW, approvata cinque anni prima. Negli anni successivi, dal 1974 al 1979, i gruppi di lavoro costituiti in seno alla CSW elaborarono la bozza di un trattato internazionale per l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne.

In quello stesso periodo, grazie anche al fondamentale lavoro della CSW, che venne riconosciuto e citato nel testo della Risoluzione¹⁸ insieme al “contributo dato dalle donne alla vita sociale, economica e culturale dei loro Paesi”, l'Assemblea Generale dell'ONU¹⁹ proclamò il 1975 Anno internazionale delle donne e individuò tre temi chiave da porre al centro della politica di promozione del ruolo delle donne e di lotta alle discriminazioni: l'uguaglianza tra uomini e donne, il ruolo delle donne nello sviluppo economico, sociale e culturale e il riconoscimento del contributo crescente delle donne al consolidamento della pace nel mondo.

In coincidenza con l'Anno internazionale delle donne, la CSW organizzò a Città del Messico la prima Conferenza mondiale sulle donne, che vide la partecipazione di 133 Stati, oltre a 6000 rappresentanti di 80 organizzazioni non governative e organizzazioni

¹⁷ UN WOMEN, *Short History of CEDAW Convention*, 1995, <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/history.htm>, ultimo accesso 08 febbraio 2026.

¹⁸ Risoluzione Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 3010 (XXVII) del 18 dicembre 1972.

¹⁹ *Ibid.*

della società civile che presero parte ad un *meeting* parallelo, la Tribuna delle organizzazioni non governative, significativo elemento di novità voluto per dare voce alle istanze per i diritti delle donne provenienti da movimenti “dal basso”²⁰. La Conferenza si chiuse con un Piano d’azione per l’implementazione degli obiettivi dell’Anno internazionale delle donne, il quale fissò i principi guida delle strategie di intervento in quello che le Nazioni Unite proclamarono il “Decennio della donna” (1975-1985), ossia uguaglianza, sviluppo e pace²¹.

La Convenzione delle Nazioni Unite per l’eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) fu adottata il 18 dicembre 1979 dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 34/180²² e fu presentata in occasione della cerimonia di apertura della seconda Conferenza mondiale sulle donne di Copenhagen del 1980, dove venne firmata dai delegati di sessantaquattro Stati. Entrò in vigore il 03 settembre 1981 a seguito della ventesima ratifica, molto più velocemente rispetto a qualsiasi altra precedente Convenzione sui diritti umani²³. Ad oggi, essa è stata firmata e ratificata da 189 Stati²⁴, soltanto firmata²⁵ dagli Stati Uniti d’America²⁶ e Palau, mentre cinque Stati non l’hanno né firmata, né ratificata, segnatamente Iran, Sudan, Somalia, Santa Sede e Niue ed è così il secondo trattato ONU sui diritti umani più ratificato²⁷.

²⁰ E. Speziali, *Le conferenze internazionali sulla donna*, in *Università di Padova – Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca”*, 2024, <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/le-conferenze-internazionali-sulla-donna-1>, ultimo accesso 05 febbraio 2026.

²¹ Risoluzione Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 3520 del 15 dicembre 1975.

²² Risoluzione Assemblea generale delle Nazioni Unite 34/180, UN Doc A/Res/34/180 del 18 dicembre 1979. La Risoluzione ottenne 130 voti favorevoli e nessun voto contrario. Si astennero: Bangladesh, Brasile, Unione delle Comore, Haiti, Mali, Mauritania, Messico, Marocco, Arabia Saudita e Senegal. Non votarono: Albania, Gibuti, Dominica, Guinea Equatoriale, Iran, Malawi, Papua Nuova Guinea, Santa Lucia, Seychelles, Isole Salomone, Sud Africa e la Repubblica Unita del Camerun.

²³ Si veda la nota 17 *supra*.

²⁴ L’Italia ha ratificato la Convenzione il 10 giugno 1985; ordine d’esecuzione dato con l. 14/03/1985 n. 132; in vigore in Italia dal 10 luglio 1985.

²⁵ Sulla base dell’art. 18 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati del 1969, Stati Uniti d’America e Palau, avendo firmato la Convenzione, sono obbligati ad astenersi da azioni che contrastino con l’oggetto e lo scopo del trattato.

²⁶ Negli Stati Uniti d’America, in assenza di un’azione politica a livello federale per la ratifica della CEDAW, sono emerse delle istanze a livello locale per l’adesione ai principi della Convenzione. È il caso della campagna “*Cities for CEDAW*”, che promuove nei comuni americani l’adozione di ordinanze e risoluzioni per affrontare il tema della discriminazione di genere a livello locale.

²⁷ Il trattato con il maggior numero di ratifiche è la Convenzione internazionale sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza (Risoluzione Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 44 (XXV) del 20 novembre 1989), ratificata da 196 Paesi. Fonte: *UN Treaty Collection* <https://treaties.un.org/>, ultimo accesso 08 febbraio 2026.

1.4 La Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW)

La CEDAW costituisce lo strumento pattizio internazionale fondamentale²⁸ che ha segnato una svolta storica nel complesso percorso di protezione e di affermazione dei diritti umani delle donne, introducendo per la prima volta in un trattato la definizione di discriminazione, colmando le lacune costituite dal mancato riconoscimento, fino ad allora, della specificità e dell'individualità della condizione femminile, da un lato, e dalla mancanza di efficacia vincolante della DEDAW, dall'altro. Nel Preambolo della Convenzione si richiamano sia i principi della parità dei diritti degli uomini e delle donne affermati nello Statuto delle Nazioni Unite, sia quelli sanciti dalla Dichiarazione Universale dei diritti umani, sottolineando l'inefficacia di questi strumenti nel contrastare il fenomeno della discriminazione delle donne²⁹, considerata non solo una "violazione dei principi della parità dei diritti e del rispetto per la dignità umana", ma anche un "ostacolo alla partecipazione delle donne alla vita politica, sociale, economica e culturale dei propri paesi".

La Convenzione è strutturata, oltre al Preambolo, in 30 articoli aggregati in sei parti. La Parte I (artt. 1-6) concerne gli obblighi generali degli Stati parti per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione delle donne e il raggiungimento dell'uguaglianza sostanziale, la Parte II (artt. 7-9) riguarda la vita pubblica e i diritti civili e politici, la Parte III (artt. 10-14) riguarda i diritti economici e sociali, la Parte IV (artt. 15-16) riguarda la condizione giuridica, la Parte V (artt. 17-22) istituisce il Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne (d'ora in avanti, il Comitato) quale meccanismo di controllo e ne delinea le competenze e i doveri; infine la Parte VI (artt. 23-30) riguarda questioni procedurali e amministrative, comprese le revisioni e le riserve.

L'ambizione della CEDAW è quella di fornire uno strumento a tutela dei diritti umani delle donne il più organico e onnicomprensivo possibile, vincolando gli Stati parti

²⁸ In occasione del ventesimo anniversario dall'adozione della CEDAW, il Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan definì la CEDAW come "*Women's Bill of Rights*" e "*milestone*" (UN Press Release, 10 dicembre 1999, SG/SM/7258 WOM/1152); nel trentesimo anniversario Michelle Bachelet, allora *executive director* di UN Women descrisse la CEDAW come "*living law*", fonte: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CEDAW/30thAnniversaryCEDAW/CEDAW30thAnniversaryEvent_Ms.MichelleBachelet.pdf. Infine, in occasione del suo quarantesimo anniversario, Asa Regnér, *deputy executive director* di UN Women, dichiarò la CEDAW "*the central framework for women's human rights. It provides the roadmap for transforming gender relations within States, communities and families*".

²⁹ CEDAW, Preambolo, par. 6.

ad obblighi di *facere* per la prevenzione e la rimozione sia di ogni forma di discriminazione in ambito legislativo e istituzionale, sia delle forme di discriminazione perpetrate da «qualsivoglia persona, organizzazione o impresa» (art. 2), nonché all'obbligo di adottare ogni misura adeguata «al fine di conseguire l'eliminazione dei pregiudizi e delle pratiche consuetudinarie o di ogni altro genere che sono basate sull'idea dell'inferiorità o della superiorità dell'uno o dell'altro sesso o su ruoli stereotipati per gli uomini e per le donne» (art. 5).

La Convenzione prevede l'istituzione di un apparato di monitoraggio e di controllo circa l'osservanza da parte degli Stati delle disposizioni antidiscriminatorie in essa contenute: il Comitato per l'eliminazione della discriminazione della discriminazione contro le donne. Il Comitato³⁰, composto da 23 esperti eletti dai membri degli Stati parti, in possesso di "*high moral standing and competence in the field covered by the Convention*", ha lo scopo di monitorare il progresso nell'attuazione della Convenzione esaminando i rapporti che gli Stati sono obbligati a presentare³¹.

La CEDAW ammette la facoltà per gli Stati di apporre delle riserve, escludendo gli obblighi ritenuti incompatibili con il diritto interno e limitando la precettività della fonte internazionale. L'art. 28, par. 1, prevede la competenza del Segretario Generale dell'ONU a ricevere e a comunicare a tutti gli Stati il testo delle riserve formulate all'atto della ratifica o dell'adesione (art. 28, par. 1), fatta salva la previsione della loro illiceità se incompatibili con l'oggetto e lo scopo della Convenzione (art. 28, par. 2). In merito alla verifica della violazione del contenuto essenziale del trattato e alla dichiarazione dell'illegittimità della riserva, è opportuno segnalare che, né la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, né la CEDAW individuano un organo all'uopo legittimato, lasciando agli Stati, tramite la possibilità di opporre obiezioni, che sono l'espressione del dissenso politico di una parte della comunità internazionale rispetto alla posizione assunta dallo

³⁰ In questa sede si fa riferimento alla composizione e alle funzioni del Comitato come previsto dall'articolo 17 della CEDAW. A seguito dell'adozione del Protocollo Opzionale nel 2000, i poteri del Comitato verranno estesi, permettendo a questo organismo di ricevere i reclami provenienti anche da singoli individui o da gruppi di individui, se esauriti gli strumenti di tutela interni, di svolgere indagini a seguito di affidabili accuse circa violazioni della Convenzione gravi o sistematiche. Il Comitato può agire sia tramite Comunicazioni, che hanno l'effetto di sviluppare una "giurisprudenza" nel merito delle questioni individuali ad esso sottoposte, sia tramite le indagini, i cui risultati si traducono in Raccomandazioni. Cfr. Capitolo II, par. 3.2, Il ruolo "quasi-giurisprudenziale" del Comitato CEDAW.

³¹ L'art. 18 della CEDAW prevede che i rapporti degli Stati vadano inizialmente presentati entro un anno dall'entrata in vigore della Convenzione e, successivamente, ogni 4 anni, fatta salva la possibilità riservata al Comitato di richiederlo specificamente.

Stato riservante³². In questo modo, le obiezioni forniscono una base al Comitato per esortare gli Stati a ritirare le riserve, in particolare attraverso lo strumento delle *concluding observations*. Inoltre, è opportuno osservare che molteplici Stati hanno invocato la teoria della *severability* contro le riserve incompatibili con l'oggetto e lo scopo del trattato, in base alla quale le riserve incompatibili vengono "separate" e lo Stato che ha formulato la riserva è vincolato dal trattato nel suo complesso, come se non fosse stata formulata alcuna riserva. La dottrina evidenzia come alla CEDAW siano state apposte più riserve rispetto a qualunque altro trattato di diritti umani³³, alcune delle quali sono relative all'art. 2, centrale per il perseguimento dello scopo della Convenzione. Molte riserve sono state altresì apposte, ad esempio, all'art. 5, che impegna gli Stati a modificare i modelli socioculturali di comportamento e gli stereotipi che sono alla base della discriminazione, agendo a tale scopo sia nella sfera pubblica che in quella privata, all'art. 9 in tema di acquisto della cittadinanza, all'art. 15 in tema di parità nel riconoscimento della capacità giuridica e all'art. 16, che rivendica l'uguaglianza della donna all'interno della famiglia. Uno studio recente³⁴ ha dimostrato che la tutela dei diritti delle donne risulta essere peggiore negli Stati che hanno ratificato la CEDAW apponendo riserve sugli articoli fondamentali per il perseguimento dello scopo del trattato, mentre gli Stati in cui i diritti delle donne sono ad un livello più avanzato hanno apposto per lo più delle riserve di natura procedurale o, ad ogni modo, su disposizioni non fondamentali.

1.4.1 La discriminazione nei confronti delle donne

Quando l'Assemblea Generale ONU adottò la CEDAW nel 1979 era del tutto evidente la discriminazione nei confronti delle donne era tutt'altro che eradicata, nonostante "le risoluzioni, le dichiarazioni e raccomandazioni adottate dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dalle agenzie specializzate per promuovere la parità dei diritti dell'uomo e della donna"³⁵.

L'art. 1 della Convenzione definisce la "discriminazione contro le donne" come « (...) any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect

³² F. BRUNETTA D'USSEAU, E. CECCHERINI, *La precettività della CEDAW alla luce delle riserve a carattere religioso: un equilibrio precario*, in *DPCE Online*, 2021, vol. 46, n. 1, pag. 707.

³³ W. KREUTZER, S. M. MITCHELL, *The Three R's of CEDAW Commitment: Ratification, Reservation, and Rejection*, in *International Interactions*, 2024, vol. 50, n. 3, pag. 425. Per una verifica aggiornata dello stato delle riserve e delle obiezioni cfr. *UN Treaty Collection*.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ CEDAW, Preambolo, par. 6.

or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil, or any other field»³⁶.

Questa definizione, molto ampia e onnicomprensiva, include tutti i tipi di discriminazione in qualsiasi ambito della vita pubblico o privato, sia essa diretta o indiretta, e include quindi la discriminazione che si produce come effetto di un'intenzionale distinzione, esclusione o restrizione dei diritti delle donne, in comparazione ai diritti riconosciuti agli uomini sul piano giuridico-formale (*de iure*), ma anche quella discriminazione che deriva da una norma – o da una linea politica, da una programmazione o da una prassi - formulate con un'apparente neutralità di genere, ma che, *de facto*, producono un effetto discriminatorio, tale da indebolire in modo sproporzionale il pieno godimento di determinati diritti da parte delle donne.

Sebbene l'art. 1 non faccia esplicito riferimento alle bambine e alle adolescenti, la dottrina³⁷ ritiene pacifico che anche esse godano della protezione della Convenzione, poiché molti degli aspetti della discriminazione trattati dalla CEDAW riguardano indistintamente donne maggiorenni e minorenni, basti pensare all'istruzione, che vede protagoniste a maggior ragione le bambine, la salute, il matrimonio e la tratta di esseri umani³⁸, a titolo esemplificativo.

Al momento dell'adozione della CEDAW nel 1979 la definizione di “genere” non era ancora stata condivisa e applicata nell'ambito dei diritti umani internazionalmente garantiti: la Convenzione parla infatti di discriminazione “*on the basis of sex*”, dove il sesso è inteso come categoria biologica. È da ritenere tuttavia che sia possibile, grazie ad

³⁶ CEDAW, art. 1.

³⁷ P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, M. A. FREEMAN, *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2022, pag. 23.

³⁸ Nel 2023, nella sola Unione Europea, sono state registrate 10.793 vittime della tratta di esseri umani. Il 63% delle vittime registrate erano donne o ragazze. Fonte: Euristat, https://www.ilsole24ore.com/art/tratta-essere-umani-63percento-vittime-sono-donne-AHce498B?refresh_ce=1, ultimo accesso 01 agosto 2026. Secondo l'ultimo Rapporto Globale UNODC sulla tratta di persone del 2024, il 61% delle vittime della tratta di esseri umani sono donne, di cui il 22% minorenni, per lo più vittime di sfruttamento sessuale. Il rapporto evidenzia inoltre l'aumento significativo dei casi di vittime minorenni. In alcune regioni, come il Centro America e i Caraibi, la percentuale delle bambine sfruttate è superiore a quello delle donne adulte (Fonte: *Global Report on Trafficking in Persons 2024, Special Points of Interest*, unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2024/GLOTIP24_special_points_final.pdf, ultimo accesso 01 agosto 2026).

una lettura combinata degli articoli 2 (f) e 5 (a)³⁹, integrare la nozione di “gender”, inteso come «socially constructed identities, attributes and roles for women and men and society’s social and cultural meaning for these biological differences⁴⁰», nella previsione dell’art. 1 che, come abbiamo visto, è indirizzato ad ogni forma di discriminazione che impatti sul pieno godimento dei diritti da parte delle donne, sia *de iure* che *de facto*⁴¹. Il Comitato, infatti, chiarisce che «identical or neutral treatment of women and men might constitute discrimination against women if such treatment resulted in or had the effect of women being denied the exercise of a right because there was no recognition of the pre-existing gender-based disadvantage and inequality that women face⁴²».

1.5 Gli anni successivi alla CEDAW

L’Assemblea Generale delle Nazioni Unite stabilì di fissare altre due conferenze mondiali con lo scopo di verificare lo stato di attuazione del Piano d’azione, una a metà periodo (Conferenza di Copenhagen del 1980) e una alla fine del Decennio (Conferenza di Nairobi del 1985), che si concluse con il Piano d’azione denominato “Strategie future per l’avanzamento delle donne”, il cui obiettivo principale era quello della parità tra i sessi.

Alla fine della Guerra Fredda si tennero numerose conferenze nelle quali continuò il processo di affermazione dei diritti delle donne: la Conferenza sull’ambiente di Rio de Janeiro (1992), la Conferenza sui diritti umani di Vienna (1993) in cui si dichiarò che «the human rights of women and of the girl-child are an inalienable, integral and indivisible

³⁹ L’art. 5 richiede, infatti, di «modify the social and cultural patterns of conduct of men and women, with a view to achieving the elimination of prejudices and customary and all other practices which are based on the idea of the inferiority or the superiority of either of the sexes or on stereotyped roles for men and women».

⁴⁰ Comitato CEDAW, *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*, UN Doc CEDAW/C/GC/28, 16 dicembre 2010.

⁴¹ Rileva sottolineare come in questo caso si possa parlare di tre diverse interpretazioni del concetto di “uguaglianza”. L’uguaglianza formale (*de iure*) che si basa sul concetto che, in quanto uguali, gli uomini e le donne debbano essere trattati allo stesso modo. L’uguaglianza sostanziale (*de facto*) è un concetto che si basa sulle pari opportunità e l’equità dei risultati, il che significa che gli Stati non si devono limitare a garantire la parità di trattamento, ma devono tenere conto delle differenze biologiche, sociali e culturali, significando ciò anche la possibilità di adottare trattamenti differenziati che mirino ad appiattire le differenze. Nell’ambito dell’uguaglianza sostanziale si può parlare di una terza nozione, quella di uguaglianza trasformativa, in base alla quale gli Stati hanno due categorie di obblighi: “l’obbligo di trasformare istituti, sistemi e strutture che causano o che consentano di perpetrare discriminazione e disuguaglianze” e l’“obbligo di modificare o trasformare norme, pregiudizi e stereotipi che violano i diritti delle donne” (si veda anche la *General Recommendation* n. 25 UN Doc A/59/38, annex I).

⁴² Comitato CEDAW, GR 28, nota 40 *supra*, par. 5.

part of universal human rights⁴³» la Conferenza su popolazione e sviluppo de Il Cairo (1994) dove si affermarono i diritti riproduttivi delle donne⁴⁴ e il Vertice di Copenhagen sullo sviluppo sociale (1995).

La quarta Conferenza mondiale delle donne ebbe luogo a Pechino nel 1995, in un contesto globale particolarmente complesso e incerto, e fu proiettata sui più moderni concetti di *empowerment*⁴⁵ e di *mainstreaming*⁴⁶, superando il consolidato concetto di uguaglianza. La Conferenza culminò con la Dichiarazione e la Piattaforma d'Azione, un documento ambizioso e visionario che è tutt'ora considerato “il progetto più progressista di sempre per la promozione dei diritti delle donne”⁴⁷ che ha riscosso un'ampia approvazione nell'agenda globale⁴⁸. Questo documento contiene, oltre agli obiettivi strategici e alle azioni da intraprendere per favorire la promozione dello sviluppo delle donne, l'articolazione di 12 ambiti di crisi che ostacolano questo processo, tra cui la violenza contro le donne.

Nel 1999 fu compiuto un altro passo decisivo per i diritti umani delle donne, con l'adozione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *per consensus*, del Protocollo Opzionale⁴⁹ alla Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di

⁴³ Seconda Conferenza Mondiale ONU sui diritti umani, Dichiarazione di Vienna e Programma d'Azione del 25 giugno 1993, UN Doc A/CONF.157/23.

⁴⁴ *Report of the International Conference on Population and Development*, Cairo, 5-13 settembre 1994, UN Doc A/CONF.171/13.

⁴⁵ L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE) definisce l'*empowerment* femminile “il processo attraverso cui le ragazze e le donne ottengono il controllo sulla propria vita e acquisiscono la capacità di fare scelte strategiche”.

⁴⁶ Il *mainstreaming* di genere è definito come il processo di valutazione delle implicazioni per donne, uomini e persone con diverse identità di genere, di qualsiasi azione pianificata – inclusa la legislazione, le politiche o i programmi – in tutti i settori e a tutti i livelli. Fonte, Consiglio d'Europa, *Gender Equality Themes*, <https://www.coe.int/en/web/genderequality/what-is-gender-mainstreaming>, ultimo accesso 01 agosto 2026.

⁴⁷ UN Women, *Beijing Declaration and Platform for Action, Beijing +5 Political Declaration and Outcome*, 2015, <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/01/beijing-declaration>, ultimo accesso 05 febbraio 2026.

⁴⁸ Tra le 12 aree critiche di intervento delineate dalla Dichiarazione di Pechino c'è anche la violenza contro le donne e nella Piattaforma d'Azione veniva affermato il diritto delle donne di vivere libere dalla violenza. L'impatto della Dichiarazione e della Piattaforma d'Azione sulle legislazioni statali in tema di violenza domestica fu ragguardevole: nel 1994 circa 12 Stati prevedevano sanzioni legali contro la violenza domestica, dopo la Conferenza di Pechino questo numero è cresciuto rapidamente, arrivando a contare circa 1583 misure legislative in 183 Paesi, di cui 354 riguardanti specificamente la violenza domestica. Fonte: ONU, Centro Regionale di informazione delle Nazioni Unite, *30 anni dalla Dichiarazione di Pechino: Com'è cambiata la lotta contro la violenza di genere*, 2024, <https://unric.org/it/30-anni-dalla-dichiarazione-di-pechino/>, ultimo accesso 05 febbraio 2026

⁴⁹ Protocollo opzionale alla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW), adottato con Risoluzione Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 54/4 del 06 ottobre 1999, in vigore dal 22 dicembre 2000 anche per l'Italia. Gli Stati parti del Protocollo Opzionale al 30 aprile 2026 sono 116, oltre a 80 firmatari. Fonte: UN Treaty Collection, disponibile al link: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&clang=en..

discriminazione contro le donne, che entrò in vigore il 22 dicembre 2000. Il Protocollo Opzionale, oltre a riaffermare l'impegno degli Stati nella lotta contro ogni forma di discriminazione e il sostegno agli standard universali dei diritti umani, costituisce uno *step* essenziale in tema di "giustiziabilità" dei diritti sanciti dalla Convenzione, prevedendo meccanismi di ricorso individuale o a nome di gruppi di persone al Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne, a fronte della violazione di uno qualsiasi dei diritti esposti nella Convenzione da parte di uno Stato Parte⁵⁰.

2. La violenza contro le donne come *human rights issue*: le raccomandazioni generali n. 12, n. 19 e n. 35 del Comitato CEDAW

2.1 Il tema della violenza contro le donne negli anni successivi alla CEDAW e l'adozione della *General Recommendation* n. 12

La Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, che – come riferito – è considerata lo strumento di diritto internazionale fondamentale per i diritti delle donne, tanto da essere definita "*The Women's Convention*"⁵¹, non contiene alcun esplicito riconoscimento al fenomeno della violenza contro le donne, né come forma di discriminazione, né come ostacolo alla parità dei diritti di uomini e donne, fatta salva la disposizione di cui all'art. 6 che prevede la repressione di «all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women».

Come rilevato in dottrina⁵², per molti anni il concetto giuridico di violenza ha avuto rilievo nel diritto internazionale nell'accezione della violenza nei rapporti interstatali⁵³ oppure, nel caso del diritto internazionale umanitario, come violenza bellica caratterizzante i conflitti armati⁵⁴, non ricomprendendo quindi la dimensione "individuale" che attiene alla sfera dei singoli⁵⁵ nella loro dimensione interpersonale quotidiana. La dimensione "individuale", che ha trovato protezione per la prima volta

⁵⁰ Protocollo Opzionale, art. 2.

⁵¹ C. CHINKIN, *Violence against Women: The International Legal Response*, in *Gender and Development*, 1995, vol. 3, n. 2, pagg. 23-28, ma anche E. EVATT, *Finding a Voice for Women's Rights: The Early Days of CEDAW*, in *The George Washington International Law Review*, 2002, vol. 34, n. 3, pagg. 515-554.

⁵² S. DE VIDO, *Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*, Milano, Mimesis editore, 2016.

⁵³ Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, art. 51 "Violenza esercitata sul rappresentante dello Stato" e art. 52 "Violenza esercitata su di uno Stato con le minacce o l'uso della forza".

⁵⁴ Prendendo in esame il Preambolo della IV Convenzione dell'Aja concernente le leggi e gli usi della guerra terrestre e regolamento annesso del 18 ottobre 1907, il diritto internazionale umanitario è quella branca del diritto internazionale che nasce dall'esigenza di impedire che «unforeseen cases should, in the absence of a written undertaking, be left to the arbitrary judgment of military commanders».

⁵⁵ A. CASSESE, P. GAETA, *Cassese's International Criminal Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

nell'art. 27 della IV Convenzione di Ginevra sulla protezione dei civili nei conflitti armati del 1949, si è progressivamente orientata verso la protezione della condizione femminile nei conflitti armati, essendo le donne le principali vittime di stupro, talvolta utilizzato come vera e propria strategia militare⁵⁶ in numerosi conflitti contemporanei, tale da configurare – secondo il diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale penale – un crimine di guerra, crimine contro l'umanità o genocidio⁵⁷. Tuttavia, gli strumenti del diritto internazionale dei diritti umani hanno continuato a non considerare la dimensione “privata” della violenza, ossia quella perpetrata all'interno delle “mura domestiche” o, comunque, da soggetti che hanno con la vittima di violenza legami affettivi⁵⁸.

La dottrina⁵⁹ ha analizzato alcuni fattori che hanno determinato il silenzio del diritto internazionale dei diritti umani in tema di violenza contro le donne: alcuni di questi fattori sono da ricondurre al fatto che la violenza contro le donne è spesso taciuta e nascosta e talvolta derubricata da parte degli organi di polizia giudiziaria come “questione privata”, all'assenza di dati statistici tali da dimostrare la pervasività della questione e da corroborare la tesi della violenza contro le donne come questione globale e alla natura della violenza storicamente affrontata dal diritto internazionale, ovvero quella che rileva nei rapporti interstatali. Il tema della violenza contro le donne, invero, emerse già in occasione della conferenza mondiale di Città del Messico del 1975 e nelle successive conferenze che si tennero in occasione del cosiddetto “Decennio delle donne” (1975-1985), anche se non venne immediatamente riconosciuto come categoria a sé stante e non venne evidenziato il *fil rouge* che connette tutte le diverse manifestazioni di violenza.

⁵⁶ Nei conflitti contemporanei, lo stupro è stato utilizzato come strategia militare volta al dominio, all'annientamento e alla distruzione dell'identità culturale della popolazione in diversi teatri di guerra. Senza pretesa di esaustività, la violenza sessuale come arma è stata riscontrata nei conflitti in Sierra Leone, Algeria, Ruanda, Afghanistan, Repubblica Democratica del Congo, Repubblica Centrafricana, Darfur, Libia, Mali, Myanmar, Siria, Somalia, Yemen, ex Jugoslavia, Kosovo, Ucraina e Palestina.

⁵⁷ Lo stupro e la violenza sessuale sono stati riconosciuti come atti di genocidio dalla Corte Penale Internazionale del Ruanda (ICTR) nella sentenza *Prosecutor c. Jean-Paul Akayesu* (ICTR-96-4-T, del 02 settembre 1998). La Corte Penale riconosce che lo stupro e la violenza sessuale «constitute genocide in the same way as any other act as long as they were committed with the specific intent to destroy, in whole or in part, a particular group, targeted as such», individuando il legame tra la violenza sessuale e il genocidio nello specifico intento di compiere tali atti con lo scopo di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso. Si veda a questo proposito anche J. M. H. SHORT, *Sexual Violence as Genocide: The Developing Law of the International Criminal Tribunals and the International Criminal Court*, in *Michigan Journal of Race and Law*, 2003, vol. 8, pagg. 503-527.

⁵⁸ La Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Elimination of Domestic Violence against Women*, A/RES/58/146, del 22 dicembre 2002, par. 1 lett. a) e b) definisce la violenza domestica come la violenza che si produce «generally between individuals who are related through blood or intimacy» e «one of the most common and least visible forms of violence against women and that its consequences affect many areas of the lives of victims».

⁵⁹ C. CHINKIN, nota 51 *supra*.

La violenza contro le donne iniziò ad emergere come tema di interesse della comunità internazionale a partire dalla Conferenza di Copenhagen (1980) e ciò trovò piena conferma a seguito della Conferenza di Nairobi (1985)⁶⁰, dove venne pienamente riconosciuta come categoria e come ostacolo alla pace, all'uguaglianza e allo sviluppo⁶¹. Come osservato in dottrina⁶², da questo momento in poi, grazie all'impulso offerto dagli esiti della Conferenza di Nairobi prima e, successivamente, sia dal rapporto⁶³ del Segretario Generale ONU sugli sforzi da intraprendere per eliminare la violenza contro le donne all'interno della famiglia e della società, sia dallo studio commissionato dall'ECOSOC nel 1989⁶⁴, il diritto internazionale dei diritti umani iniziò a dedicarsi al tema della violenza contro le donne.

Anche in ambito CEDAW, nonostante il silenzio testuale sulla questione specifica della violenza contro le donne, iniziarono a manifestarsi i primi segnali di cambiamento nella direzione di riconoscere la violenza contro le donne come tema proprio del diritto internazionale dei diritti umani grazie, in particolare, al ruolo attivo e propulsivo del Comitato. Elizabeth Evatt⁶⁵, *chairperson* del Comitato CEDAW nel biennio 1989-1990,

⁶⁰ *Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Peace and Development*, Nairobi, Doc. A/CONF.116/28/Rev.1, 15-26 luglio 1985, par. 76, 231, 245, 288. In particolare, si legge nel par. 231: «Governments should take effective measures (...) to identify, prevent and eliminate all violence, including family violence, against women and children and to provide shelter, support and reorientation services from abused women and children. These measures should notably be aimed at making women conscious that maltreatment is not an incurable phenomenon, but a blow to their physical and moral integrity, against which they have the right (and the duty) to fight (...)»; nel par. 245: «Immediate and special priority should be given to the promotion and the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms for all without distinction to sex (...) and the elimination of (...) domestic violence and violence against women»; nel par. 288: «Gender-specific violence is increasing and Governments must affirm the dignity of women, as a priority action. Governments should therefore intensify efforts to establish or strengthen forms of assistance to victims of such violence (...). In addition to immediate assistance to victims of violence against women in the family and in society, Governments should undertake to increase public awareness of violence against women as a societal problem (...)».

⁶¹ *Ibid*, par. 258.

⁶² S. SIVAKUMARAN, *Crafting the Prohibition on Violence against Women under International Human Rights Law*, in *The European Journal of International Law*, 2025, vol. 36, n. 2, pagg. 327-368.

⁶³ UN Secretary-General, *Efforts to Eradicate Violence against Women within the Family and Society*, Doc.E/CN.6/1988/6, 30 dicembre 1987.

⁶⁴ J. F. CONNORS, *Violence against Women in the Family*, Centre for Social Development and Humanitarian Affairs (United Nations), 1989. Lo studio riconosce che «Violence against women in the family has thus been recognized as a priority area for international and national action» e sottolinea tre fondamentali problemi riscontrati nel misurare il problema da una prospettiva internazionale e interculturale: a) la violenza domestica contro le donne è emersa come un grave problema negli ultimi 25 anni e, pertanto, il materiale di ricerca disponibile è recente e sono da comprendere la natura, l'entità e come trattare la violenza nell'ambito familiare; b) i risultati della ricerca provengono principalmente dall'Europa Occidentale, Nord America, Australia e Nuova Zelanda, pochi studi sono stati condotti nell'Est Europa e ancora meno nei paesi in via di sviluppo; c) la difficoltà di definire la violenza in un contesto dove tale definizione può differire da soggetto a soggetto, da Stato a Stato e da cultura a cultura.

⁶⁵ E. EVATT, *Finding a Voice for Women's Rights: The Early Days of CEDAW*, in *The George Washington International Law Review*, 2002, vol. 34, n. 3, pagg. 515-554.

ha spiegato che il Comitato iniziò dapprima a chiedere agli Stati con regolarità i dati circa l'incidenza del fenomeno della violenza contro le donne e, in un secondo momento, a rivolgere quesiti specifici sui temi della violenza domestica, stupro e molestie sessuali, traffico delle donne e prostituzione, turismo sessuale, abuso delle donne detenute, attacchi con l'acido, morti relative alla dote, pornografia, pubblicità e, infine, delle mutilazioni genitali femminili. Le richieste di *report* relative alle varie manifestazioni di violenza contro le donne venivano ricondotte alla Convenzione riferendosi principalmente agli artt. 2 (misure giuridiche e sanzionatorie), 5 (misure modificative degli schemi sociali e culturali), 6 (repressione del traffico di donne e dello sfruttamento della prostituzione), 11 (occupazione femminile), 12 (assistenza sanitaria) e 16 (matrimonio e diritto di famiglia).

Con la precisa intenzione di incoraggiare gli Stati ad inviare i loro *report* e riconoscendo il silenzio della Convenzione sulla violenza contro le donne come ostacolo al godimento dei diritti che ivi sono garantiti, il Comitato adottò all'unanimità la *General Recommendation* n. 12 (d'ora in avanti GR 12) rubricata "*Violence against Women*", nella sua ottava sessione del 1989⁶⁶. Lo scopo della GR 12 era quello di raccomandare agli Stati parti a includere nei loro *report* periodici informazioni circa «la legislazione vigente a protezione delle donne da tutti gli episodi di violenza nella vita di tutti i giorni (inclusa la violenza sessuale, gli abusi domestici, le molestie sessuali sul luogo di lavoro ecc.), ogni altra misura adottata per eliminare la violenza, l'esistenza di servizi di supporto alle vittime di aggressione o di abusi e, infine, i dati statistici circa gli episodi di violenza di tutti i tipi contro le donne». La GR 12 fu, quindi, il primo strumento adottato dal Comitato ad inquadrare nel perimetro della CEDAW il tema della violenza contro le donne.

L'anno seguente, nel 1990, il Comitato adottò la *General Recommendation* n. 14⁶⁷, interamente dedicata al fenomeno delle mutilazioni genitali femminili, sebbene inquadrato prettamente come problema sanitario ed educativo, in cui si raccomandano agli Stati parti di «take appropriate and effective measures with a view to eradicating the practice of female circumcision». Nella GR 14 viene affrontato altresì il tema della responsabilità dello Stato rispetto all'operato dei propri organi, segnatamente in tema di assistenza sanitaria, raccomandando agli Stati di «include in their national health policies

⁶⁶ Comitato CEDAW, *General Recommendation No. 12: Violence against women*, Un Doc CEDAW/C/SR.148.120n, 02 marzo 1989.

⁶⁷ Comitato CEDAW, *General Recommendation No. 14 "Female Circumcision"*, Un Doc A/45/38 e Corrigendum, 1990.

appropriate strategies aimed at eradicating female circumcision in public health care. Such strategies could include the special responsibility of health personnel including traditional birth attendants to explain the harmful effects of female circumcision».

2.2 La *General Recommendation* n. 19

Con l'adozione della *General Recommendation No. 19*⁶⁸ nel gennaio 1992, la prima di una lunga serie di raccomandazioni che affrontano temi specifici in attuazione della Convenzione, il Comitato⁶⁹ portò a compimento un passo essenziale nell'individuazione del cosiddetto “anello mancante”⁷⁰ nella concettualizzazione della violenza contro le donne come *human rights issue*, riconoscendo la violenza di genere come «form of discrimination that seriously inhibits women's ability to enjoy rights and freedoms on a basis of equality with men⁷¹». Il Comitato ha ricompreso la definizione di “violenza contro le donne” nel più ampio concetto di “discriminazione contro le donne”, individuando in essa la forma di discriminazione più estrema, tale da costituire non solo una violazione della disposizione dell'art. 1 della CEDAW, bensì una violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali quali il diritto alla vita, il diritto a non subire torture e altre pene o trattamenti crudeli, disumani e degradanti, oltre a tutti gli altri diritti protetti dagli strumenti del diritto internazionale dei diritti umani⁷².

Nella GR 19⁷³ il Comitato definisce la violenza contro le donne (*gender-based violence*) come «violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately⁷⁴» e ne attribuisce una visione olistica che coglie

⁶⁸ Comitato CEDAW, *General Recommendation* n. 19 “*Violence against Women*”, UN doc A/47/38, 1992.

⁶⁹ Il Comitato, per la prima volta, decise di invitare le organizzazioni non governative a contribuire, con le informazioni e gli studi a loro disposizione, agli studi preparatori sul tema della violenza contro le donne che sarebbe stato affrontato nell'undicesima sessione del 1992. Furono particolarmente significativi i contributi della *International League for Human Rights* (ILHR), della *International Women's Rights Action Watch* (IWRAP) e della *Commission on the Status of Women* (CSW). Si veda E. EVATT, nota 65.

⁷⁰ H. SHIN, *CEDAW and Violence against Women: Providing the “Missing Link”*, in H. B. SCHÖPP-SCHILLING (a cura di) *The circle of empowerment: twenty-five years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, New York, The Feminist Press at the City University of New York, 2007, pag. 229.

⁷¹ GR n. 19, par. 1.

⁷² GR n. 19, par. 7.

⁷³ GR n. 19, par. 6.

⁷⁴ Il Comitato non definisce “*disproportionately*” né nella GR 19, né nella GR 35. Appare evidente che si riferisca alle forme di violenza che sono commesse in maggior numero contro le donne e alle forme che hanno conseguenze eterogenee sulla vita delle donne. Ad esempio, nel primo caso, il femminicidio, le aggressioni con acido, la lapidazione e le morti connesse alla dote. Nel secondo caso si può osservare, ad esempio, le conseguenze di uno stupro, come la possibilità di una gravidanza (con l'ulteriore aggravio nel caso in cui l'aborto non sia permesso o sia limitato), la possibilità contrarre malattie sessualmente trasmissibili, la pressione sociale per perdonare o sposare l'autore dello stupro, ecc. Si veda CHINKIN C.,

“l'intrinseca complessità”⁷⁵ che caratterizza questo fenomeno, non solo sotto il punto di vista della sua trasversalità geografica e sociale ma anche per la diversità delle forme che esso assume e per l'eterogeneità delle condotte in cui esso si manifesta. Infatti, «it includes acts that inflict physical, mental or sexual harm or suffering, threats of such acts, coercion and other deprivations of liberty. Gender based violence may breach specific provisions of the Convention, regardless of whether those provisions expressly mention violence»⁷⁶.

Sotto il profilo della responsabilità degli Stati, la GR 19 afferma che la Convenzione assume rilievo non solo nei confronti dell'autorità statale, tenuta ad adottare sul piano politico, legislativo, sociale, economico e amministrativo misure *ad hoc* per rimuovere la violenza contro le donne, ma enfatizza il fatto che gli Stati possono essere ritenuti responsabili anche per le violenze commesse dai privati, se non agiscono secondo il principio della *due diligence* nel prevenire, investigare o punire tali violenze⁷⁷.

Un altro passaggio particolarmente significativo riguarda il tema della salute delle donne⁷⁸, in particolare, lo spinoso tema dell'aborto, anch'esso taciuto nella CEDAW, per la prima volta portato sul tavolo dei diritti umani dal Comitato. Con la GR 19, gli Stati vengono infatti incoraggiati ad adottare misure «to prevent coercion in regard to fertility and reproduction, and to ensure that women are not forced to seek unsafe medical procedures such as illegal abortion because of lack of appropriate services in regard to fertility control»⁷⁹. Ramona Vijeyarasa⁸⁰ ritiene che l'aver incluso l'esplicito riferimento all'aborto nella GR 19 abbia contribuito ad aprire le porte al dialogo con gli Stati sul tema. Il Comitato, infatti, in alcuni *concluding comments*⁸¹ ai *report* inviati dagli Stati, ha rilevato un alto tasso di mortalità causato dalla pratica clandestina dell'aborto,

GORMLEY L. “Violence against Women”, in P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, M. A. FREEMAN, *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2022, pagg. 640 ss.

⁷⁵ G. TIBERI, *Il contrasto alla discriminazione e alla violenza di genere*, in V. Jacometti, *Prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne tra diritto e cultura*, Giappichelli editore, Torino, 2023, p. 28.

⁷⁶ GR n. 19, par. 6.

⁷⁷ GR n. 19, par. 8-9.

⁷⁸ Il tema della salute sarà oggetto di una raccomandazione del Comitato CEDAW ad esso interamente dedicata, ovvero la *General Recommendation No. 24: Article 12 of the Convention (Women and Health)*, UN Doc A/54/38/Rev. 1, 1999.

⁷⁹ GR n. 19, par. 24 (m).

⁸⁰ R. VIJEYARASA, *CEDAW's General Recommendation No. 35: A quarter of a century of evolutionary approaches to violence against women*, in *Journal of Human Rights*, 2020, vol. 19, n. 2, p. 158.

⁸¹ Ad esempio, *Report of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*, sedicesima sessione, UN Doc A/52/38/Rev 0.1, 12 agosto 1997, par. 68, 79, 111, 127, 140, 148, 184, 210, 235, 236, 258, 304, 319. I paragrafi 353 e 360, in particolare, riguardano l'Italia: il Comitato ha espresso una marcata preoccupazione per la limitata disponibilità delle strutture in cui abortire nel sud Italia, come risultato dell'alto numero di obiettori di coscienza tra i dottori e tra il personale sanitario.

chiaramente in violazione del primario diritto alla vita, e ha raccomandato ai governi di correggere le normative punitive e di assicurare alle donne un tempestivo accesso alle terapie d'urgenza⁸².

2.2.1 La Dichiarazione sull'Eliminazione della Violenza contro le Donne (DEVAW)

La portata innovativa della definizione di violenza contro le donne contenuta nella GR 19 costituisce la base e l'ispirazione dei successivi strumenti del diritto internazionale dei diritti umani. Ad esempio, la Dichiarazione sull'Eliminazione della Violenza contro le Donne (DEVAW)⁸³, preparata dalla CSW e adottata dall'Assemblea Generale ONU nel 1993, nel riconoscere la violenza contro le donne come violazione dei diritti umani, utilizza una definizione di violenza chiaramente mutuata dalla GR 19⁸⁴, oltre a portare l'accento sulla radice sociale della violenza⁸⁵, considerata come «manifestation of historically unequal power relations between men and women, which have led to domination over and discrimination against women by men and to the prevention of the full advancement of women, and (...) one of the crucial social mechanisms by which women are forced into a subordinate position compared with men⁸⁶». È opportuno notare, sin da ora, che il riferimento alla violenza formulato nella DEVAW come strumento di potere e controllo degli uomini sulle donne rimanda al suo radicamento nella società e suggerisce una trasformazione sul piano delle relazioni sociali tra uomini e donne. Questo riferimento sarà mantenuto anche⁸⁷ nel Preambolo della Convenzione di Istanbul⁸⁸ e ad esso verrà aggiunto il riconoscimento della «structural nature of violence against women as gender-based violence», un concetto di natura sociologica che accentua la necessità, a livello statale, di «azioni a carattere preventivo quali, ad esempio, interventi educativi»⁸⁹.

⁸² R. J. COOK, B. M. DICKENS, L. E. BLISS, *International Developments in Abortion Law*, in *American Journal of Public Health*, 1999, vol. 89, n. 4, pagg. 579-586.

⁸³ Risoluzione Assemblea generale Nazioni Unite n. 48/104 del 20 dicembre 1993 (DEVAW).

⁸⁴ Nella DEVAW la violenza contro le donne è così definita: «any act of gender-based violence that results in, or is likely to result in, physical, sexual or psychological harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or in private life».

⁸⁵ I. BOIANO, *La Violenza nei confronti delle donne nell'ordinamento multilivello*, in T. MANENTE, I. BOIANO, R. BENEDETTI, M. CIGNA, (a cura di) *La violenza nei confronti delle donne. Fattispecie, Strumenti di protezione, Accesso alla giustizia, Risarcimento del danno*, Torino, Giappichelli, 2024, pag. 5.

⁸⁶ DEVAW, par. 6 del Preambolo.

⁸⁷ La Convenzione Interamericana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne (Convenzione di Belém do Pará) adottata il 09 giugno 1994 dall'Assemblea Generale degli Stati Americani riconosce, nel Preambolo, che la violenza contro le donne è «un reato contro la dignità umana e una manifestazione di storiche inique relazioni di potere tra uomini e donne».

⁸⁸ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (Convenzione di Istanbul) adottata il 07 aprile 2011, Preambolo, par. 9-10 e 25.

⁸⁹ S. DE VIDO, nota 52 *supra*, pag. 43.

L'art. 2 della DEVAW classifica il fenomeno della violenza, considerata sia nella sua dimensione pubblica che in quella privata, con una tripartizione: *violence in family*, intesa come violenza fisica, sessuale o psicologica che avviene in famiglia, incluse le percosse, l'abuso sessuale delle bambine nel contesto domestico, la violenza legata alla dote, lo stupro coniugale, le mutilazioni genitali femminili e altre pratiche dannose per le donne, la violenza non maritale e quella legata allo sfruttamento; *violence in group*, intesa come la violenza fisica, sessuale o psicologica che avviene in contesti di comunità, incluso lo stupro, gli abusi sessuali e le molestie sessuali, le intimidazioni sul posto di lavoro, negli istituti educativi e altrove, la tratta delle donne e la prostituzione forzata e, infine, *violence by State*, intesa come la violenza fisica, sessuale o psicologica commessa o tollerata dallo Stato in ogni sua accezione, quindi per mezzo dei suoi organi o delle sue articolazioni.

La DEVAW, inoltre, anticipa la tematica dell'intersezionalità, che sarà ripresa dalla *General Recommendation* n. 35, riconoscendo la particolare vulnerabilità delle donne appartenenti ad alcune categorie perché, ad esempio, appartenenti a minoranze, indigene, rifugiate o migranti, che vivono in contesti rurali o in comunità remote, indigenti, detenute, bambine, disabili, anziane o che vivono in contesti di conflitto armato.

2.3 La *General Recommendation* n. 35

La GR 19 costituì il modello di numerosi altri strumenti di diritto internazionale⁹⁰, nonché la base di una ricca giurisprudenza delle Corti regionali per i diritti umani e di una fervida attività delle organizzazioni della società civile che hanno profondamente

⁹⁰ Segnatamente: a) Dichiarazione di Vienna e Programma d'Azione adottati durante la Conferenza Mondiale sui diritti umani di Vienna del 1994; b) Dichiarazione sull'Eliminazione della Violenza contro le Donne adottata dall'Assemblea Generale ONU nel 1993; c) il mandato della *Special Rapporteur on the Causes and Consequences of Violence against Women*, adottato dall'UNCHR nel 1994; d) la Dichiarazione di Pechino e la Piattaforma d'Azione del 1995; e) il documento conclusivo di della Conferenza Pechino +5 "*Women 2000: Gender Equality, Development and Peace for the Twenty-first Century*" del 2000; f) la risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU n. 1325 del 2000, la prima di una serie di risoluzioni su donne, pace e sicurezza; g) la UNGA Millennium Declaration del 2000; h) il Documento Finale del *World Summit* del 2005; i) le *agreed conclusions* della CSW sull'eliminazione e la prevenzione di tutte le forme di violenza contro le donne e le bambine del 2013; j) le risoluzioni UNGA emanate tra il 2014 e il 2019; k) i *Sustainable Development Goals* nel 2015; k) le risoluzioni della UN Human Rights Council. A livello regionale: a) la Convenzione interamericana sulla Prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne (Convenzione di Belém do Pará); b) il Protocollo alla Carta Africana dei Diritti dell'uomo e dei popoli sui Diritti delle donne d'Africa del 2003 (Protocollo di Maputo); c) la Carta Araba dei Diritti Umani del 2004; d) Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (Convenzione di Istanbul) del 2011.

contribuito al riconoscimento della violenza contro le donne come questione di diritti umani e, quindi, all'adozione di leggi e politiche per contrastarla.

Nella prima decade degli anni Duemila è emersa l'esigenza del Comitato CEDAW di aggiornare e di implementare il contenuto della GR 19, in parte per superare i limiti evidenziati da alcuni studiosi della materia⁹¹, in parte per recepire la *opinio juris* delle varie Corti regionali e del Comitato stesso, consolidatasi in oltre un ventennio di operatività della GR 19 e, infine, per affrontare le tematiche relative contrasto della violenza contro le donne di più recente genesi, quale, ad esempio, la violenza *online*.

A questo scopo, il Comitato ha istituito un tavolo di *drafting* diplomatico con numerosi *stakeholders*⁹² interessati alla questione della violenza di genere, inclusi i governi, le organizzazioni non governative, le università e altri organismi delle Nazioni Unite e regionali, chiamati a sottoporre i loro commenti in merito al “*Draft upgrade of General Recommendation no. 19*”. A seguito di un consistente lavoro di bilanciamento, definito “*a balancing exercise*”⁹³, dei diversi interessi rappresentati in risposta alla “*call for comments*” dell'anno prima, nel 2017, ossia 25 anni dopo l'adozione della *General Recommendation no. 19*, il Comitato CEDAW adottò la *General Recommendation no. 35 on Gender-based violence against women, updating General Recommendation no. 19*⁹⁴ con lo scopo di dare agli Stati parti «further guidance aimed at accelerating the elimination of gender-based violence against women».

È opportuno osservare che la GR 35, come già suggerisce il titolo, costituisce un aggiornamento e un completamento della GR 19, da leggere congiuntamente ad essa⁹⁵ e alle altre *general recommendations* che trattano della violenza in contesti specifici⁹⁶, e si

⁹¹ Ramona Vijayarasa, nota 80 *supra*, evidenzia due importanti limiti della GR 19: il primo nel considerare l'intersezionalità della violenza esclusivamente in riferimento alle donne che vivono in contesti rurali e il secondo nel considerare la conseguenza della violenza sul piano della salute fisica e mentale e sulla “ridotta” capacità di partecipare alla vita familiare e pubblica, piuttosto che considerarla impattante su tutti i diritti della donna, non solo quelli della vita familiare e pubblica. Una critica simile è stata mossa anche da C. CHINKIN in *CEDAW General Recommendation 35 on violence against women is a significant step forward*, in *LSE Women Peace and Security Blog*, The London School of Economics and Political Science, 2017, <https://blogs.lse.ac.uk/wps/2017/09/06/cedaw-general-recommendation-35-on-violence-against-women-is-a-significant-step-forward/>, ultimo accesso 12 luglio 2026.

⁹² Il Comitato CEDAW tributerà nel Preambolo della *General Recommendation No. 35* l'importanza degli oltre cento contributi inviati dalle organizzazioni della società civile, Governi, ONG, Università, altri organismi ONU e del contributo della *UN Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*.

⁹³ R. VIJAYARASA, nota 80 *supra*.

⁹⁴ Comitato CEDAW, *General Recommendation No. 35 (2017) on gender-based violence against women, updating General Recommendation No. 19 (1992)*, Un Doc CEDAW/C/GC/35, 2017.

⁹⁵ GR 35, par. 8.

⁹⁶ Comitato CEDAW, GR 28 (*Core obligations of State parties*), GR 26 (*Women migrant workers*), GR 27 (*Older women*), GR 30 (*Women in conflict situations*), GR 31 (*Harmful practices*), GR 32 (*Gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women*), GR 33 (*Access to justice*),

configura così come un più moderno e solido rinforzo degli obblighi di protezione delle donne dalla violenza in ogni aspetto della vita sociale e privata.

Il Comitato afferma, nell'introduzione alla GR 35, che «the prohibition of gender-based violence against women has evolved into a principle of customary international law»⁹⁷. Da questa affermazione discende la conseguenza che il contrasto alla violenza sulle donne basata sul genere, in quanto principio consuetudinario di diritto internazionale, vincoli tutti gli Stati a prescindere che abbiano, o meno, ratificato qualche tipo di trattato, inclusa la CEDAW. Questa affermazione, tuttavia, non trova pieno accoglimento: autorevole dottrina⁹⁸ rileva, invero, come solo alcune – e non tutte – le forme di violenza contro le donne si siano consolidate in principi di natura consuetudinaria: non lo sono, ad esempio, alcune forme di violenza causate, direttamente o indirettamente, dalle politiche o dalle leggi dello Stato, in particolare nel campo della salute⁹⁹.

2.3.1 La dimensione sociale della “*gender-based violence against women*”

Il primo aspetto innovativo della GR 35 risulta evidente sin dalla lettura del titolo: mentre il titolo della GR 19 parla di “*violence against women*”, qui il Comitato fa riferimento al più specifico concetto di “*gender-based violence against women*”, un'espressione utilizzata con lo scopo di far luce sulle «gendered causes and impacts of violence» e che «further strengthens the understanding of this violence as a social - rather than an individual- problem»¹⁰⁰. La scelta dell'uno o dell'altro termine non è priva di significato: infatti, benché la GR 19 già facesse riferimento alla “violenza di genere”, l'utilizzo sistematico e deliberato di questa espressione, anziché di “violenza sulle donne”, si rivela un'evidenziazione della dimensione sociale, e non individuale, del problema, per il quale sono necessarie risposte d'insieme. Con riguardo alla dimensione

GR 34 (*Rural women*) e le successive GR 36 (*Education*), GR 37 (*Climate change and disaster reduction*), GR 38 (*Trafficking in women and girls in the context of global migration*). Si veda CEDAW, GR 35, par. 11.

⁹⁷ GR 35, par. 2.

⁹⁸ S. DE VIDO, *The Prohibition of Violence against Women as Customary International Law? Remarks on the CEDAW General Recommendation No. 35*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2018, vol. 12, n. 2, pag. 393.

⁹⁹ Sara De Vido qui si riferisce al tema dell'aborto, e cita a titolo esemplificativo, tra le altre, la situazione italiana dove l'accesso all'interruzione di gravidanza viene ostacolato dall'alto numero di medici obiettori di coscienza. Un altro esempio riguarda quelle leggi che impongono l'ecografia transvaginale alle donne che vogliono ricorrere all'interruzione di gravidanza, una pratica che – sebbene motivata dalla necessità del pieno consenso – è causa anche di stress psicologico finalizzato a dissuadere la donna incinta dal ricorrere all'aborto.

¹⁰⁰ GR 35, par. 9.

sociale della violenza, il Comitato afferma saldamente che alla base della violenza di genere contro le donne e della sua accettazione sociale – esplicita o implicita - ci sono dei fattori quali «the ideology of men's entitlement and privilege over women, social norms regarding masculinity, the need to assert male control or power, enforce gender roles, or prevent, discourage or punish what is considered to be unacceptable female behaviour»¹⁰¹, e riconosce la violenza di genere contro le donne come il mezzo attraverso il quale «the subordinate position of women with respect to men and their stereotyped roles are perpetuated»¹⁰². Il Comitato, infatti, asserisce la necessità che gli Stati adottino misure, anche a livello normativo, volte ad «affrontare le cause alla base della violenza di genere contro le donne, inclusi la mentalità patriarcale e gli stereotipi, l'ineguaglianza all'interno della famiglia e il disattendere o negare i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali delle donne»¹⁰³. Una particolare importanza, rispetto a dette misure di contrasto alle cause della violenza di genere contro le donne, viene riservata al campo educativo, dove si richiede che i programmi e l'offerta formativa siano pianificati e attuati «to address the underpinning causes of structural inequalities, including gender stereotypes, customs and practices»¹⁰⁴.

Un'osservazione aggiuntiva riguarda l'opportunità, ravvisata dal Comitato, di dissipare la neutralità di genere nel linguaggio giuridico, ampiamente contestata anche dalla *UN Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences* Rashida Manjoo, che ha definito questo atteggiamento una “distorsione della comprensione dell'uguaglianza e delle risposte di genere” e “l'abbandono del focus sull'emancipazione delle donne”¹⁰⁵. Il Comitato vuole così sottolineare, tramite l'utilizzo dell'espressione “*gender-based violence against women*”, che il tema in questione è essenzialmente la violenza contro le donne in quanto donne, e che esso vada affrontato specificamente con risposte “di genere”.

2.3.2 Intersezionalità della violenza

Un ulteriore elemento che riflette la modernità della GR 35 e la complessità del lavoro affrontato dal Comitato nei 25 anni successivi all'adozione della GR 19 riguarda

¹⁰¹ *Ibid.*, par. 19.

¹⁰² *Ibid.*, par. 10.

¹⁰³ *Ibid.*, par. 30(a).

¹⁰⁴ *Ibid.*, par. 35.

¹⁰⁵ R. MANJOO, D. NADI, “*Bridging the Divide*”: An Interview with Professor Rashida Manjoo, *UN Special Rapporteur on Violence Against Women*, in E. BUZAWA, C. BUZAWA (a cura di) *Global Responses to Domestic Violence*, Cham, Springer, 2017, pagg. 338-339.

il carattere intersezionale della violenza. Il Comitato riconosce che le donne possono incontrare «varying and intersecting forms of discrimination»¹⁰⁶, che la violenza di genere può incidere su alcune donne con più intensità o in modi differenti rispetto ad altre, e che la discriminazione nei confronti delle donne «is inextricably linked to other factors that affect their lives»¹⁰⁷. Il termine “intersezionalità”, invero, venne introdotto dalla giurista e femminista Kimberlé Crenshaw nel 1989¹⁰⁸ e si riferisce ad un approccio al femminismo basato sulla comprensione dell’esistenza di particolari situazioni individuali che incidono sulla portata della discriminazione in maniera diversa e più grave rispetto alla generica condizione dell’essere donna. Questo concetto fu elaborato da Crenshaw partendo dall’analisi di tre diversi casi giudiziari con protagoniste donne afroamericane che hanno subito nei tribunali statunitensi una doppia discriminazione, sia razziale che di genere, ma ricomprende tutte quelle ipotesi multifattoriali che «non solo si sommano ai motivi della discriminazione, ma che costituiscono una forma specifica di discriminazione in cui più elementi operano simultaneamente»¹⁰⁹.

Nella GR 35 il Comitato ha riconosciuto molti aspetti della discriminazione intersezionale, alla luce degli orientamenti già espressi in altre *general recommendations*¹¹⁰, inchieste, decisioni individuali, osservazioni conclusive e *views* sulle Comunicazioni prodotte negli anni:

«ethnicity/race, indigenous or minority status, colour, socioeconomic status and/or caste, language, religion or belief, political opinion, national origin, marital and/or maternal status, age, urban/rural location, health status, disability, property ownership, being lesbian, bisexual, transgender or intersex, illiteracy, trafficking of women, armed conflict, seeking asylum, being a refugee, internal displacement, statelessness, migration, heading households, widowhood, living with HIV/AIDS, deprivation of liberty, being in prostitution, geographical remoteness and stigmatisation of women fighting for their rights, including human rights defenders»¹¹¹.

¹⁰⁶ GR 35, par. 12.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ K. CRENSHAW, *Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics*, in *University of Chicago Legal Forum*, 1989, vol. 1989, pagg. 139-167

¹⁰⁹ S. DE VIDO, nota 98 *supra*, p. 384.

¹¹⁰ Comitato CEDAW, GR 33, par. 8-9, GR 15 (*Women and AIDS*), GR 18 (*Women with disabilities*), GR 21 (*Equality in marriage and family relations*), GR 24 (*Women and health*), GR 26 (*Women migrant workers*), GR 27 (*Older women and protection of their human rights*), GR 30 (*Women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations*), GR 31 (*Harmful practices*), GR 32 (*Gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women*) and GR 34 (*Rights of rural women*).

¹¹¹ GR 35, par. 12.

Nelle *views*¹¹² in merito alla comunicazione *Isatou Jallow c. Bulgaria*¹¹³, per citare un esempio, il Comitato osservò che lo Stato non aveva adempiuto agli obblighi di *due diligence* in quanto non aveva garantito all'autrice della Comunicazione un'effettiva protezione che tenesse in considerazione la sua situazione di particolare vulnerabilità, essendo una donna migrante analfabeta, madre di una bambina piccola, senza padronanza della lingua bulgara e senza parenti sul territorio.

Un altro esempio significativo può trarsi dalla comunicazione *M.W. c. Danimarca*¹¹⁴, in cui il Comitato riconosce la discriminazione nei confronti dell'autrice della Comunicazione basata sia sul sesso, sia sulla sua nazionalità estera. Infatti, il Comitato sostiene che lo Stato «*not only failed to protect her against the threats, stalking, harassment and mental and physical abuse (...), but also discriminated against her as a foreign woman*»¹¹⁵.

2.3.3 Un nuovo livello di dettaglio rispetto al concetto di “*due diligence*”

La GR 35 presenta alcuni rilevanti differenze dalla GR 19 con riguardo al livello di dettaglio in tema di responsabilità degli Stati parti. Nella GR 19¹¹⁶ il Comitato affermava che «under general international law and specific human rights covenants, States may also be responsible for private acts if they fail to act with due diligence to prevent violations of rights or to investigate and punish acts of violence, and for providing compensation». Nella GR 35¹¹⁷ il Comitato scende maggiormente nel dettaglio rispetto all'effettivo contenuto dell'obbligo di *due diligence*, includendo anche la responsabilità per le azioni commesse da organismi extraterritoriali, per le quali lo Stato deve adottare misure per la prevenzione della violazione di diritti umani commessi dagli organismi che operano all'estero sui quali esso può esercitare la propria influenza, sia attraverso incentivi, sia attraverso strumenti normativi. Continua poi la *general recommendation* prevedendo che gli Stati parti «are required to have laws, institutions and a system in place to address such violence» e che debbano assicurare che questi siano concretamente funzionanti. Il Comitato continua nell'analisi del contenuto dell'obbligo di *due diligence*, riconoscendo la violazione dei diritti umani nel caso in cui lo Stato non sia in grado di

¹¹² Cfr. Capitolo II, par. 3.2.

¹¹³ *Isatou Jallow c. Bulgaria*, CEDAW/C/52/D/32/2011, comunicazione n. 032/2011, *views* del 23 luglio 2012. Cfr. Cap. II, par. 3.3.2, lett. a).

¹¹⁴ *M.W. c. Danimarca*, CEDAW/C/63/D/46/2012, comunicazione n. 046/2012, *views* del 22 febbraio 2016.

¹¹⁵ *Ibid.*, par. 5.5. Cfr. Cap. II, par. 3.3.2, lett. b).

¹¹⁶ GR 19, par. 9.

¹¹⁷ GR 35, par. 24 (b).

adottare misure per la prevenzione della violenza di genere, ma anche nel caso in cui non indaghi, non persegua, non punisca tali atti e non preveda un sistema riparatorio per le vittime/sopravvissuti ad essi; questa condotta omissiva viene configurata dal Comitato come una «tacit permission or encouragement to acts of gender-based violence against women» che costituisce una violazione dei diritti umani.

Secondo un'autorevole accademica¹¹⁸, non sorprende – ed è da accogliere – il fatto che la GR 35 abbia riservato un'attenzione così dettagliata al tema della *due diligence*, una scelta che rispecchia gli importanti sviluppi che hanno interessato questo concetto a partire dall'adozione della GR 19. Infatti, la allora *UN Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences* Yakin Ertürk ha trattato il tema approfonditamente in un report alla Commissione per i diritti umani¹¹⁹, così come la Convenzione di Belém do Pará e la Convenzione di Istanbul, adottate nel frattempo, fanno espresso riferimento al concetto di *due diligence*. Torneremo più approfonditamente sul tema della responsabilità statale e degli obblighi di *due diligence* nel sistema CEDAW nel Capitolo II ad esso dedicato.

2.4 L'espansione dei luoghi e delle forme della violenza contro le donne dalla GR 19 alla GR 35

Nella *General Recommendation* n. 19, il cui schema ricalca pedissequamente la struttura della CEDAW, vengono riconosciuti esplicitamente tre luoghi nei quali si manifesta la violenza contro le donne: famiglia (ad es., con riguardo agli artt. 5 e 16, il Comitato definisce la famiglia «one of the most insidious forms of violence against women (...) prevalent in all societies»¹²⁰), comunità (ad es., con riguardo all'art. 11 sull'uguaglianza nei luoghi di lavoro¹²¹ o all'art. 14 sulle donne nelle comunità rurali¹²²) e Stato (ad es., al par. 8 troviamo l'espresso riferimento alla violenza perpetrata dall'autorità pubblica, ma anche con riguardo all'art. 12 sui servizi sanitari¹²³ e all'art. 16 sulle sterilizzazioni e aborti forzati¹²⁴). La *General Recommendation* n. 35 estende

¹¹⁸ R. J. A. MCQUIGG, *The CEDAW Committee and Gender-Based Violence against Women: General Recommendation No 35*, in *International Human Rights Law Review*, 2017, vol. 6, n. 2, pagg. 263-268.

¹¹⁹ *The Due Diligence Standard as a Tool for the Elimination of Violence Against Women, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, Mrs. Yakin Ertürk, UN Doc E/CN.4/2006/61, 20 gennaio 2006.

¹²⁰ GR 19, par. 23.

¹²¹ *Ibid.*, par. 17 e 18.

¹²² *Ibid.*, par. 21.

¹²³ *Ibid.*, par. 19.

¹²⁴ *Ibid.*, par. 22.

l'elencazione dei luoghi in cui può essere esercitata la violenza di genere contro le donne, riconoscendo che: «(it) occurs in all spaces and spheres of human interaction, whether public or private. These include the family, the community, the public spaces, the workplace, leisure, politics, sport, health services, educational settings and their redefinition through technology-mediated environments, such as contemporary forms of violence occurring in the Internet and digital spaces»¹²⁵. Il Comitato prosegue chiarendo che la violenza può provenire da condotte commissive o omissive di «State or non-State actors, acting territorially or extraterritorially, including extraterritorial military action of States, individually or as members of international or intergovernmental organizations or coalitions, or extraterritorial actions by private corporations»¹²⁶.

2.4.1 La violenza contro le donne nel contesto familiare

Il Comitato CEDAW ha identificato le attitudini patriarcali e gli stereotipi sui ruoli e sulle responsabilità delle donne e degli uomini all'interno della famiglia come una delle cause della violenza contro le donne¹²⁷. La GR 35 richiede di adottare e implementare misure appropriate per affrontare «the underlying causes of gender-based violence against women, including patriarchal attitudes and stereotypes, inequality in the family»¹²⁸.

Il Comitato ha sottolineato la necessità di dare priorità ai diritti individuali della donna, *in primis* il diritto all'integrità fisica, morale e sessuale, rispetto al valore dell'unità familiare, ai diritti di proprietà e alla *privacy*¹²⁹ e ha altresì riconosciuto come le donne si trovino a maggior rischio di violenza di genere, nelle sue molteplici declinazioni, in situazioni di confinamento e di limitazione alla libertà di movimento, come – ad esempio - nel contesto della pandemia COVID-19¹³⁰.

Il Comitato non dà una definizione di violenza familiare ma, come ha osservato il *Working group on gender-based violence* dell'OHCHR in una relazione sulla violenza

¹²⁵ GR 25, par. 20.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ C. CHINKIN, L. GORMLEY, “*Violence against Women*”, in P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, M. A. FREEMAN, *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2022, pag. 644.

¹²⁸ GR 35, par. 34.

¹²⁹ GR 35, par. 40 lett. b), CO Croazia (2015) CEDAW/C/HRV/CO/4-5, par. 8,16,18, CO Rwanda (2017) CEDAW/C/RWA/CO/7-9, par. 23, lett. b).

¹³⁰ Comitato CEDAW, *Guidance Note on CEDAW and COVID-19*, par.3. <https://www.wrc.org.uk/blog/guidance-note-on-cedaw-and-covid-19-cedaw-committee>, ultimo accesso 01 agosto 2026.

domestica in ambito CEDAW¹³¹, ha indicato nelle sue *views* che la violenza domestica si configura come schema di comportamento attuato sotto forma di violenza psicologica, emotiva e fisica, molestie, intimidazioni e minacce di violenza, messaggi offensivi inclusi reati come le minacce di morte¹³², aggressioni reiterate, strangolamento, stupro, abuso sessuale di minore¹³³, *stalking*, gravi lesioni fisiche che possono risultare anche nella morte della donna¹³⁴, femminicidio (anche se diversamente qualificato), uccisione della madre davanti ai figli¹³⁵. Rientrano nelle forme della violenza domestica anche il mancato pagamento dell'assegno di mantenimento e la violenza economica¹³⁶, lo stabilire un contatto forzato, la traumatizzazione e gli atti di violenza nei confronti dei figli durante le visite¹³⁷. La violenza domestica può essere commessa da un partner, sia all'interno dell'unione matrimoniale, sia tra ex coniugi, all'interno di relazioni intime sia tra persone conviventi che tra ex conviventi, tra persone in unione civile o coppia di fatto, senza riguardo del fatto che vivano (o abbiano vissuto) insieme o meno¹³⁸.

Ci sono forme di violenza, delle quali il Comitato ha chiesto ripetutamente la criminalizzazione, che vengono perpetrate nel contesto familiare ma che, a differenza delle forme di violenza domestica, trovano radici nella mentalità – o nella cultura - della comunità di appartenenza. Si tratta dei casi di violenze “d'onore”¹³⁹, matrimoni forzati¹⁴⁰, rapimento delle spose¹⁴¹, matrimoni con minori¹⁴², morti connesse alla dote¹⁴³, prezzo

¹³¹ OHCHR, *Concept and scope of protection against domestic violence as GBV under the CEDAW Convention, GR 35 and CEDAW Optional Protocol, and in the practice of the UN SR VAW - Main issues identified, recommendations and guidance to SPs, good practices*, 2023, <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/domestic-violence-gender-based-violence-under-cedaw>, ultimo accesso 01 agosto 2026.

¹³² O.G. c. Russia, CEDAW/C/68/D/91/2015, comunicazione n. 091/2015, *views* del 06 novembre 2017.

¹³³ X. e Y. c. Georgia, CEDAW/C/61/D/24/2009, comunicazione n. 024/2009, *views* del 13 luglio 2015.

¹³⁴ V. C. c. Moldova, CEDAW/C/76/D/105/2016, comunicazione n. 105/2016, *views* del 09 luglio 2020.

¹³⁵ Goekce c. Austria, CEDAW/C/39/D/5/2005, comunicazione n. 005/2005, *views* del 06 agosto 2007.

¹³⁶ Kell c. Canada, CEDAW/C/51/D/19/2008, comunicazione n. 019/2008, *views* del 28 febbraio 2012.

¹³⁷ S. L. c. Bulgaria, CEDAW/C/73/D/99/2016, comunicazione n. 099/2016, *views* del 19 luglio 2019.

¹³⁸ J. I. c. Finland, CEDAW/C/69/D/103/2016, comunicazione n. 103/2016, *views* del 05 marzo 2018, X. v. Timor Leste, CEDAW/C/69/D/88/2015, comunicazione n. 088/2015, *views* del 26 febbraio 2018, S. L. c. Bulgaria, CEDAW/C/73/D/99/2016, comunicazione n. 099/2016, *views* del 19 luglio 2019.

¹³⁹ Ad es., CO Pakistan (2007) CEDAW/C/PAK/CO/3 par. 23; CO Siria (2014) CEDAW/C/SYR/CO/2 par. 21 (a).

¹⁴⁰ Ad es., CO Serbia (2019) CEDAW/C/SRB/CO/4 par. 23 (c); CO Afghanistan (2013) CEDAW/C/AFG/CO/1-2 par. 22.

¹⁴¹ Ad es., CO Kirgizstan (2008) CEDAW/C/KGZ/CO/3 par. 22.

¹⁴² Ad es., CO Israele (2005) CEDAW/C/ISR/CO/3 par. 42; CO Nepal (2004) CEDAW/C/NPL/CO/3 par. 208.

¹⁴³ Ad es., CO India (2007) CEDAW/C/IND/CO/3 par. 26; CO Bangladesh (2016) CEDAW/C/BGD/CO/8 par. 19 (e).

della sposa¹⁴⁴, incesto¹⁴⁵, infanticidi femminili e aborto selettivo sulla base del sesso¹⁴⁶, poligamia¹⁴⁷ e stiramento del seno¹⁴⁸.

2.4.2 La violenza contro le donne nel contesto della comunità

Il secondo luogo nel quale la GR 35 contestualizza molteplici forme di violenza contro le donne è la comunità, dove le donne – come riconosce il Comitato – affrontano violenze fisiche e psicologiche di diverso tipo, come omicidi, stupri, stupri di gruppo¹⁴⁹, rapimenti delle spose, rapimenti di bambine¹⁵⁰, lapidazioni¹⁵¹, aggressioni e molestie sessuali.

Christine Chinkin e Lisa Gormley¹⁵² hanno analizzato quattro particolari contesti in cui viene commessa la violenza contro le donne nella comunità, individuati dal Comitato nelle GR 19 e 35 e nella sua giurisprudenza, ovvero nella collettività, sul luogo di lavoro, nelle scuole e nella vita politica.

Una compiuta analisi della violenza contro le donne nella comunità, nell'accezione di collettività territoriale, si trova in quattro inchieste del Comitato CEDAW condotte ai sensi dell'art. 8 del Protocollo Opzionale. Segnatamente, si tratta delle inchieste riguardanti gli omicidi, i sequestri e gli stupri avvenuti a Ciudad Juárez in Messico, gli omicidi e le sparizioni di donne aborigene in Canada, il rapimento delle spose in Kyrgyzstan e le mutilazioni genitali femminili in Mali¹⁵³.

Il Comitato ha evidenziato la correlazione tra gli stereotipi di genere e la violenza contro le donne nella comunità: nel caso di Ciudad Juárez, ad esempio, è stata riconosciuta una violazione sistematica dei diritti delle donne «founded in a culture of

¹⁴⁴ Ad es., CO Zimbabwe (2012) CEDAW/C/ZWE/CO/2-5 par. 21; CO Madagascar (2015) CEDAW/C/MDG/CO/6-7 par. 19 (a).

¹⁴⁵ GR 19, par. 14; e, ad es., *Inquiry concerning the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (2018) CEDAW/C/OP.8/GBR.1.

¹⁴⁶ Ad es., CO Cina (2006) CEDAW/C/CHN/CO/6 par. 31; CO India (2014) CEDAW/C/IND/CO/4-5 par. 10 (g).

¹⁴⁷ Ad es., CO Israele (2017) CEDAW/C/ISR/CO/6 par. 27 (c), con particolare riferimento alle comunità arabe e beduine; CO Sud Africa (2011) CEDAW/C/ZAF/CO/4 par. 21 (b) e 41.

¹⁴⁸ Ad es., CO Camerun (2014) CEDAW/C/CMR/CO/4-5 par. 17 (a).

¹⁴⁹ Ad es., CO Repubblica Democratica del Congo (2019) CEDAW/C/COD/CO/8 par. 26 (a); CO Kenya (2017) CEDAW/C/KEN/CO/8 par. 34.

¹⁵⁰ CO Camerun (2014) CEDAW/C/CMR/CO/4-5, par. 16.

¹⁵¹ CO Afghanistan (2013) CEDAW/C/AFG/CO/1-2 par. 22.

¹⁵² C. CHINKIN, L. GORMLEY, nota 127 *supra*, pagg. 648-657.

¹⁵³ Inchiesta Messico (2005) CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, Inchiesta Canada (2015) CEDAW/C/OP.8/CAN/1, Inchiesta Kyrgyzstan (2018) CEDAW/C/OP.8/KGZ/2, Inchiesta Mali (2019) CEDAW/C/OP.8/MLI/R.1/Rev.1.

violence and discrimination that is based on women's alleged inferiority, (...) that has resulted in impunity"¹⁵⁴, mentre nell'inchiesta riguardante le donne aborigene in Canada il Comitato ha rilevato che i casi di sparizioni erano presi in considerazione meno seriamente di altri, in quanto la polizia nutriva verso le donne aborigene un forte pregiudizio che si rifletteva «in the use of demeaning or derogatory language towards aboriginal women and in stereotypical portrayals of aboriginal women as prostitutes, transients or runaways and of having high risk lifestyles»¹⁵⁵. Gli stereotipi di genere sortiscono un impatto deleterio nella dimensione della violenza contro le donne nella comunità anche con riguardo all'accesso alla giustizia. Nel caso *Vertido c. Filippine*, il Comitato mette in risalto il fatto che la stereotipizzazione «affects women's right to a fair and just trial and that the judiciary must take caution not to create inflexible standards of what women or girls should be or what they should have done when confronted with a situation of rape based merely on preconceived notions of what defines a rape victim or a victim of gender-based violence»¹⁵⁶. Il tema dell'accesso delle donne alla giustizia è molto attuale. In occasione della settantesima edizione della CSW, che si è tenuta a New York dal 9 al 19 marzo 2026, UN Women in collaborazione con l'OHCHR, il Comitato CEDAW e le *Permanent Mission* di Andorra e della Svizzera ha organizzato un *side event* intitolato “*Access to justice and gender stereotyping: The contribution of CEDAW*”¹⁵⁷, nel corso del quale è stato nuovamente portato al centro dell'attenzione il ruolo degli stereotipi di genere come barriera all'accesso delle donne alla giustizia. Bandana Rana¹⁵⁸ ha dichiarato, a proposito, che l'accesso delle donne alla giustizia «remain deeply uneven because the barriers to justice are not merely legal. They are structural, social and cultural», mentre Mariona Cadena Dolsa¹⁵⁹ ha posto l'accento sulla responsabilità degli Stati, dichiarando che combattere gli stereotipi di genere «is not a secondary issue (...). It is a democratic imperative and a responsibility of the State».

¹⁵⁴ Comitato CEDAW, Inchiesta Messico (2005), par. 261. Cfr. Cap. II, par. 3.3.5.

¹⁵⁵ Comitato CEDAW, Inchiesta Canada (2015), par. 138.

¹⁵⁶ *Vertido c. Filippine*, CEDAW/C/46/D/18/2008, comunicazione n. 018/2008, *views* del 16 luglio 2010 par. 8.4.

¹⁵⁷ UN Women, *Gender stereotypes remain a barrier to women's access to justice*, 2026, <https://www.unwomen.org/en/news-stories/news/2026/03/gender-stereotypes-remain-a-barrier-to-womens-access-to-justice>, ultimo accesso 14 marzo 2026.

¹⁵⁸ Bandana Rana è stata rieletta come membro esperto del Comitato CEDAW anche per il triennio 2025-2028 e riveste, inoltre, il ruolo di *Co-Chair* del Working Group del Comitato CEDAW sugli stereotipi di genere (ultimo aggiornamento 29 luglio 2026).

¹⁵⁹ Mariona Cadena Dolsa riveste attualmente il ruolo di Segretaria di Stato per l'Uguaglianza e la Partecipazione cittadina dello Stato di Andorra (ultimo aggiornamento 29 luglio 2026).

La GR 19 e la GR 35¹⁶⁰ hanno riconosciuto il luogo di lavoro come un altro particolare contesto nel quale viene commessa violenza contro le donne. In particolare, la GR 19 riconosce che «equality in employment can be seriously impaired when women are subjected to gender-specific violence, such as sexual harassment in the workplace»¹⁶¹, tipicizza le molestie sessuali sul luogo di lavoro che includono «unwelcome sexually determined behaviour as physical contact and advances, sexually coloured remarks, showing pornography and sexual demands, whether by words or actions»¹⁶² ed evidenzia l'impatto della discriminazione sulla salute, fisica e psichica, e sulla sicurezza delle donne riconoscendo che «such conduct can be humiliating and may constitute a health and safety problem; it is discriminatory when the woman has reasonable ground to believe that her objection would disadvantage her in connection with her employment, including recruitment or promotion, or when it creates a hostile working environment»¹⁶³. Nella GR 35, al par. 39, il Comitato chiede agli Stati di incoraggiare i datori di lavoro del settore privato nell'impegno per sradicare tutte le forme di violenza di genere sulle donne e di aumentare, nel raggiungimento di questo obiettivo, il livello di responsabilità di questi ultimi mediante l'adozione di «protocols and procedures addressing all forms of gender-based violence that may occur in the workplace or affect women workers, including effective and accessible internal complaints procedures that do not exclude recourse to law enforcement authorities. This should also address workplace entitlements for women victims/survivors of such violence». Alle donne lavoratrici domestiche, migranti e impiegate in aree rurali è riconosciuta una specifica condizione di vulnerabilità¹⁶⁴, per lo più legata a fattori quali la distanza dal luogo di lavoro¹⁶⁵ e al peculiare rapporto di dipendenza dal datore di lavoro, anche con riguardo alla legalità della presenza della lavoratrice nello Stato estero¹⁶⁶.

¹⁶⁰ GR 35, par. 20 e par. 39.

¹⁶¹ GR 19, art. 11, par. 17.

¹⁶² *Ibid.*, par. 18.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ C. CHINKIN, L. GORMLEY, nota 127 *supra*, pag. 652 e GR 35, par. 11 e 31, lett. c).

¹⁶⁵ Si veda ad esempio lo studio dell'*International Monetary Fund*, «Morocco: Reducing Gender Inequality Can Boost Growth», 2017, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/03/01/NA030117-Morocco-Reducing-Gender-Inequality-Can-Boost-Growth> (ultimo accesso 14 marzo 2026), in merito alla necessità di implementare sistemi di trasporto pubblico per facilitare e rendere più sicuro il viaggio delle donne da e per il luogo di lavoro; Sul tema anche K. LIPPEL, *Conceptualising Violence at Work Through a Gender Lens: Regulation and Strategies for Prevention and Redress*, in *University of Oxford Human Rights Hub Journal*, 2018, vol. 1, pagg. 156-157.

¹⁶⁶ Si vedano, ad esempio, UN Women «Migrant women at risk of violence and exploitation», 2025, <https://knowledge.unwomen.org/en/articles/explainer/migrant-women-at-risk-of-violence-and-exploitation>, ultimo accesso 14 marzo 2026; K. LIPPEL, nota 165 *supra*, pag. 158.

Un altro luogo dove vengono commesse violenze contro le è la scuola, luogo in cui esprimere il potenziale trasformativo dell'istruzione nella promozione dei diritti umani, della crescita personale, della responsabilità civica e dello sviluppo nazionale¹⁶⁷. Il Comitato ha espresso la sua preoccupazione sul mancato raggiungimento di questo obiettivo, dovuto anche dalla discriminazione nel campo dell'istruzione e alla violenza contro le bambine e le donne fuori e dentro la scuola¹⁶⁸, e ha riconosciuto le diverse forme di violenza che avvengono nelle scuole e nel tragitto casa-scuola, come stupri (anche commessi da insegnanti¹⁶⁹), violenze sessuali e molestie¹⁷⁰, che hanno una maggiore incidenza sulle categorie più vulnerabili, ovvero le donne provenienti da aree rurali e donne indigene. Queste forme di violenza si manifestano anche nella forma di richieste di "favori sessuali"¹⁷¹ da parte degli insegnanti e dei compagni, ad esempio in cambio del trasporto e di aiuto economico per il pagamento delle tasse scolastiche e di altre spese correlate alla frequenza della scuola, in particolar modo nei Paesi in cui l'istruzione non è gratuita. Di fronte a queste richieste, peraltro, le bambine e le giovani donne possono sentirsi obbligate ad acconsentire, a prescindere dalle forme di adescamento appena citate, per la paura delle conseguenze che discenderebbero dal rifiuto¹⁷².

Un'altra forma specifica di violenza contro le donne nella comunità ha come *target* le donne politicamente impegnate¹⁷³, o che rivestono incarichi politici, nell'esercizio della loro libertà di espressione o delle loro funzioni. La GR 35 riconosce che «harmful practices and crimes against women human rights defenders, politicians, activists or journalists are also forms of gender-based violence against women affected by such cultural, ideological and political factors»¹⁷⁴. Queste pratiche dannose e crimini,

¹⁶⁷ Comitato CEDAW, *General Recommendation No. 36 (2017) on the right of girls and women to education*, par. 1, UN Doc CEDAW/C/GC/36, 27 novembre 2017.

¹⁶⁸ GR 36, par. 2 e 4; CO Rwanda (2017) CEDAW/C/RWA/CO/7-8 par. 20 sulla «*prevalence of deep-rooted patriarchal attitudes and stereotypes that give a higher status to men and boys and the resulting subordination of women and girls, which undermines their social status, autonomy, educational opportunities and professional careers, as well as constitutes an underlying cause of gender-based violence against women*».

¹⁶⁹ CO Repubblica Democratica del Congo (2019) CEDAW/C/COD/CO/8, par. 32 (d).

¹⁷⁰ CO Jamaica (2012) CEDAW/C/JAM/CO/6-7 sugli alti livelli di violenza nelle scuole che incidono negativamente sul tasso di frequenza scolastica e sulla qualità della vita nella comunità scolastica.

¹⁷¹ CO Sud Africa (2011) CEDAW/C/ZAF/CO/4 par. 31.

¹⁷² Nota informativa OHCHR "*The right to education – violence against women and girls in schools*", https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/GenderAndEquality/Infonote_Violence_in_schools.pdf, ultimo accesso 14 marzo 2026.

¹⁷³ Comitato CEDAW, *Women's activism in political processes*, 2020, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CEDAW/STA/9245&Lang=en, ultimo accesso 14 marzo 2026.

¹⁷⁴ GR 35, par. 14.

dettagliati in un *report*¹⁷⁵ citato nella GR 35, riguardano violenze fisiche, psicologiche e sessuali, incluse le minacce di violenza attraverso i *social media*, hanno un effetto deterrente sulle donne in termini di partecipazione politica e della scelta di intraprendere una carriera nell'ambito pubblico¹⁷⁶.

Infine, il Comitato ha sollecitato gli Stati, sulla base delle GR 19 e 35 e in risposta ai *report* inviati dagli Stati, a vietare alcune pratiche sociali che, pur non costituendo necessariamente forme di violenza di per sé, normalizzano o facilitano la violenza contro le donne. Le pratiche sociali alle quali si riferisce il Comitato sono la pronta disponibilità di materiale pornografico, le immagini pornografiche o in cui le donne vengono sessualizzate, videogiochi e cartoni animati violenti¹⁷⁷, lo sfruttamento commerciale delle donne alla stregua di oggetti sessuali¹⁷⁸, il turismo sessuale¹⁷⁹, la prostituzione forzata e i matrimoni combinati tra donne provenienti da Paesi in via di sviluppo e cittadini stranieri e i matrimoni temporanei, associazione con le industrie estrattive, catene di approvvigionamento globali e social media¹⁸⁰.

2.4.3 La violenza “di Stato” contro le donne

Lo Stato può essere responsabile di atti di violenza contro le donne in quanto risponde sul piano internazionale per gli atti compiuti, anche al di fuori del territorio statale, dai propri organi e da soggetti che, di fatto, agiscono su istruzione o sotto la direzione o il controllo dello Stato¹⁸¹. Il Comitato CEDAW in più occasioni ha

¹⁷⁵ *Joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women / General comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices.*

¹⁷⁶ *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on violence against women in politics* del 06 agosto 2018, UN Doc A/73/301.

¹⁷⁷ Ad es., nella CO Giappone (2006) CEDAW/C/JPN/CO/6 par. 35-36, il Comitato esprime preoccupazione per la normalizzazione della violenza sessuale che si riflette nella prevalenza di videogiochi e cartoni animati con contenuti pornografici, inclusi stupri, stupri di gruppo, stalking e molestie sessuali nei confronti di donne e bambine e chiede allo Stato di proibirne la vendita.

¹⁷⁸ GR 19, par. 12.

¹⁷⁹ *Ibid.*, par. 14.

¹⁸⁰ GR 35, par. 14 e 20.

¹⁸¹ Commissione di diritto internazionale, *Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato*, 2001, artt. 4 e 8, disponibile al link https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf, ultimo accesso 29 luglio 2026.

riconosciuto la “violenza istituzionale”¹⁸² commessa dalle forze armate¹⁸³, dalla polizia¹⁸⁴, dalle forze di sicurezza¹⁸⁵, dalla polizia penitenziaria¹⁸⁶ e da agenti diplomatici¹⁸⁷.

Rispetto a questo “luogo della violenza”, è possibile riconoscere, attraverso l’analisi dell’attività giurisprudenziale del Comitato, tre macroaree nelle quali lo Stato commette violenza contro le donne, vale a dire nei conflitti armati (e nei contesti accomunati dal dispiegamento di forze armate, come le occupazioni militari e le operazioni di *peacekeeping*)¹⁸⁸, nelle istituzioni statali (come, ad esempio, carceri, centri di detenzione amministrativi, campi profughi, stazioni di polizia) e nelle politiche o nelle leggi che incidono sulla salute riproduttiva delle donne.

La violenza di genere contro le donne è una conseguenza dilagante e costante dei conflitti armati, ricorrente fin dai conflitti più antichi ed è tutt’ora diffusa e comprende uccisioni, torture, schiavitù sessuale, matrimoni forzati, gravidanze e sterilizzazione forzate. La forma predominante di violenza contro le donne nei conflitti armati è la violenza sessuale¹⁸⁹, definita dalla Corte penale internazionale (ICC) come “*conflict-related sexual violence*”¹⁹⁰ che comprende stupri, schiavitù sessuale, prostituzione, gravidanze e sterilizzazione forzate, matrimoni forzati e altre forme di violenza della

¹⁸² Il concetto di “violenza istituzionale” è utilizzato dalla Corte interamericana dei diritti umani per portare l’attenzione degli Stati su un problema persistente all’interno delle Istituzioni. Lo stesso concetto viene utilizzato da S. DE VIDO, nota 52 *supra*, a proposito di ciò che definisce “tortura di Stato”. Si veda sul tema anche N. M. RUEDA VALLEJO, *Institutional Violence against Women Victims of Domestic Violence and Access to Justice in the Inter-American Human Rights System*, in *Rivista di diritti comparati*, 2023, n. 4, pag. 172.

¹⁸³ Ad es., CO Siria (2014) CEDAW/C/SYR/CO/2, par. 26 (a) sulle violenze commesse dalle forze governative e dalle milizie affiliate durante le ispezioni nelle case, nei checkpoint e nei centri di detenzione; CO Myanmar (2019) CEDAW/C/MMR/CO/EP/1, par. 5 sulla violenza sistematica sulle donne Rohingya durante le “*clearance operations*” dell’esercito.

¹⁸⁴ Ad es., CO Fiji (2018) CEDAW/C/FJI/CO/5 par. 27 (d).

¹⁸⁵ Ad es., CO Libano (2015) CEDAW/C/LBN/CO/4-5 par. 27.

¹⁸⁶ Ad es., CO Australia (2018) CEDAW/C/AUS/CO/8 par. 55.

¹⁸⁷ GR 26, par. 21.

¹⁸⁸ La Convenzione CEDAW non specifica la propria applicabilità ai conflitti armati. Tuttavia, il Comitato ha adottato nel 2013 la *General Recommendation no. 30 on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations* e, nella GR 35, ha riconfermato che i conflitti armati sono uno dei contesti nei quali viene commessa la violenza contro le donne, nonché l’applicabilità della Convenzione per disciplinare la violenza contro le donne nei conflitti armati, inclusa quella commessa da attori non statali.

¹⁸⁹ S. ANDERSON, M. M. SVIATSCHI, *Gender and armed conflict*, in *Economic Policy*, 2025, vol. 40, n. 124, pagg. 810 e 814-818. Si veda anche la nota 56 *supra* a proposito degli stupri nei conflitti armati come vera e propria strategia militare.

¹⁹⁰ Statuto della Corte penale internazionale, art. 7. Si vedano anche la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU S/RES/1960 del 2010 e la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU S/RES/2106 del 2013 dove, al par. 2, si afferma che la violenza sessuale nei conflitti armati «can constitute a crime against humanity or a constitutive act with respect to genocide» e « (...) rape and other forms of serious sexual violence in armed conflict are war crimes».

stessa gravità, inclusi il traffico di persone finalizzato alla violenza o allo sfruttamento sessuale.

Il Comitato CEDAW ha affrontato la questione della *conflict-related sexual violence* nella GR 35 e nella GR 30 nelle quali, rispettivamente, viene evidenziato che gli obblighi statali di protezione dalla violenza di genere contro le donne riguardano anche gli obblighi relativi alla protezione delle donne dalla violenza sessuale nei conflitti armati e vengono affermati l'applicabilità della Convenzione ai contesti di conflitto, gli obblighi degli Stati parti e le misure concrete per garantire la protezione dei diritti umani delle donne prima, durante e dopo il conflitto. Il Comitato ha altresì condannato, in numerose occasioni, la violenza sessuale nei conflitti armati nella sua giurisprudenza¹⁹¹, evidenziando l'impatto negativo dei conflitti armati nell'implementare la Convenzione¹⁹².

All'interno delle istituzioni statali, laddove le donne sono sottoposte al controllo di funzionari dello Stato, il Comitato riconosce che taluni atti di violenza particolarmente dolorosi sono configurati come tortura o maltrattamenti, come ispezioni corporee invasive¹⁹³, stupri, violenze sessuali o molestie. Non solo. Altre forme di violenza sono riconosciute nei confronti delle donne detenute per via del sovraffollamento delle carceri¹⁹⁴, della mancanza di adeguata assistenza sanitaria fisica e psichica, dell'isolamento punitivo e nell'applicazione di misure custodiali non necessarie nei confronti di imputate o condannate madri o incinte¹⁹⁵.

Il Comitato ha, infine, confermato che le normative e le politiche che limitano i diritti sessuali e riproduttivi delle donne sono forme di violenza di genere contro le donne e possono essere configurate come tortura o trattamenti crudeli, disumani o degradanti. I diritti *de quibus* sono limitati, ad esempio, dalle sterilizzazioni forzate, incluse quelle per motivi razziali¹⁹⁶ e nei confronti di donne con disabilità, dalle gravidanze forzate, dalla criminalizzazione dell'aborto, dagli aborti forzati¹⁹⁷, dalla negazione dell'aborto sicuro o dal suo ingiustificato ritardo, dall'intimidazione, abuso o maltrattamento delle donne che

¹⁹¹ Ad es., CO Myanmar (2019) CEDAW/C/MMR/CO/EP/1, par. 5 dove si legge che il Comitato «*notes that the sexual violence against women and girls included rape, gang rape, sexual slavery, forced nudity, sexual humiliation, mutilation and sexual assault and in some cases the victims were subsequently killed*»; CO Bosnia Erzegovina (2019) CEDAW/C/BIH/CO/6, par. 16 (d).

¹⁹² CO Ucraina (2017) CEDAW/C/UKR/CO/8, par. 9.

¹⁹³ CO Argentina (2016) CEDAW/C/ARG/CO/7 par. 44 (b).

¹⁹⁴ CO Guatemala (2017) CEDAW/C/GTM/CO/8-9 par. 44.

¹⁹⁵ CO Regno Unito (2019) CEDAW/C/GBR/CO/8 par. 57.

¹⁹⁶ A.S. c. Ungheria, CEDAW/C/36/D/4/2004, comunicazione n. 004/2004, views del 14 agosto 2006.

¹⁹⁷ CO Cina (2014) CEDAW/C/CHN/CO/7-8 par. 24, 25(b) e 38.

cercano informazioni riguardanti la salute sessuale e riproduttiva e dalla violenza ostetrica durante il parto¹⁹⁸.

3. La tutela regionale europea delle donne vittime di violenza nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)

3.1 La protezione delle donne dalla violenza nel quadro regionale europeo

Nel sistema ONU sono stati adottati numerosi atti che riconoscono e definiscono la violenza contro le donne e raccomandano agli Stati le misure per contrastarla, tuttavia, la Convenzione CEDAW e il relativo Protocollo Opzionale, ad oggi, rimangono gli unici strumenti internazionali vincolanti a livello universale con riguardo alla violenza contro le donne, insieme alla Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro¹⁹⁹. La reazione alla non vincolatività di tali strumenti è stata la “regionalizzazione” delle risposte alla violenza contro le donne mediante l'adozione di strumenti pattizi *ad hoc* a carattere, appunto, regionale, quali la Convenzione interamericana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne (Convenzione di Belém do Pará)²⁰⁰, il Protocollo sui diritti delle donne della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (Protocollo di Maputo)²⁰¹ e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)²⁰².

¹⁹⁸ S.F.M. c. Spagna, CEDAW/C/75/D/138/2018, comunicazione n. 138/2018, views del 28 febbraio 2020.

¹⁹⁹ L'Italia ha ratificato con l. 15/01/2021, n. 4 la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro, adottata a Ginevra il 21/06/2019 nel corso della 108ª sessione della Conferenza generale della medesima Organizzazione. La Convenzione ILO C190 risulta attualmente ratificata da 56 Stati, fonte https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:3999810, ultimo accesso 15 maggio 2026.

²⁰⁰ Adottata dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione degli Stati americani a Belém do Pará (Brasile) il 9 giugno 1994. Gli Stati parti al 02/03/2026 sono 32, fonte: <https://www.oas.org/en/mesecvi/docs/Signatories-Table-EN.pdf>.

²⁰¹ Adottato dall'Unione Africana a Maputo (Mozambico) l'11 luglio 2003. Gli Stati parti al 02 marzo 2026 sono 44 (fonte: <https://au.int/en/treaties/protocol-african-charter-human-and-peoples-rights-rights-women-africa>).

²⁰² Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Istanbul (Turchia) il 07 aprile 2011. Al 02 marzo 2026 gli Stati parti sono 39 tra cui l'Italia, che ha ratificato la Convenzione con l. 27/06/2013, n. 77. Si segnala il recesso dalla Convenzione di Istanbul da parte della Turchia, avvenuto 20 marzo 2021 a seguito dell'adozione da parte del Presidente Recep Tayyip Erdoğan del decreto presidenziale n. 3781. Per una verifica aggiornata sullo stato delle firme e delle ratifiche della

Nel contesto regionale europeo, è possibile inquadrare un primo livello di protezione delle donne dalla violenza sia nelle politiche del Consiglio d'Europa, sia in quelle dell'Unione europea. Con riferimento al Consiglio d'Europa riscontriamo tale primo livello di protezione delle donne dalla violenza nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata nel 1950, di cui sono parti tutti i quarantasei membri del Consiglio d'Europa, nonché nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, cui fa capo il sistema di garanzia collettiva dei diritti umani istituito dalla Convenzione stessa. A tale riguardo, assumono rilevanza centrale oltre all'obbligo generale di rispettare i diritti umani, posto dall'art. 1, gli obblighi che discendono in particolare dall'art. 2 (diritto alla vita), dall'art. 3 (divieto di tortura e pene o trattamenti inumani e degradanti), dall'art. 14 (divieto di discriminazione, in particolare delle discriminazioni fondate sul sesso) nonché, per gli Stati che lo hanno ratificato, dal Protocollo n. 12 sul divieto generale di discriminazione²⁰³.

La Corte europea dei diritti umani ha avuto modo per la prima volta nel 2009, e segnatamente nel caso *Opuz c. Turchia*²⁰⁴, di enucleare gli obblighi degli Stati con riferimento alla protezione delle donne dalla violenza domestica, riconoscendo la responsabilità dello Stato per non aver attuato, con la dovuta diligenza, misure ragionevoli per la prevenzione della violenza e, sempre per la prima volta, ha riconosciuto la violenza di genere come forma di discriminazione basata sul genere in violazione dell'art. 14 della Convenzione. In un passaggio molto significativo di tale storica pronuncia, la Corte afferma, infatti, che «the general and discriminatory judicial passivity (...), albeit unintentional, mainly affected women, the Court considers that the violence suffered by the applicant and her mother may be regarded as gender-based violence which is a form of discrimination against women»²⁰⁵.

Convenzione: *Council of Europe Treaty Office*, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=210>, ultimo accesso 14 agosto 2026.

²⁰³ Il Protocollo Addizionale n. 12 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (ETS n. 177) risulta attualmente ratificato da: Albania, Andorra, Armenia, Bosnia Erzegovina, Croazia, Cipro, Finlandia, Georgia, Lussemburgo, Malta, Montenegro, Paesi Bassi, Macedonia del Nord, Portogallo, Romania, San Marino, Serbia, Slovenia, Spagna e Ucraina, fonte: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=177>, ultimo accesso 15 maggio 2026.

²⁰⁴ La Corte EDU, nel caso *Opuz c. Turchia*, ricorso n. 33401/02, sentenza del 09 giugno 2009, fa altresì espresso riferimento alla Convenzione CEDAW e alla prassi del Comitato CEDAW nei casi *A.T. c. Ungheria*, CEDAW/C/36/D/2/2003, comunicazione n. 002/2003, views del 26 gennaio 2005 e *Yildirim c. Austria*, CEDAW/C/39/D/6/2005, comunicazione n. 006/2005, views del 06 agosto 2007.

²⁰⁵ Corte EDU, *Opuz c. Turchia*, ricorso n. 33401/02, sentenza del 09 giugno 2009, par. 200.

È altresì utile richiamare, sempre nell'ambito del Consiglio d'Europa, ma sul versante della *soft law*, l'adozione della Raccomandazione n. 5²⁰⁶ del 2002, che anticipa la Convenzione di Istanbul sia sulla definizione di violenza contro le donne, sia sulla previsione degli obblighi di *due diligence* degli Stati.

A partire dagli anni Novanta il Consiglio d'Europa, in particolare attraverso lo *Steering Committee for equality between women and men* (CDEG), ha adottato una serie di iniziative per promuovere la protezione delle donne dalla violenza e nel 1993 la terza Conferenza dei ministri europei sull'uguaglianza degli uomini e delle donne riguardava "*Strategies for the elimination of violence against women in society: the media and other means*".²⁰⁷ Nel 2008, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha dato mandato ad un gruppo di esperti, l'*ad hoc Committee for Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence* (CAHVIO) di predisporre una bozza di convenzione internazionale sulla violenza nei confronti delle donne. La Convenzione sulla prevenzione e la repressione della violenza contro le donne e la violenza domestica è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 07 aprile 2011 ed è entrata in vigore il 01 agosto 2014²⁰⁸.

Con riferimento all'Unione europea, occorre osservare che nei trattati dell'Unione e nella Carta dei diritti fondamentali non ci sono previsioni indirizzate al contrasto della violenza contro le donne, ma solo prescrizioni relative alla parità²⁰⁹ (*equity*) e alla non discriminazione²¹⁰. Le politiche UE sul tema sono state connotate, fino a tempi recentissimi, da un'insufficiente specificità nel contrasto della violenza contro le donne, in quanto basate prevalentemente su conclusioni del Consiglio, risoluzioni del Parlamento e strategie della Commissione europea, mentre le direttive perseguivano l'obiettivo di contrastare la violenza contro le donne solamente in maniera indiretta²¹¹.

²⁰⁶ Consiglio d'Europa, Rec(2002)5 - on the protection of women against violence, 30 aprile 2002.

²⁰⁷ Consiglio d'Europa, *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, Istanbul, 11 maggio 2011.

²⁰⁸ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), nota 198 *supra*.

²⁰⁹ Artt. 2 e 3 del Trattato sull'Unione europea.

²¹⁰ Artt. 8 e 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

²¹¹ Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, Direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile e la Direttiva 2012/29/UE sulle norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

L'Unione europea il 28 giugno 2023 ha ratificato la Convenzione di Istanbul, a seguito di una procedura iniziata con *roadmap* nel 2015²¹², dotandosi così di un quadro di riferimento coerente per la propria azione legislativa e portandosi ad un livello di standard di protezione armonizzato di maggiore tutela, considerato anche l'impatto che la ratifica comporta per gli Stati membri che non hanno ratificato la Convenzione di Istanbul²¹³.

A seguito della ratifica della Convenzione di Istanbul, l'Unione europea ha adottato il 14 maggio 2024 la Direttiva 2024/1385 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, il cui scopo è di «fornire un quadro giuridico generale in grado di prevenire e combattere efficacemente la violenza contro le donne e la violenza domestica in tutta l'Unione²¹⁴» in ragione dell'insufficienza delle disposizioni vigenti a livello dell'Unione e nazionale a «combattere e prevenire efficacemente»²¹⁵ tale fenomeno. La direttiva richiama la Convenzione di Istanbul in due occasioni²¹⁶, ma si può notare come il contenuto generale non si discosti significativamente da essa se non per la tematica dell'intersezionalità, che, come si avrà modo di vedere, non è affrontata dalla Convenzione di Istanbul. L'Unione europea, per contro, ha scelto di inserire nella direttiva il tema dell'intersezionalità e di affrontare le conseguenze della violenza contro le donne combinata con la marginalizzazione di talune caratteristiche individuali, che vengono riconosciute estendendone in misura significativa il perimetro²¹⁷.

²¹² *Roadmap* della Commissione europea 2015/JUST/010 “(A possible) EU Accession to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention)”.

²¹³ Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Bulgaria, Lituania e Lettonia non hanno ratificato la Convenzione di Istanbul.

²¹⁴ 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, PE/33/2024/REV/1, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il 24 maggio 2024, traduzione ufficiale italiana disponibile al link https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401385, ultimo accesso 08 giugno 2026, par. 1. Cfr. Capitolo III, par. 1.3.1.

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ *Ibid.*, par. 4 e 67.

²¹⁷ *Ibid.*, Preambolo, considerando n. 71. Le donne maggiormente esposte a forme intersezionali di violenza sono le donne con disabilità, le donne il cui *status* o permesso di soggiorno dipende da altri, le donne migranti prive di documenti, le donne richiedenti protezione internazionale, le donne che fuggono da conflitti armati, le donne senza fissa dimora, le donne appartenenti a minoranze razziali o etniche, le donne che vivono in zone rurali, le donne che si prostituiscono, le donne a basso reddito, le detenute, le persone lesbiche, gay, bisessuali, transessuali o intersessuali, le donne anziane o le donne affette da disturbi legati all'alcol e all'uso di sostanze.

3.2 La Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la repressione della violenza contro le donne e la violenza domestica. Profili di carattere generale e applicabilità

3.2.1 I quattro pilastri dell'architettura giuridica della Convenzione (le “quattro P”) e l'approccio olistico al tema della violenza di genere

La Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la repressione della violenza contro le donne e la violenza domestica è il primo strumento giuridicamente vincolante a livello europeo per la protezione delle donne dalla violenza²¹⁸ e, con riguardo agli obiettivi e alla portata degli obblighi posti in capo agli Stati, è il trattato internazionale più ambizioso nell'affrontare questo tema.

Secondo autorevole dottrina, la Convenzione di Istanbul “recepisce gli insegnamenti degli strumenti internazionali che l'hanno preceduta, la giurisprudenza delle Corti regionali per i diritti umani e la quasi-giurisprudenza dei *treaty bodies* ONU, definendo lo standard internazionale più alto affinché le donne siano libere dalla violenza”²¹⁹. In particolare Christine Chinkin individua nella Convenzione «a treaty that incorporates the advances in human rights conceptualisation that have taken place since the early 1990s but which have previously been primarily located in soft law»²²⁰.

L'architettura giuridica della Convenzione di Istanbul si basa su quattro pilastri fondamentali, indicati come 4P: il primo riguarda la “Prevenzione” della violenza di genere, da attuare accrescendo la sensibilità della società e delle istituzioni, in particolare mediante il contrasto agli stereotipi di genere e alla promozione dell'*empowerment* femminile attraverso campagne di sensibilizzazione con il coinvolgimento dei media e del settore privato, attraverso la formazione dei professionisti e la predisposizione di programmi di recupero per gli autori delle violenze; il secondo pilastro riguarda la “Protezione” e aiuto alle vittime di violenza, che implica l'adozione di leggi che, da un lato, facilitino l'accesso ad adeguate misure di protezione per la vittima e per i minori coinvolti e che, dall'altro, garantiscano efficaci servizi di supporto; il terzo pilastro riguarda la “Persecuzione e punizione” dei reati di violenza di genere mediante l'adozione

²¹⁸ Ai sensi dell'art. 2 della Convenzione di Istanbul, l'ambito di applicazione riguarda tutte le forme di violenza contro le donne e le bambine, inclusa la violenza domestica che affligge le donne sproporzionalmente rispetto agli uomini (par. 1); tuttavia, rimette agli Stati parti la facoltà di applicare la Convenzione a tutte le vittime di violenza domestica, inclusi gli uomini, i bambini e gli anziani (par. 2).

²¹⁹ S. DE VIDO, M. FRULLI, *Preventing and combating violence against women and domestic violence. A commentary on the Istanbul Convention*, Elgar Commentaries in Human Rights, Cheltenham, Elgar, 2023, pagg. 86-87. A questo proposito, si richiama anche la dichiarazione della *UN Women Deputy Executive Director* Lakshmi Puri del 04 marzo 2013 in cui definisce la Convenzione di Istanbul come “gold standard”.

²²⁰ C. CHINKIN, *Regional Approaches to Combating Violence against Women: the Istanbul Convention*, London School of Economics and Political Science Centre for Women, Peace and Security, 2016, pag. 2.

di una legislazione orientata sia sull'efficacia delle procedure giudiziali, sia sulla tutela dei diritti delle vittime, anche per mezzo della valutazione coordinata dei rischi; il quarto e ultimo pilastro riguarda le "Politiche integrate", che richiedono di intraprendere iniziative di ricerca e di monitoraggio, di sostegno e cooperazione con la società civile e le organizzazioni non governative, copertura legislativa e politiche sensibili alle questioni di genere, nonché il loro finanziamento.

La Convenzione è strutturata in 81 articoli, suddivisi in 12 capitoli, che affrontano in maniera complessiva e olistica il tema della violenza di genere e della violenza domestica unendo aspetti giuridici (civilistici e penalistici) e misure sociali ed educative. Nel dettaglio: capitolo I (obiettivi, definizioni, uguaglianza e non discriminazione, obblighi generali), capitolo II (politiche integrate e raccolta dei dati), capitolo III (prevenzione), capitolo IV (protezione e sostegno), capitolo V (diritto sostanziale), capitolo VI (indagini, procedimenti penali, diritto procedurale e misure protettive), capitolo VII (migrazione e asilo), capitolo VIII (cooperazione internazionale), capitolo IX (meccanismo di controllo), capitolo X (relazioni con gli altri strumenti internazionali), capitolo XI (emendamenti alla Convenzione) e capitolo XII (clausole finali).

3.2.2 Profili di applicabilità della Convenzione di Istanbul

Le disposizioni contenute nella Convenzione di Istanbul non pregiudicano, ai sensi dell'art. 73, le disposizioni *in melius* previste dal diritto interno e da altri strumenti vincolanti già vigenti o che possono entrare in vigore; viceversa, altre convenzioni internazionali, come la CEDAW, potrebbero essere "superate" dalla Convenzione di Istanbul, naturalmente per gli Stati parti di entrambe le convenzioni. D'altro canto, la CEDAW all'art. 23 prevede che «nothing in the present Convention shall affect any provisions that are more conducive to the achievement of equality between men and women which may be contained: (a) In the legislation of a State Party; or (b) In any other international convention, treaty or agreement in force for that State».

L'art. 76 denota il carattere "aperto" della Convenzione, ovvero la possibilità di aderirvi anche da parte di Stati non necessariamente appartenenti al Consiglio d'Europa e che non abbiano partecipato all'elaborazione della Convenzione, a seguito di una procedura di invito da parte del Comitato dei Ministri presa a maggioranza²²¹, dopo aver consultato con esito unanime gli Stati parti.

²²¹ Art. 20, lett. d) dello Statuto del Consiglio d'Europa: «(...) a maggioranza dei due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei rappresentanti aventi diritto a partecipare alle sedute del Comitato (...)».

La Convenzione prevede, all'art. 77, una clausola territoriale in base alla quale ogni Stato o l'Unione europea può specificare il territorio o i territori cui la Convenzione sarà applicata²²² e, all'art. 78, l'inammissibilità dell'apposizione di riserve, ad eccezione di quelle previste dal medesimo articolo²²³, che – comunque – hanno una validità temporale limitata di cinque anni, cui deve eventualmente seguire un espresso rinnovo, in assenza del quale conservano la loro validità per ulteriori sei mesi decorsi i quali esse si intendono sciolte.

In tema di giurisdizione, ovvero dell'applicazione territoriale ed extraterritoriale delle leggi nazionali, con riguardo ai reati previsti dalla Convenzione, è previsto che gli Stati parti adottino tutte le misure legislative, o di altro tipo, appropriate per determinare la giurisdizione quando il reato è commesso da un loro cittadino o contro una persona avente la propria residenza abituale sul loro territorio²²⁴. Vi è poi una previsione maggiormente specifica per i reati di violenza sessuale (art. 36), matrimonio forzato (art. 37), mutilazioni genitali femminili (art. 38), aborto e sterilizzazione forzata (art. 39): in questi casi è previsto che le Parti si impegnino ad adottare («shall endeavour») «le misure legislative o di altro tipo necessarie affinché la loro competenza non sia subordinata alla condizione che i fatti siano perseguibili penalmente sul territorio in cui sono stati commessi²²⁵». Appare evidente come la *ratio* della norma sia la procedibilità penale nei confronti di quei reati commessi all'estero con la specifica intenzione di eludere la legge dello Stato di residenza della vittima, ad esempio nei casi in cui tali reati siano commessi nei Paesi di origine delle vittime, in cui essi si contestualizzano in un substrato culturale supportivo o legislativamente meno sfavorevole.

3.3 La violenza contro le donne e la violenza di genere contro le donne nella Convenzione di Istanbul

3.3.1 Sinergie con la CEDAW

La Convenzione di Istanbul richiama nel suo preambolo, oltre ad altri importanti strumenti internazionali di diritto dei diritti umani, la Convenzione CEDAW, il suo

²²² Ad oggi, solo la Danimarca si è avvalsa di questa facoltà, dichiarando che la Convenzione non si applica alla Groenlandia e alle isole Fær Øer.

²²³ Segnatamente: art. 30, par 2; art. 44 par. 1, 3 e 4; art. 55 par. 1 esaminato insieme all'art. 35 sui reati minori; art. 58 esaminato insieme agli artt. 37, 38 e 39; art. 59.

²²⁴ Convenzione di Istanbul, art. 44, par. 2.

²²⁵ *Ibid*, par. 3

Protocollo Opzionale e la *General Recommendation* n. 19²²⁶ e, con essa, costituisce un apparato sinergico che affronta il fenomeno della violenza contro le donne e della violenza domestica con particolare incisività, grazie ad un approccio evolutivo e integrativo della CEDAW stessa. La Convenzione di Istanbul è altresì il primo trattato internazionale ad adottare una serie di definizioni che, fino a questo momento, non erano mai state incluse in uno strumento pattizio a carattere vincolante, tra cui la definizione di “violenza contro le donne”, di “violenza di genere” e di “*due diligence*”²²⁷.

Nel Relazione illustrativa²²⁸ della Convenzione viene affermato lo stretto collegamento tra il raggiungimento dell’uguaglianza di genere e l’eliminazione della violenza contro le donne, della quale viene richiamata, come nella DEVAW, la natura strutturale e la manifestazione di relazioni di poteri storicamente inique tra uomini e donne²²⁹. La Convenzione adotta una definizione di “violenza contro le donne” che riprende, nella sua essenza, la definizione della GR 19 portandola ad un livello superiore nell’apprendimento del fenomeno: essa si denota come «all acts of gender-based violence that result in, or are likely to result in, physical, sexual, psychological or economic harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or in private life» e viene configurata sia come violazione dei diritti umani, sia come forma di discriminazione contro le donne²³⁰, tanto nella sfera privata quanto nella sfera pubblica. È opportuno notare come questa più recente definizione includa anche la violenza “economica”²³¹.

A questa definizione di violenza contro le donne è strettamente connessa la definizione di “violenza domestica”, anche essa comprensiva di ogni genere di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica occorsa all’interno della famiglia o di un’unità domestica ovvero tra attuali o precedenti coniugi o partner, a prescindere dal fatto che

²²⁶ Convenzione di Istanbul, Preambolo, par. 4.

²²⁷ D. ŠIMONVIĆ, *Global and Regional Standards on Violence Against Women: The Evolution and Synergy of the CEDAW and Istanbul Conventions*, in *Human Rights Quarterly*, 2014, vol. 36, n. 3, pag. 602.

²²⁸ *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, Istanbul, 11 maggio 2011, par. 25.

²²⁹ Si vedano le note 80 e 83 *supra* a proposito della definizione di violenza contro le donne contenute nella DEVAW e nella Convenzione di Belém do Pará.

²³⁰ Convenzione di Istanbul, art. 3, lett. a).

²³¹ Il concetto di violenza economica è stato definito come l’insieme di quei comportamenti «che controllano la capacità di una donna di acquisire, usare e mantenere risorse economiche, minacciando così la sua sicurezza economica e il suo potenziale di indipendenza economica». Si veda E. ADAMS, C. M. SULLIVAN, D. BYBEE, M.R. GREESON, *Development of the Scale of Economic Abuse*, in *Violence Against Women*, 2008, vol. 14, n. 5, pag. 564.

l'autore della violenza condivida, o abbia condiviso, o meno la stessa residenza con la vittima²³².

La definizione di “*gender-based violence against women*” come “violenza diretta contro una donna perché donna o che colpisca le donne in misura sproporzionata”, ricalca esattamente la definizione contenuta nella GR 19 e, in questo contesto, appare una accentuazione del carattere discriminatorio della violenza che affonda le sue radici nella cultura basata su ruoli e identità di genere. Nel lessico del diritto internazionale, la locuzione “*gender based violence*”, che può considerarsi come *genus* della *species* “violenza contro le donne”, pone l'accento non tanto sul sesso della vittima, quanto sul fatto che la vittimizzazione avvenga a causa del genere. Alcuni autori²³³ ritengono che essa apra la possibilità di considerare vittime non soltanto le donne, ma anche gli uomini, e che essa sia maggiormente adatta per riferirsi anche alla violenza omo e transfobica. La precisazione seguente, “*against women*”, scelta dal Consiglio d'Europa dimostra la precisa volontà di combattere il fenomeno della violenza maschile contro le donne, che statisticamente, a livello mondiale, è largamente prevalente.

La sinergia tra la CEDAW e la Convenzione di Istanbul, già stabilita mediante l'approccio alla questione della violenza contro le donne come forma di discriminazione, come ha sottolineato la dottrina²³⁴, è rafforzata dalla previsione, in entrambe le Convenzioni di un meccanismo di controllo e di monitoraggio della loro attuazione. Infatti, così come la Convenzione CEDAW attraverso l'apposito comitato, anche la Convenzione di Istanbul prevede un meccanismo di controllo (Capitolo IX) per valutare in che misura le disposizioni della Convenzione sono attuate dagli Stati parti. Questo meccanismo si basa su due organismi, il *Group of experts on action against violence against women and domestic violence* (GREVIO)²³⁵, costituito da esperti indipendenti, e il *Committee of the Parties*²³⁶, un organo politico composto da rappresentanti degli Stati che hanno ratificato la Convenzione. Il Comitato delle Parti elegge i membri del GREVIO²³⁷ e può adottare raccomandazioni aventi ad oggetto le misure necessarie per

²³² Convenzione di Istanbul, art. 3, lett. b).

²³³ Si veda L. RE, *Contrastare la Violenza nei confronti delle Donne: una sfida politica e culturale*, in P. FELICIONI, A. SANNA (a cura di), *Contrasto a violenza e discriminazione di genere. Tutela della vittima e repressione dei reati*, collana Nuovi Scenari del Processo Penale, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre editore, 2019, pag. 10.

²³⁴ D. ŠIMONVIĆ, nota 227 *supra*, pag. 606.

²³⁵ Convenzione di Istanbul, art. 66.

²³⁶ *Ibid.*, art. 67.

²³⁷ *Ibid.*, art. 66, par. 2.

attuare le disposizioni del GREVIO²³⁸. Il GREVIO, ai sensi dell'art. 68, riceve ed esamina le relazioni periodiche inviate dagli Stati parti sulle misure legislative e sulle altre misure adottate per dare effetto alle previsioni della Convenzione e, parimenti, può ricevere informazioni circa l'attuazione della Convenzione da parte di organizzazioni non governative, di rappresentanti della società civile, di istituzioni statali per la protezione dei diritti umani, dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, dall'Assemblea parlamentare e da organismi specializzati sia previsti dal CoE che da altri strumenti internazionali. Sulla base delle informazioni ricevute e delle osservazioni degli Stati, il GREVIO adotta i suoi rapporti e le conclusioni. Il GREVIO inoltre può richiedere che lo Stato consegni urgentemente un rapporto speciale, nel caso di situazioni che richiedono un'immediata attenzione per prevenire o limitare gravi violazioni della Convenzione e può effettuare delle ispezioni in loco, in collaborazione con le autorità statali e con esperti indipendenti.

3.3.2 I reati oggetto della Convenzione di Istanbul

La Convenzione di Istanbul contiene disposizioni di diritto penale sostanziale, il che rappresenta un importante elemento di novità rispetto al ventaglio degli strumenti giuridici internazionali e regionali. I reati oggetto della Convenzione sono il matrimonio forzato (art. 37, da considerare insieme all'art. 32), la violenza psicologica (art. 33), lo *stalking* (art. 34), la violenza fisica (art. 36), la violenza sessuale, incluso lo stupro (art. 36), le mutilazioni genitali femminili (art. 38), l'aborto forzato e la sterilizzazione forzata (art. 39) e le molestie sessuali (art. 40). Con riguardo alla formulazione dei reati, la dottrina più autorevole ha messo in rilievo la formulazione *gender-neutral* di queste disposizioni di diritto penale, frutto dei negoziati del CAHVIO, che sono ricondotti alla nozione generale di violenza contro le donne dalla dimensione di genere²³⁹.

In tema di divieto di matrimoni forzati di cui agli artt. 32 e 37 è prevista, da un lato, la possibilità di invalidare, annullare o sciogliere i matrimoni contratti con la forza senza un eccessivo onere finanziario o amministrativo per la vittima²⁴⁰ e, dall'altro, la criminalizzazione della condotta intenzionale di forzare un adulto o un bambino²⁴¹ a

²³⁸ *Ibid.*, art. 68, par. 12.

²³⁹ S. DE VIDO, nota 52 *supra*, pag. 115.

²⁴⁰ Convenzione di Istanbul, art. 32

²⁴¹ La formulazione di questo reato, così come degli altri, è neutrale rispetto al sesso. Tuttavia, il dato statistico conferma che si tratta di una forma di violenza che riguarda in percentuale ampiamente maggioritaria le bambine. Fonte: UNICEF *Child Marriage Data* (ultimo aggiornamento maggio 2024), <https://data.unicef.org/topic/child-protection/child-marriage/#status>, ultimo accesso 01 agosto 2026.

contrarre matrimonio²⁴² e di «indurre con l'inganno un adulto o un bambino sul territorio di una Parte o di uno Stato diverso da quello in cui risiede, allo scopo di costringerlo a contrarre matrimonio»²⁴³. Gli obblighi dello Stato riguardano, in sintesi, la previsione civilistica dello scioglimento dei matrimoni precoci e l'obbligo di perseguire penalmente secondo il diritto interno dello Stato parte i matrimoni forzati conseguiti all'estero.

La Convenzione richiede agli Stati di criminalizzare la violenza psicologica (art. 33), ovvero la «condotta intenzionale diretta a compromettere seriamente l'integrità psicologica di una persona con la coercizione o le minacce», dove la condotta consiste non tanto nel singolo evento, quanto nella ripetizione di atti legati dallo stesso *pattern* di comportamento²⁴⁴, lo *stalking* (art. 34), di cui sono caratterizzanti l'intenzionalità e la ripetizione della minaccia, la violenza fisica (art. 35) e la violenza sessuale, incluso lo stupro (art. 36), il cui elemento costitutivo è la non consensualità dell'atto.

In tema di consensualità, il paragrafo 2 aggiunge una specificazione di interesse molto attuale nel dibattito politico e giuridico²⁴⁵, prevedendo che il consenso debba essere prestato «voluntarily as the result of the person's free will assessed in the context of the surrounding circumstances». Tuttavia, la Convenzione non fornisce la definizione di «consenso prestato liberamente» e rimette agli Stati parti²⁴⁶ la decisione circa la sua formulazione e circa i fattori che sono ritenuti preclusivi del libero consenso²⁴⁷. La

²⁴² Convenzione di Istanbul, art. 37, par. 1

²⁴³ *Ibid.* art. 37, par. 2

²⁴⁴ *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, Istanbul, 11 maggio 2011, par. 180

²⁴⁵ Il 28 aprile 2026 il Parlamento europeo ha votato a favore (447 favorevoli, 160 contrari e 43 astenuti) di una risoluzione con la quale chiede una legge europea contro lo stupro basata sul concetto di consenso (*Résolution du Parlement européen du 28 avril 2026 sur la Législation sur le viol fondée sur la notion de consentement dans l'Union européenne (2025/2040(INI))*). La Commissione europea dovrà quindi valutare la possibilità di introdurre una nuova normativa che comprenda la definizione di violenza sessuale basata sull'assenza del consenso. Nel testo della risoluzione il Parlamento europeo, tra le altre cose, «invite la Commission à proposer dans les plus brefs délais une législation établissant une définition du viol à l'échelle de l'Union fondée sur l'absence de consentement libre, éclairé et révocable, conformément à l'article 36 de la convention d'Istanbul» (par. 1) e «invite les États membres qui continuent d'utiliser des définitions du viol fondées sur la présomption de violence à engager des modifications législatives afin d'aligner cette définition sur les normes internationales les plus récentes et à apporter l'aide et la protection nécessaires et suffisantes aux victimes et aux personnes rescapées de viols» (par. 2).

²⁴⁶ *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, Istanbul, 11.V.2011. par. 193.

²⁴⁷ Semplificando, si possono distinguere due modelli di consenso: “yes-means-yes” e “no-means-no”. Il primo è di tipo affermativo e comunicativo e criminalizza gli atti sessuali compiuti senza consenso espresso, il che implica che il consenso esiste solamente se espresso liberamente. Il secondo modello criminalizza gli atti sessuali compiuti contro la volontà di qualcuno e implica che la mancanza di consenso sia espressa attraverso il rifiuto. La differenza principale consiste nell'interpretazione dell'atteggiamento passivo: nel primo modello la passività è manifestazione di non consensualità, nel secondo modello può essere interpretata come consenso in quanto non è stato manifestato il rifiuto. Si veda, a proposito di questa definizione, S. UHNOO, S. ERIXON, M. BLADINI, *The wave of consent-based rape laws in Europe*, *International Journal of Law, Crime and Justice*, 2024, vol. 77, par. 3.1 e C. RIGOTTI, *A long way to end*

Convenzione di Istanbul è considerata decisiva, insieme a movimenti sociali, in particolare il movimento globale *#MeToo*²⁴⁸, per comprendere la recente proliferazione in Europa della legislazione sullo stupro basata sul consenso²⁴⁹ e che ha interessato anche l'Italia con il ddl n. 1715 “Modifica dell’art. 609-*bis* del Codice penale in materia di violenza sessuale e di libera manifestazione del consenso”, approvato dalla Camera dei Deputati il 19 novembre 2025. Il testo introduceva il “consenso libero e attuale” come unico elemento necessario a qualificare la fattispecie di reato, integrandosi il delitto di violenza sessuale in presenza di un atto sessuale posto in essere senza il consenso libero e attuale della persona coinvolta. Nel corso del passaggio in Commissione Giustizia del Senato, il testo del ddl è stato riformulato nel senso di eliminare il principio del consenso libero e attuale a favore dell’introduzione del principio del “dissenso”, ossia dell’agire “contro la volontà di una persona”.

Il consenso rileva quale elemento centrale anche degli altri due reati che la Convenzione di Istanbul richiede agli Stati di criminalizzare, questa volta specificamente di genere per ovvie ragioni, previsti all’art. 39, ossia l’aborto forzato e la sterilizzazione forzata. Con questi termini si intendono gli atti intenzionali di praticare un aborto senza il preliminare consenso informato della donna e di praticare un intervento chirurgico con lo scopo o l’effetto di interrompere definitivamente la capacità riproduttiva della donna senza il preliminare consenso informato o la comprensione della procedura praticata. In questi casi, il consenso informato si riferisce alla pratica di informare i pazienti dei benefici e dei possibili rischi di una procedura chirurgica e, quindi, i reati si configurano quando gli interventi sono eseguiti senza una decisione consapevole da parte delle donne.

Infine, all’art. 38, è richiesto agli Stati di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la criminalizzazione delle mutilazioni genitali femminili, intese come tutte le pratiche che implicano la totale o parziale rimozione della parte esterna dell’organo genitale femminile o ogni altra lesione degli organi genitali femminili per motivazioni non di carattere medico²⁵⁰. Affinché si configuri tale reato, la condotta lesiva della salute

rape in the European Union: Assessing the commission’s proposal to harmonise rape law, through a feminist lens, in *New Journal of European Criminal Law*, 2022, vol. 13, n. 2, pagg. 174-175.

²⁴⁸ Movimento di denuncia di molestie e abusi sessuali che prende il nome dall’*hashtag* diffusosi in modo virale nel 2017 dopo le accuse rivolte al produttore cinematografico Harvey Weinstein da numerose attrici di Hollywood (Treccani). Si ritiene che questo movimento abbia portato milioni di donne in tutto il mondo a protestare contro la violenza sessuale e i dati statistici suggeriscono che abbia aumentato le probabilità di denuncia, si veda G. GAUTHIER, *Che impatto ha avuto il #MeToo*, in *Università Bocconi News*, 2024, <https://www.unibocconi.it/it/news/che-impatto-ha-avuto-il-metoo>, ultimo accesso 01 agosto 2026.

²⁴⁹ S. UHNOO, S. ERIXON, M. BLADINI, nota 247 *supra*, par. 2

²⁵⁰ WHO, *Eliminating female genital mutilation*, Interagency statement, 2008.

delle donne e delle bambine deve essere intenzionale e, come afferma la Relazione illustrativa²⁵¹, l'intenzionalità non può essere desunta dal fatto che le conseguenze della condotta siano prevedibili; inoltre, è necessario che le azioni del singolo siano in grado di causare una delle azioni proibite, ovvero «excising, infibulating or performing any other mutilation to the whole or any part of a woman's *labia majora*, *labia minora* or *clitoris*»²⁵². Questo fenomeno assume rilievo nel territorio europeo, dove non trova radici sociali e culturali, in quanto legato al “multiculturalismo”, essendo per lo più praticato nelle regioni occidentali, orientali e nord-orientali dell'Africa, in alcuni Paesi asiatici e mediorientali e, appunto, all'interno di alcune comunità di immigrati in nord America e Europa²⁵³. Le mutilazioni genitali femminili rientrano nella categoria dei “reati culturalmente motivati”²⁵⁴ che, in quanto legati alla cultura e alla tradizione, vanno letti insieme all'obbligo derivante dall'art. 42 rubricato “Unacceptable justifications for crimes, including crimes committed in the name of so-called “honour”. In sintesi, la cultura, la consuetudine, la religione, la tradizione o il cosiddetto “onore” non possono essere posti dagli Stati parti alla base di “cause di giustificazione” nei procedimenti penali per i reati previsti dalla Convenzione²⁵⁵.

3.3.3 La centralità dei diritti delle vittime di violenza

In sede internazionale è maturata la consapevolezza che, nell'attuazione del “giusto processo”, sia imprescindibile l'attenzione alla vittima del reato²⁵⁶, alla quale è necessario assicurare una doppia protezione dalla violenza, sia da quella “originaria” commessa dall'autore dei reati, sia dalla violenza insita nel processo penale stesso, nel

²⁵¹ *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, Istanbul, 11 maggio 2011, par. 202.

²⁵² Convenzione di Istanbul, art. 38, lett. a)

²⁵³ WHO, *Eliminating female genital mutilation*, Interagency statement, 2008.

²⁵⁴ Il Prof. Fabio Basile definisce come reato culturalmente motivato «un comportamento tenuto da un soggetto appartenente a un gruppo culturale di minoranza (...); questo comportamento, però, mentre è considerato reato dall'ordinamento giuridico del gruppo culturale di maggioranza (...), è invece valutato con minor rigore, o accettato come normale, o addirittura incoraggiato all'interno del gruppo culturale d'origine del suo autore», F. BASILE, *Ultimissime dalla giurisprudenza in materia di reati culturalmente motivati in Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, rivista telematica, 2018, n. 30, pagg. 2 e ss.

²⁵⁵ Convenzione di Istanbul, art. 42, par. 1.

²⁵⁶ L. ALGERI, *Il microsistema della testimonianza della vittima “vulnerabile”: aspetti giuridici e tecniche di intervista*, in P. FELICIONI, A. SANNA (a cura di), *Contrasto a violenza e discriminazione di genere. Tutela della vittima e repressione dei reati*, collana Nuovi Scenari del Processo Penale, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre editore, 2019, pag. 133 e M. G. AIMONETTO, *La valorizzazione del ruolo della vittima in sede internazionale*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2005, pagg. 1327-1343, vol. 6, pag. 1332.

quale essa si trova nella posizione di “testimone vulnerabile”²⁵⁷. Uno degli scopi principali della regolamentazione della materia consiste nell’evitare i fenomeni di “vittimizzazione secondaria”, espressione quest’ultima che, come chiarito dalla dottrina,²⁵⁸ definisce come «la possibilità e il rischio che, nel caso di violenza contro le donne, la donna possa subire violenze aggiuntive e danni proprio da quelle professionalità istituzionali che in realtà dovrebbero garantire supporto e tutela, come ad esempio i servizi socio-sanitari, le forze dell’ordine, gli avvocati e i magistrati».

La Convenzione di Istanbul riserva un intero capitolo, il sesto, a una serie di disposizioni che trattano questioni relative alle indagini, ai procedimenti penali, al diritto processuale penale e alle misure protettive. L’art. 49 rubricato “*General obligations*” pone in capo agli Stati l’obbligo di adottare, nei casi di violenza rientranti nel campo di applicazione della Convenzione, misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che «le indagini e i procedimenti penali (...) siano avviati senza indugio ingiustificato, prendendo in considerazione i diritti della vittima in tutte le fasi del procedimento penale²⁵⁹». La Relazione illustrativa descrive compiutamente la *ratio* della norma²⁶⁰, che riconosce nel ritardo nelle indagini un fattore che contribuisce al senso di impunità percepito dall’autore dei reati e all’alto livello di tolleranza rispetto alle violenze. Data questa premessa, la Convenzione richiede che le indagini e i procedimenti penali siano avviati “*without undue delay*”. Ma non solo. La Relazione illustrativa spiega come il raggiungimento di questa finalità sia tanto importante quanto il rispetto dei diritti della vittima nel corso di queste fasi procedurali e richiede agli Stati di evitare, per quanto possibile, di aggravare i danni subiti dalle vittime nel corso delle indagini e dei procedimenti giudiziari, nonché di fornire loro assistenza.

Pari rilevanza, in tema di prevenzione della vittimizzazione secondaria, assume l’art. 54 che richiede agli Stati parti di adottare misure per garantire che, «in qualsiasi procedimento civile o penale, le prove relative agli antecedenti sessuali e alla condotta

²⁵⁷ L’espressione “testimone vulnerabile” fa riferimento a «quella tipologia di fonte dichiarativa particolarmente delicata a causa dell’età, delle condizioni fisiche o psichiche, della posizione rispetto a peculiari categorie di reati». In tale categoria rientra la vittima del reato. Si vedano L. ALGERI, nota 251 *supra*, pag. 132; C. CONTI., P. TONINI, *Il diritto delle prove penali*, Milano, Giuffrè editore, 2014, pagg. 239 e ss., G. UBERTIS, *Argomenti di procedura penale*, Vol. III, Milano, Giuffrè editore, 2011, pag. 128.

²⁵⁸ C. CARBONE, *Le paure delle donne doppiamente vittimizzate: preoccupazioni, ansie e angosce causate dalla violenza strutturale e sistemica*, in *Storia delle donne: concepire, generare, nascere*, 2024, vol. 20, pag. 90.

²⁵⁹ Convenzione di Istanbul, art. 49, par. 1.

²⁶⁰ *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, Istanbul, 11 maggio 2011, par. 255.

della vittima siano ammissibili solo quando sono pertinenti e necessarie²⁶¹». Il riferimento riguarda la pratica, spesso diffusa in tutti i livelli del procedimento giudiziario, di utilizzare le (presunte) abitudini sessuali della vittima, anche antecedenti rispetto al fatto *de quo*, per screditare l'attendibilità delle prove presentate dalla vittima o, nell'ambito della strategia difensiva, per confutare la rispettabilità, l'attendibilità e la mancanza di consenso della vittima, in particolar modo dei casi di violenza sessuale. La Relazione illustrativa²⁶² chiarisce che l'ammissibilità di questo genere di prove non è esclusa *tout court*, ma viene limitata ai casi in cui esse siano pertinenti rispetto ad una specifica questione del dibattimento e abbiano un valore probatorio significativo e senza che vengano presentate in modo da generare una vittimizzazione secondaria.

La Convenzione di Istanbul prevede che gli Stati parti adottino misure di valutazione e gestione dei rischi di letalità, la gravità della situazione e il rischio di reiterazione dei comportamenti violenti (art. 51), misure di allontanamento disposte dal giudice (art. 52), ordinanze di ingiunzione e di protezione (art. 53), criteri in materia di procedibilità d'ufficio o *ex parte* (art. 55).

Un'evidenza del contributo apportato dalla Convenzione di Istanbul alla rimodellazione, anzitutto culturale, del ruolo della vittima all'interno del processo penale²⁶³ è ampiamente riscontrabile nell'art. 56, che, sotto la rubrica "*Measures of Protection*", contiene una serie di prescrizioni a garanzia dei diritti e degli interessi della vittima, molte delle quali trovano diretto riscontro nella Direttiva UE 2012/29²⁶⁴ che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato. Tali sono, ad esempio, la lett. b) sul diritto all'informazione sull'evoluzione dello *status custodiae*²⁶⁵, la lett. c) sul diritto all'informazione circa l'andamento e dell'evoluzione

²⁶¹ Convenzione di Istanbul, art. 54.

²⁶² *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, Istanbul, 11 maggio 2011, par. 277-278.

²⁶³ Si veda L. CARACENI, *La vittima nel procedimento de libertate: i precari equilibri di un nuovo protagonismo ancora troppo poco meditato*, in *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, 2021, vol. 7, n. 3, pag. 1785.

²⁶⁴ Si veda L. ALGERI, nota 256 *supra*, pag. 141.

²⁶⁵ Convenzione di Istanbul, art. 56, lett. b): « (...) ensuring that victims are informed, at least in cases where the victims and the family might be in danger, when the perpetrator escapes or is released temporarily or definitively » e Direttiva 2012/29/UE, art. 5 commi 5 e 6 e art. 18.

delle indagini e del procedimento²⁶⁶, la lett. e) sul diritto all'adeguata assistenza²⁶⁷, le lett. g) e i) sul diritto all'assenza di contatti tra la vittima e l'autore del reato nei luoghi in cui si svolge il procedimento penale²⁶⁸ e la lett. h) sul diritto all'interpretazione e alla traduzione²⁶⁹.

3.3.4 Obblighi degli Stati

Dalla sintetica analisi del contenuto della Convenzione di Istanbul affrontata nei paragrafi precedenti, è possibile affermare che essa pone in capo agli Stati parti numerosi obblighi, alcuni di natura preventiva, altri di natura repressiva, riconducibili alla definizione dell'obbligo di *due diligence* contenuta nell'art. 5:

«1. Parties shall refrain from engaging in any act of violence against women and ensure that State authorities, officials, agents, institutions and other actors acting on behalf of the State act in conformity with this obligation. 2. Parties shall take the necessary legislative and other measures to exercise due diligence to prevent, investigate, punish and provide reparation for acts of violence covered by the scope of this Convention that are perpetrated by non-State actors».

Gli obblighi stabiliti dall'art. 5 sono classificabili in tre tipologie: obblighi negativi di astensione da qualsiasi atto che costituisca violenza contro le donne, obblighi positivi di garanzia che le autorità statali, i funzionari, i rappresentanti statali, le istituzioni e ogni altro soggetto che agisca in nome dello Stato si comportino in conformità dell'obbligo di astensione da atti di violenza contro le donne e l'obbligo di esercitare la *due diligence* nel prevenire, indagare, punire i responsabili e risarcire le vittime di violenza commessi da soggetti non statali che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione.

L'obbligo di astensione dal compimento di atti di violenza contro le donne si pone, sostanzialmente, quale premessa logica del contenuto preventivo e repressivo degli altri obblighi previsti dalla Convenzione.

²⁶⁶ Convenzione di Istanbul, art. 56, lett. c): « (...) informing them, under the conditions provided for by internal law, of their rights and the services at their disposal and the follow-up given to their complaint, the charges, the general progress of the investigation or proceedings, and their role therein, as well as the outcome of their case» e Direttiva 2012/29/UE, artt. 6 e 7.

²⁶⁷ Convenzione di Istanbul, art. 56, lett. e): « (...) providing victims with appropriate support services so that their rights and interests are duly presented and taken into account» e Direttiva 2012/29/UE, artt. 8 e 9.

²⁶⁸ Convenzione di Istanbul, art. 56, lett. g): « (...) ensuring that contact between victims and perpetrators within court and law enforcement agency premises is avoided where possible», lett. i): « (...) enabling victims to testify, according to the rules provided by their internal law, in the courtroom without being present or at least without the presence of the alleged perpetrator, notably through the use of appropriate communication technologies, where available» e Direttiva 2012/29/UE, art. 19.

²⁶⁹ Convenzione di Istanbul, art. 56, lett. h): « (...) providing victims with independent and competent interpreters when victims are parties to proceedings or when they are supplying evidence» e Direttiva 2012/29/UE, art. 7.

L'obbligo positivo di garanzia dell'azione Statale e degli attori non statali in conformità all'astensione da atti di violenza contro le donne si configura, secondo la dottrina, come una sorta di ibrido tra «l'obbligo positivo di risultato e l'obbligo che richiede agli Stati di esercitare la *due diligence vis-à-vis* l'azione (o l'omissione) delle loro autorità²⁷⁰».

L'obbligo di *due diligence* emerge con particolare evidenza nel Capitolo VI dedicato, come abbiamo visto, agli obblighi concernenti le indagini, i procedimenti penali, il diritto processuale e le misure protettive, nel quale si richiede agli Stati l'adozione di una serie di misure da garantire nella fase delle indagini e dei procedimenti civili e penali concernenti la violenza contro le donne²⁷¹. È opportuno considerare che il dovere di condurre indagini efficaci e di assicurare la protezione e la punizione del colpevole si configura come obbligo di risultato e che, pertanto, la criminalizzazione delle condotte previste dalla Convenzione non rientra tra gli obblighi di dovuta diligenza²⁷². Gli obblighi di *due diligence*, che permeano l'intero testo della Convenzione, sono riconducibili agli ambiti di azione della Convenzione, individuati nelle “quattro P”: *Prevention, Protection, Prosecution e Policy*.

Nel prossimo capitolo sarà condotta un'analisi degli obblighi e della responsabilità degli Stati nel sistema CEDAW, con particolare riferimento alla *due diligence*, fermando l'attenzione su come il Comitato CEDAW utilizzi questo standard per indirizzare gli Stati verso l'adozione di misure concrete per contrastare la violenza contro le donne.

²⁷⁰ A. OLLINO, *Article 5 – State Obligation and Due Diligence* in S. DE VIDO, M. FRULLI, *Preventing and combating violence against women and domestic violence. A commentary on the Istanbul Convention*, nota 219 *supra*, pag. 146.

²⁷¹ *Ibid.*, pag. 142.

²⁷² Si vedano a proposito: S. DE VIDO, *Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*, nota 52 *supra*, pag. 151; A. OLLINO, nota 265 *supra*, Corte europea dei diritti umani *Kurt c. Austria*, ricorso n. 62903/15, sentenza del 04 luglio 2019, par. 160 e *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Istanbul*, 11 maggio 2011, par. 59.

CAPITOLO II

Gli obblighi statali e lo standard della *due diligence* nel sistema CEDAW

1. Gli obblighi giuridici in capo agli Stati contraenti la CEDAW

1.1. “*To respect, to protect and to fulfil*”

La CEDAW, come già rilevato nell’analisi svolta nel Capitolo I, è uno dei principali strumenti giuridici di diritto internazionale dei diritti umani per la tutela globale dei diritti fondamentali delle donne, basato sui principi di uguaglianza sostanziale, di non discriminazione¹ e sulla previsione di obblighi giuridici, di natura articolata, in capo agli Stati contraenti.

Secondo il principio *pacta sunt servanda*, infatti, le norme contenute nei trattati stipulati a difesa dei diritti umani impongono obblighi giuridicamente vincolanti per tutti gli Stati parti, i quali accettano la limitazione della sovranità territoriale² e la conseguente ingerenza del diritto internazionale nei rapporti interni alle singole comunità statali, per quanto concerne le questioni oggetto del trattato³. La dottrina evidenzia che i limiti più importanti alla libertà statale, che hanno eroso la *domestic jurisdiction*, sono costituiti dalle norme internazionali, soprattutto pattizie, che perseguono giustizia, cooperazione e solidarietà tra i popoli e che riguardano l’intera comunità statale, senza distinzione tra cittadini e stranieri o apolidi⁴.

Le norme contenute nei trattati di diritti umani sono sovente formulate in termini ampi, generando «uncertainty as to what is expected of States parties to ensure compliance with their obligations»⁵. Nell’esercizio della funzione di custodi dei trattati, i

¹ P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, M. A. FREEMAN, *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2022., pagg. 12-13; S. CUSACK, L. PUSEY, *CEDAW and the rights to non-discrimination and equality*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2013, vol. 14, pagg. 1-39.

² Si veda B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto Internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, par. 22 “La sovranità territoriale”. Il contenuto della sovranità territoriale è individuato nel diritto riconosciuto allo Stato di esercitare in modo esclusivo il potere di governo sulla sua comunità territoriale e, per contro, nell’obbligo di non esercitare in territorio altrui il proprio potere di governo. L’evoluzione del diritto internazionale moderno ha portato ad un’erosione sempre più fitta della libertà dello Stato, in massima parte per effetto di norme convenzionali liberamente accettate. Le eccezioni che si sono affermate per prime riguardano norme, sia consuetudinarie che pattizie, relative al trattamento degli stranieri (persone fisiche, giuridiche, organi stranieri, agenti diplomatici e gli stessi Stati stranieri).

³ *Ibid.*, par. 23: “I limiti della sovranità territoriale. L’erosione del cd. dominio riservato e il rispetto dei diritti umani”.

⁴ *Ibid.*

⁵ P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, M. A. FREEMAN, nota 1 *supra*, pag. 34.

treaty bodies hanno cercato di porre rimedio a questa incertezza. Merita un cenno particolare il CESCR (*Committee on economic, social and cultural rights*), che in un *General comment* riguardante il diritto al cibo adeguato⁶, ha per primo elaborato un modello di obblighi “multistrato” che si articola negli obblighi di rispettare, proteggere e dare attuazione (“*to respect, to protect and to fulfil*”⁷) i diritti umani riconosciuti nelle disposizioni dei trattati.

Il Comitato CEDAW ha adottato questo modello a partire dal caso *A.T. c. Ungheria*, in cui raccomanda allo Stato nei confronti del quale era stata presentata la comunicazione individuale di «respect, protect, promote and fulfil women’s human rights, including their right to be free from all forms of domestic violence, including intimidation and threats of violence⁸». Successivamente, questo modello è stato utilizzato anche per l’analisi del contenuto dell’art. 12 della Convenzione in tema di donne e salute, dove il Comitato precisa che «the duty of States parties to ensure, on a basis of equality of men and women, access to health-care services, information and education implies an obligation to respect, protect and fulfil women’s rights to health care⁹». Di nuovo, il Comitato adotta il modello della CESCR per delineare il contenuto dell’art. 4 della Convenzione in tema di “misure speciali temporanee”, specificando che gli Stati parti della Convenzione «are under a legal obligation to respect, protect, promote and fulfil this right to non- discrimination for women and to ensure the development and advancement of women in order to improve their position to one of de iure as well as de facto equality with men¹⁰». Infine, nella GR 28¹¹ del 2010, il Comitato ha adottato il modello “*to respect, to protect and to fulfil*” con riguardo agli obblighi previsti dall’art. 2 della Convenzione, spiegando il contenuto dei diversi livelli degli obblighi.

⁶ Comitato internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment no. 12, The Right to Adequate Food*, Un Doc E/C.12/1999/5, 12 maggio 1999.

⁷ *Ibid.*, art. 15: « The right to adequate food, like any other human right, imposes three types or levels of obligations on States parties: the obligations to respect, to protect and to fulfil».

⁸ *A.T. c. Ungheria*, CEDAW/C/36/D/2/2003, comunicazione n. 002/2003, *views* del 26 gennaio 2005, par. 9.6, II, lett. a).

⁹ Comitato CEDAW, *General Recommendation No. 24 “Article 12 of the Convention (Women and Health)”*, 1999, Un Doc, A/54/28/Rev.1, par. 13.

¹⁰ Comitato CEDAW, *General Recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures*, 2004, par. 4 (b).

¹¹ Comitato CEDAW, *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*, 2010, CEDAW/C/GC/28, par. 9.

Quanto al primo obbligo, “*to respect*”, correlato all’art. 2, lett. d) e f)¹², esso costituisce l’obbligo “negativo” di «refrain from making laws, policies, regulations, programmes, administrative procedures and institutional structures that directly or indirectly result in the denial of the equal enjoyment by women of their civil, political, economic, social and cultural rights¹³». Secondo quanto osservato dalla dottrina¹⁴, questo obbligo per gli Stati si concretizza nel garantire che le politiche e le leggi non abbiano effetti negativi sui diritti delle donne e nell’eliminare le discriminazioni causate dalle leggi, dalle politiche o dalle azioni degli organi dello Stato.

Il secondo obbligo, “*to protect*”, è un obbligo “positivo” per lo Stato, il quale deve, quindi, agire al fine di «protect women from discrimination by private actors and take steps directly aimed at eliminating customary and all other practices that prejudice and perpetuate the notion of inferiority or superiority of either of the sexes, and of stereotyped roles for men and women¹⁵», con speciale riguardo al piano delle relazioni interindividuali. In altre parole, la responsabilità di proteggere i diritti delle donne può essere definita come la responsabilità dello Stato di prevenire e di reagire alla violazione dei diritti commessa da “altri” soggetti, diversi dallo Stato¹⁶.

Gli obblighi posti in capo agli Stati contemplano infine una terza dimensione, “*to fulfil*”: si tratta anche in questo caso di un obbligo “positivo”, sia di condotta che di risultato, che richiede l’adozione di azioni positive per assicurare il pieno godimento *de iure* e *de facto* dei diritti da parte degli uomini e delle donne sulla base dell’uguaglianza, inclusa l’adozione di “*temporary special measures*”, come previsto dall’art. 4, par. 1 della Convenzione e nella GR 25, nonché attraverso «public policies, programmes and institutional frameworks that are aimed at fulfilling the specific needs of women leading to the full development of their potential on an equal basis with men¹⁷».

¹² CEDAW, art. 2, lett. d): «State Parties (...) undertake to refrain from engaging in any act or practice of discrimination against women and to ensure that public authorities and institutions shall act in conformity with this obligation». Lett. f): «State Parties (...) undertake to take all appropriate measures, including legislation, to modify or abolish existing laws, regulations, customs and practices which constitute discrimination against women»

¹³ Si veda C. CHINKIN, L. GORMLEY, *Violence Against Women*, in P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, M. A. FREEMAN, *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol: A Commentary*, nota 1 *supra*, pagg. 672 e ss.

¹⁴ A. OLLINO, *Article 5 – State Obligation and Due Diligence* in S. DE VIDO, M. FRULLI, *Preventing and combating violence against women and domestic violence. A commentary on the Istanbul Convention*, Elgar Commentaries in Human Rights, Cheltenham, Elgar, 2023.

¹⁵ C. CHINKIN, L. GORMLEY, nota 13 *supra*, pagg. 675 e ss.

¹⁶ Si veda D. J. KARP, *What is the responsibility to respect human rights? Reconsidering the “respect, protect and fulfil” framework*, in *International Theory*, 2020, vol. 12, pag. 86.

¹⁷ P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, M. A. FREEMAN, nota 1 *supra*, pag. 34.

La dottrina sottolinea che gli obblighi “negativi” sono immediatamente applicabili, mentre gli obblighi “positivi” di “*protect*” and “*fulfil*” sono soggetti al principio dell’“implementazione progressiva” e al “test della *due diligence*”, rilevando la violazione degli obblighi positivi solo nel caso in cui gli Stati non abbiano adottato tutte le misure «that can be reasonably expected from them in order to properly fulfil a particular human right or to protect an individual against interferences by other private parties¹⁸».

1.2 *Temporary Special Measures* (art. 4, par. 1)

L’art. 4, par. 1, della CEDAW, la cui portata è stata precisata nella GR 25, introduce il meccanismo delle *temporary special measures* (TSM), ossia quelle misure adottate dagli Stati per accelerare il processo del raggiungimento dell’uguaglianza *de facto* tra uomini e donne, nonché l’uguaglianza di risultato, sia esso di natura qualitativa o quantitativa.

«1. Adoption by States Parties of temporary special measures aimed at accelerating de facto equality shall in no way entail as a consequence the maintenance of unequal or separate standards; these measures shall be discontinued when the objectives of equality of opportunity and treatment have been achieved».

Queste misure possono prevedere un trattamento “non identico” tra uomini e donne, in considerazione delle differenze biologiche e di quelle di origine sociale e culturale, tale da consentire alle donne di partire dallo stesso livello degli uomini¹⁹, senza che esse costituiscano discriminazione nei confronti di questi ultimi²⁰.

Il Comitato, infatti, asserisce che le misure adottate ai sensi dell’art. 4, par. 1, con lo scopo di accelerare l’equa partecipazione delle donne in campo politico, economico,

¹⁸ M. NOVAK, *Respect-Protect-Fulfil*, in *Elgar Encyclopedia of Human Rights*, 2022, pag. 163.

¹⁹ GR 25, par. 8.

²⁰ GR 25, par. 18. Nel *Report of the Expert meeting in Maastricht (10-12 October 2002)* a supporto del Comitato CEDAW nella stesura della allora scrivenda GR 25, la *rapporteur* Rikki Holtmaat ha evidenziato che le TSM potrebbero necessitare di una “giustificazione extra” nei casi in cui tali misure sono ritenute dannose per i diritti fondamentali di alcuni uomini. In questi casi, «it is appropriate to examine whether the need for a TSM outweighs the individual right(s) of a man or group of men. In such cases one must determine whether the measure at stake does indeed qualify as a TSM, i.e. whether it serves the specific goal mentioned in Article 4(1) and whether the means chosen to reach this goal are appropriate and necessary to reach that goal» (pag. 217). Si veda R. HOLTMAAT, *Building Blocks for a General Recommendation on Article 4(1) of the Cedaw Convention - Report of the Expert Meeting in Maastricht (Valkenburg) 10-12 October 2002*, in I. BOEREFIJN, F. COOMEN, J. E. GOLDSCHMIDT, H. M. T. HOLTMAAT, R. WOLLESWINKEL (a cura di) *Temporary Special Measures; Accelerating de facto equality of women under article 4(1) UN Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women*, Antwerpen-Oxford-New York, Intersentia, 2003.

sociale, culturale, civile e in ogni altro campo, non siano un'eccezione al principio di non discriminazione ma «an emphasis that temporary special measures are part of a necessary strategy by States parties directed towards the achievement of de facto or substantive equality of women with men in the enjoyment of their human rights and fundamental freedoms²¹». Tali misure, temporanee²² e speciali²³, consistono in un'ampia varietà di strumenti legislativi, amministrativi, politiche, pratiche, ma anche nella riallocazione delle risorse, trattamenti preferenziali, reclutamento, assunzioni e promozioni mirate, obiettivi numerici e nel sistema delle quote²⁴.

Il Comitato precisa inoltre al par. 24 della GR 25, che l'art. 4, par. 1, letto congiuntamente agli artt. 1, 2, 3, 5 e 24 della Convenzione, «needs to be applied in relation to articles 6 to 16 which stipulate that States parties “shall take all appropriate measures», facendo discendere l'obbligo per gli Stati di adottare e implementare TSM in relazione a ognuno di questi articoli «if such measures can be shown to be necessary and appropriate in order to accelerate the achievement of the overall, or a specific goal of, women's de facto or substantive equality».

Alcuni autori²⁵ hanno sottolineato la difficoltà nell'esemplificazione delle TSM in virtù del fatto che il loro contenuto varia a seconda del contesto per il quale esse sono studiate e applicate, nonché a seconda della specifica situazione del gruppo (o dei gruppi) di donne *target*. Il Comitato CEDAW, a titolo esemplificativo, nella GR 36²⁶, ha raccomandato agli Stati l'adozione di TSM per combattere quei fattori che impediscono in modo sproporzionato il pieno godimento del fondamentale diritto umano all'istruzione delle bambine e delle donne. Gli obiettivi perseguiti tramite l'adozione di TSM sono assicurare la disponibilità di strutture educative, eliminare gli stereotipi e la discriminazione, in particolare dei gruppi svantaggiati e marginalizzati, e le pari opportunità di carriera. Tra le TSM che il Comitato raccomanda agli Stati troviamo: l'incremento del numero degli insegnanti qualificati, in particolare donne, laddove ci siano insegnanti prevalentemente di sesso maschile²⁷, misure a supporto del diritto

²¹ GR 25, par. 18.

²² GR 25, par. 20. Secondo il Comitato, la definizione di temporaneità non equivale necessariamente ad un breve lasso di tempo. Infatti, la durata di una TSM deve essere determinata in funzione del risultato in risposta ad un problema concreto e non in un periodo di tempo prestabilito.

²³ GR 25, par. 21. Il Comitato individua la specialità della misura in relazione alla specificità dell'obiettivo che persegue.

²⁴ GR 25, par. 22.

²⁵ Si veda, ad esempio, R. HOLTMAAT, nota 20 *supra*.

²⁶ Comitato CEDAW, *General Recommendation No. 36 (2017) on the right of girls and women to education*, par. 1, UN Doc CEDAW/C/GC/36, 27 novembre 2017.

²⁷ *Ibid.*, par. 31 (c).

all'istruzione delle bambine e delle donne che vivono in aree rurali e remote²⁸, l'istituzione di incentivi per attrarre e formare insegnanti di sostegno per tutti i livelli educativi²⁹, l'istituzione di misure per incentivare la partecipazione femminile nei programmi STEM³⁰, l'istituzione di azioni positive, trattamenti preferenziali o sistemi di quote nelle aree dello sport, della cultura e dello svago³¹, nonché il rafforzamento dell'impegno per aumentare il numero delle donne nei ruoli apicali in tutti livelli educativi e, in particolar modo, tra i professori universitari in tutti i campi³².

Sono poi numerose, in questo campo, le note di orientamento e gli studi commissionati dalle agenzie specializzate ONU a supporto dell'introduzione di TSM in molteplici contesti nei quali è necessario il rafforzamento della partecipazione femminile come, ad esempio, nei processi elettivi³³ o nei processi di negoziazione di pace a seguito di conflitti³⁴, in cui è necessario mitigare la disuguaglianza di genere anche a seguito del fenomeno di “*backlash* patriarcale³⁵” che è possibile osservare in quei contesti.

1.3 Obblighi derivanti dall'art. 2 CEDAW

Nei primi cinque articoli della CEDAW sono enunciati sia lo scopo della Convenzione stessa, sia gli obblighi generali degli Stati parti derivanti da essa. Come osservato in dottrina³⁶, gli artt. 1-5 sono complementari tra di loro e vanno letti congiuntamente con l'art. 24. L'art. 1, come abbiamo visto precedentemente³⁷, indica come scopo della Convenzione l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne basate sul sesso (*rectius*, sul genere³⁸) e garantisce alle donne il riconoscimento, il godimento e l'esercizio di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali in campo politico,

²⁸ *Ibid.*, par. 32 (a).

²⁹ *Ibid.*, par. 46 (h).

³⁰ *Ibid.*, par. 63 (d).

³¹ *Ibid.*, par. 63 (j).

³² *Ibid.*, par. 75 (b).

³³ UNPD, *Supporting the Introduction of Temporary Special Measures (TSMs) – Guidance for UNDP Country Offices*, 2023.

³⁴ P. POPPELREUTER, A. BRAMBLE, N. ROSS, *Using Temporary Special Measures for Inclusive Processes and Outcomes*, in *Inclusive Peace*, Ginevra, 2022, <https://www.inclusivepeace.org/wp-content/uploads/2023/03/TSM-final-Inclusive-Peace-Mar2023-UNW.pdf>, ultimo accesso 02 agosto 2026. Pubblicazione commissionata da UN Women nell'ambito del Progetto “*Enhancing Women's Leadership For Sustainable Peace in Fragile Contexts in the MENA region*”.

³⁵ Per un'introduzione sul fenomeno del cd. “*backlash* patriarcale” si veda, ad esempio, R. HAAS, F. BINARD, *Introduction: Patriarchal backlashes to feminism in times of crisis: plus ça change, moins ça change*, in *European Journal of English Studies*, 2022, vol. 26, n. 2, pagg. 163–175.

³⁶ P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, M. A. FREEMAN, nota 1 *supra*, pag. 13.

³⁷ Capitolo I, par. 1.4.1.

³⁸ Interpretazione derivata dal combinato disposto dell'art. 1 con gli artt. 2 (f) e 5 (a) della Convenzione. Si veda la GR 28, par. 5.

economico, sociale, culturale, civile, domestico e in ogni altro campo, a prescindere dallo stato civile e sulla base della parità dell'uomo e della donna. La lettura combinata degli artt. 2, 3, 4, 5 e 24 deve essere fatta alla luce della definizione di discriminazione contenuta nell'art. 1³⁹.

Il Comitato CEDAW ha adottato nel 2010 la *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*, al fine di chiarire lo scopo e il significato del contenuto dell'art. 2 della Convenzione, ovvero l'articolo che identifica la natura degli obblighi giuridici generali degli Stati parti e che rappresenta il perno attorno al quale ruota l'attuazione delle disposizioni della Convenzione. Il Comitato riconosce, invero, che gli obblighi contenuti nell'art. 2 sono «inextricably linked with all other substantive provisions of the Convention, as States parties have the obligation to ensure that all the rights enshrined in the Convention are fully respected at the national level⁴⁰».

Il *chapeau* dell'art. 2 contiene alcuni obblighi giuridici finalizzati al riconoscimento del disvalore della discriminazione contro le donne e all'immediata attuazione delle disposizioni della Convenzione: «States Parties condemn discrimination against women in all its forms, agree to pursue by all appropriate means and without delay a policy of eliminating discrimination against women and (...) undertake (...)».

Il primo obbligo per gli Stati parti, che la dottrina⁴¹ considera molto significativo dal punto di vista simbolico per esprimere la profonda avversione della comunità internazionale verso la discriminazione contro le donne, è quello di condannare immediatamente⁴² e continuativamente la discriminazione contro le donne in tutte le sue forme, incluse anche tutte quelle forme che non sono espressamente menzionate nella Convenzione⁴³. Il Comitato, a questo proposito, afferma che gli Stati parti «are obliged to proclaim to their population and the international community their total opposition to all forms of discrimination against women to all levels and branches of Government and their determination to bring about the elimination of discrimination against women⁴⁴».

³⁹ GR 28, par. 7.

⁴⁰ GR 28, par. 6.

⁴¹ A. BYRNES, M. CAMPBELL, *Article 2*, in P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, M. A. FREEMAN, nota 1 *supra*, pag. 113.

⁴² GR 28, par. 29: «The words “without delay” make it clear that the obligation of States parties to pursue their policy, by all appropriate means, is of an immediate nature. (...) It follows that a delay cannot be justified on any grounds, including political, social, cultural, religious, economic, resource or other considerations or constraints within the State».

⁴³ *Ibid.*, par. 7 e 15.

⁴⁴ *Ibid.*, par. 15.

In secondo luogo, gli Stati parti sono obbligati a valutare la situazione *de iure e de facto* delle donne e formulare e attuare una politica che garantisca l'uguaglianza sostanziale tra i due sessi e l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione, non solo a livello costituzionale e legislativo, ma anche attraverso "ogni altra misura appropriata" extragiuridica, come piani d'azione e loro relativi meccanismi di controllo e attuazione⁴⁵.

Il Comitato ha fornito una serie di esempi di quelle che, con un certo livello di flessibilità necessaria per l'adattamento al contesto nazionale, possono essere considerate "misure appropriate", tra questi: la sensibilizzazione sull'importanza dei documenti di identità per le donne⁴⁶, l'allocazione di risorse per finanziare l'accesso delle ragazze ad un'istruzione di alto livello⁴⁷, la promozione dell'inclusione e della partecipazione delle donne nei negoziati di pace⁴⁸, ma anche *temporary special measures*, specialmente nei contesti di discriminazione intersezionale⁴⁹.

1.3.1 Gli obblighi contenuti nei sottoparagrafi dell'art. 2

L'art. 2 prosegue con le disposizioni circa gli impegni assunti dagli Stati parti articolandoli in ulteriori sette sottoparagrafi che stabiliscono gli obblighi di prevedere la protezione giuridica della parità tra uomini e donne e l'abolizione o la correzione delle norme, delle consuetudini e delle pratiche che costituiscono discriminazione contro le donne come parte della *policy* antidiscriminatoria⁵⁰ che devono adottare senza ritardo.

«State parties (...) undertake:

(a) To embody the principle of the equality of men and women in their national constitutions or other appropriate legislation if not yet incorporated therein and to ensure, through law and other appropriate means, the practical realization of this principle»

⁴⁵ *Ibid.*, par. 24.

⁴⁶ CO Afghanistan (2013), CEDAW/C/AFG/CO/1-2, par. 28 (c): «The Committee calls upon the State party to conduct social awareness campaigns in the media targeting religious leaders and the general public to raise awareness of the importance of civil registration of births and personal identity documents in order for women and their children to access basic services and exercise their human rights».

⁴⁷ CO Sud Africa (2011), CEDAW/C/ZAF/CO/4, par. 32 (e).

⁴⁸ CO Arabia Saudita (2018), CEDAW/C/SAU/CO/3-4, par. 18 (f): «The Committee urges the State party to promote the meaningful inclusion and participation of women in formal and informal peace negotiations and in the prevention, management and resolution of conflicts, in line with Security Council resolution 1325 (2000) on women and peace and security and subsequent resolutions on the subject, as well as the Committee's general recommendation No. 30 (2013) on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations, in particular with regard to the extraterritorial obligations of States parties».

⁴⁹ *S.N., E.R. c. Macedonia del Nord*, CEDAW/C/75/D/107/2016, comunicazione n. 107/2016, *views* del 24 febbraio 2020. Il Comitato raccomanda allo Stato di «adopt and pursue concrete and effective policies, programmes and targeted measures, including temporary special measures, in accordance with article 4 (1) of the Convention and general recommendation No. 25, to combat intersecting forms of discrimination against Roma women and girls».

⁵⁰ GR 28, par. 31.

Ai sensi della lett. a), gli Stati parti si impegnano a recepire la Convenzione nella legislazione nazionale o, comunque, a darle valore legale in altro modo per adattarla nell'ordinamento statale, come il Comitato ha, in più occasioni, sollecitato⁵¹. La disposizione non richiede, quindi, esplicitamente l'applicazione diretta dell'intera Convenzione. Peraltro, come osservato in dottrina, il mero recepimento della Convenzione non è, di per sé, sufficiente per adempiere all'obbligo di dare valore legale alle disposizioni del trattato, poiché «implementation also requires legislation to provide for situation-specific norms and remedies⁵²». Invero, il Comitato ha osservato che, anche laddove sia recepita nella legislazione nazionale, la CEDAW non sempre viene applicata in modo effettivo nei sistemi propri sistemi giuridici, anche a livello giurisdizionale⁵³.

(b) To adopt appropriate legislative and other measures, including sanctions where appropriate, prohibiting all discrimination against women;

Il sottoparagrafo b) richiede agli Stati parti di prevedere un risarcimento per le donne i cui diritti protetti dalla Convenzione sono stati violati. Il Comitato ha fornito alcuni esempi⁵⁴ di diverse forme di risarcimento, sia materiali che simboliche, e ha incoraggiato gli Stati parti a creare fondi per assicurare un adeguato risarcimento monetario a favore delle donne qualora l'autore non possa o non voglia adempiere, inclusi i casi in cui le donne siano vittime di crimini di guerra, con particolare riguardo alle vittime di violenza sessuale⁵⁵.

(c) To establish legal protection of the rights of women on an equal basis with men and to ensure through competent national tribunals and other public institutions the effective protection of women against any act of discrimination;

Il sottoparagrafo c) richiede agli Stati parti di garantire che i tribunali debbano applicare il principio di uguaglianza come sancito nella Convenzione e interpretare la legge, nella massima misura possibile, conformemente agli obblighi derivati dalla Convenzione⁵⁶, assicurando la piena giustiziabilità del principio di uguaglianza nelle denunce di atti

⁵¹ CO Malaysia (2018), CEDAW/C/MYS/CO/3-5, par. 11-12; Co Canada (2016) CEDAW/C/CAN/CO/8-9, par. 8; CO Svezia (2016), CEDAW/C/SWE/CO/8-9 par. 14-15; CO Danimarca (2015), CEDAW/C/DNK/CO/8 par. 11-12.

⁵² Nota 300, pag. 120.

⁵³ CO Portogallo (2015), CEDAW/C/PRT/CO/8-9, par. 13: «The Committee recommends that the State party continue its efforts to provide systematic and mandatory training to judges, prosecutors and lawyers on the Convention, the Optional Protocol thereto and the Committee's general recommendations. (...) The Committee further recommends that the State party promote the use of the Convention in national courts, give it greater visibility and collect and provide in its next periodic report data on court cases referring to the Convention»; CO Dominican Republic (2014), CEDAW/C/DOM/CO/6-7, par. 12-13 (a).

⁵⁴ GR 28, par. 32.

⁵⁵ *SH c. Bosnia Erzegovina*, CEDAW/C/76/D/116/2017, comunicazione n. 116/2017, *views* del 09 luglio 2020, para 10, lett. a,iii), lett. b, iv, vii).

⁵⁶ GR 28, par. 33.

discriminatori. Gli Stati parti devono inoltre garantire la possibilità di accedere a rimedi economicamente sostenibili, accessibili⁵⁷ e tempestivi⁵⁸ e di ricorrere dinanzi a un tribunale o ad altro organismo indipendente⁵⁹ altamente qualificato e formato. Non solo. Ai sensi della lett. c), il Comitato richiede agli Stati di avviare i procedimenti penali, di processare l'autore e di prevedere sanzioni penali appropriate nel caso in cui la discriminazione si concreti nella violazione di altri diritti umani come quello alla vita e all'integrità fisica⁶⁰. Gli Stati parti sono altresì tenuti a diffondere la conoscenza dei diritti riconosciuti dalla CEDAW tramite campagne di sensibilizzazione e di alfabetizzazione legale, nonché a fornire assistenza alle donne nella difesa dei loro diritti.

(d) To refrain from engaging in any act or practice of discrimination against women and to ensure that public authorities and institutions shall act in conformity with this obligation;

Ai sensi del sottoparagrafo d), che è una evidente articolazione dell'obbligo di "*respect*", gli Stati sono obbligati ad astenersi dal compiere qualsiasi atto o pratica discriminatoria, sia essa diretta o indiretta, contro le donne e assicurare che le autorità e le istituzioni pubbliche agiscano in conformità a tale obbligo. Il riferimento alle "*public authorities and institutions*" è molto ampio, includendo tutti gli organismi statali a tutti i livelli di governo. L'obbligo di cui alla lett. d) è qualificato come obbligo di risultato, che si ritiene violato quando non viene raggiunto il risultato atteso. Esso si contrappone all'obbligo di cui alla lett. e), che richiede agli Stati:

(e) To take all appropriate measures to eliminate discrimination against women by any person, organization or enterprise;

Il sottoparagrafo e) stabilisce l'obbligo per gli Stati parti di eliminare la discriminazione contro le donne, tramite ogni misura appropriata, da parte di qualsivoglia attore pubblico o privato, incluse le società nazionali che operano a livello extraterritoriale. Come chiarisce il Comitato, «the types of measures that might be considered appropriate in this respect are not limited to constitutional or legislative measures⁶¹». Da ciò discende che

⁵⁷ *RPB c. Filippine*, CEDAW/C/57/D/34/2011, comunicazione n. 034/2011, *views* del 21 febbraio 2014, par. 8.6-8.7. Il Comitato ha rilevato la violazione da parte dello Stato degli art. 2 (c) e 2 (d) della CEDAW per non aver fornito in sede giurisdizionale ad una vittima di violenza sessuale un interprete della lingua dei segni, in quanto «essential to ensure the author's full and equal participation in the proceedings, in compliance with the principle of equality of arms and hence to guarantee her the enjoyment of the effective protection against discrimination».

⁵⁸ *LC c. Perù*, CEDAW/C/50/D/22/2009, comunicazione n. 022/2009, *views* del 17 ottobre 2011, par. 8.16-8.17. Il Comitato ha rilevato la violazione da parte dello Stato dell'art. 2 (c) e 2 (f) della CEDAW per non aver previsto una procedura di accesso all'aborto terapeutico tempestiva, rendendola – di fatto – inutilizzabile dalla ricorrente.

⁵⁹ GR 28, par. 33. Si veda anche A. BYRNES, M. CAMPBELL, nota 41 *supra*, pag. 122.

⁶⁰ GR 28, par. 34.

⁶¹ *Ibid.*, par. 36.

gli Stati parti godono di una significativa discrezionalità nella scelta della misura da adottare per raggiungere lo scopo prefissato dalla Convenzione. L'obbligo così configurato è definito, nel diritto internazionale dei diritti umani, obbligo di “*due diligence*”.

(f) To take all appropriate measures, including legislation, to modify or abolish existing laws, regulations, customs and practices which constitute discrimination against women;

Ai sensi del sottoparagrafo f), gli Stati hanno il dovere di abrogare le leggi che costituiscono una discriminazione nei confronti delle donne. La dottrina⁶² ha osservato che l'obbligo può essere adempiuto, almeno inizialmente, tramite la revisione comprensiva delle normative a seguito della ratifica, l'analisi di impatto di genere della nuova normativa e l'aggiornamento regolare⁶³, per il quale può rivestire un ruolo molto importante il meccanismo di *report* previsto dall'art. 18 della Convenzione⁶⁴.

(g) To repeal all national penal provisions which constitute discrimination against women.

Infine, il sottoparagrafo g) richiede agli Stati parti l'immediata abrogazione delle disposizioni penali discriminatorie nei confronti delle donne. Benché esso appaia ridondante rispetto al contenuto della lett. f), alcuni Stati hanno argomentato a favore della sua inclusione nel testo finale della Convenzione basandosi sul fatto che «rules of a discriminatory nature abounded in penal codes in particular⁶⁵». Il Comitato ha identificato numerose casistiche che ricadono nell'ambito di questa disposizione, tra cui – ad esempio - la criminalizzazione dell'aborto⁶⁶, la non-proibizione dello stupro coniugale⁶⁷, la previsione degli omicidi e delle lesioni personali commessi con la motivazione dell'onore⁶⁸ e la possibilità per l'uomo di evitare l'accusa di stupro se sposa la vittima⁶⁹.

⁶² A. BYRNES, M. CAMPBELL, nota 41 *supra*, pag. 132.

⁶³ Comitato sui diritti dell'infanzia (CRC), *General Comment no. 5* (2003) CRC/GC/2003/5, par. 18.

⁶⁴ T. GARG, *The Efficacy of CEDAW Reporting and Complaint Mechanisms*, in *University of New South Wales Law Journal Student*, serie n. 22-14, 2022, <https://classic.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLawJlStuS/2022/14.html>, ultimo accesso 03 maggio 2026; R. A. STOFFELS, *The role of the CEDAW Committee in the implementation of public policies on gender issues: analysis through a study of the protection of girls' rights in Spain*, in *The International Journal of Human Rights*, 2019, vol. 23, n. 8, pagg. 1317-1336.

⁶⁵ Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, CSW, 26^a sessione, *Draft Convention on the elimination of discrimination against women*, UN Doc E/CN.6/SR.638, 20 settembre 1976, par. 32; A. BYRNES, M. CAMPBELL, nota 41 *supra*, pag. 134.

⁶⁶ Comitato CEDAW, *Inquiry concerning the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (2018), CEDAW/C/OP.8/GBR.1, par. 55.

⁶⁷ CO Repubblica Araba di Siria (2014), CEDAW/C/SYR/CO/2, par. 32(b).

⁶⁸ CO Pakistan (2013), CEDAW/C/PAK.CO/4, par. 21-22; CO Giordania (2013), CEDAW/C/JOR/CO/6, par. 33-34. L'abolizione del cd. “delitto d'onore” è avvenuta in Italia nel 1981 con l'abrogazione dell'art. 587 c.p. (art. 1, l. 05/08/1981, n. 442).

⁶⁹ CO Bahrain (2014), CEDAW/C/BHR/CO/3, par. 21-22. L'abolizione del cd. “matrimonio riparatore” è avvenuta in Italia nel 1981 con l'abrogazione dell'art. 544 c.p. (art. 1, l. 05/08/1981, n. 442). Il rapporto UNFPA *State of World Population* del 2021 rivelava che il cd. “matrimonio riparatore” era ancora permesso

1.4 Obblighi derivanti dagli artt. 3 e 24 CEDAW

L'art. 3 non richiama espressamente lo scopo di contrastare la discriminazione contro le donne, peculiarmente rispetto all'impianto generale della CEDAW, bensì sottolinea il dovere degli Stati di adottare misure per garantire il pieno sviluppo e avanzamento delle donne nell'esercizio dei loro diritti umani e delle loro libertà fondamentali su una base di parità con gli uomini.

«States Parties shall take in all fields, in particular in the political, social, economic and cultural fields, all appropriate measures, including legislation, to ensure the full development and advancement of women, for the purpose of guaranteeing them the exercise and enjoyment of human rights and fundamental freedoms on a basis of equality with men».

Il significato di questa disposizione richiama, estendendone l'ampiezza, la statuizione del par. 7 del Preambolo della Convenzione, in cui si afferma che la discriminazione contro le donne «makes more difficult the full development of the potentialities of women in the service of their countries and of humanity⁷⁰». Riconosce, invero, la discriminazione contro le donne come il massimo ostacolo al pieno sviluppo delle potenzialità delle donne, che viene qui rappresentato come un diritto indipendente da qualsiasi vincolo strumentale⁷¹.

L'art. 3 pone in capo agli Stati parti l'obbligo di adottare ogni misura appropriata per garantire il pieno sviluppo e avanzamento⁷² delle donne, con immediata attuazione⁷³, incluse – se necessarie – *temporary special measures* ai sensi dell'art. 4 e leggi, secondo quanto previsto dall'art. 2, che assicuri non solo il raggiungimento dell'uguaglianza *de facto*, ma anche l'eradicazione delle disuguaglianze strutturali che impediscono alle donne il godimento dei loro diritti⁷⁴.

È di chiara osservazione l'impostazione olistica e dinamica della CEDAW, che richiede agli Stati parti di agire “*in all fields*” e, dunque, in tutti gli ambiti rilevanti nella

in venti Stati. Documento reperibile al link: https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/SoWP2021_Report_-_EN_web.3.21_0.pdf, pagg. 48-49, ultimo accesso 07 aprile 2026.

⁷⁰ CEDAW, Preambolo, par. 7.

⁷¹ Si veda C. CHINKIN, L. GORMLEY, nota 13 *supra*, pag. 148.

⁷² Il linguaggio utilizzato nella CEDAW “*advancement of women*”, nel corso degli anni si è evoluto in “*empowerment*”. Il Comitato stesso utilizza il termine “*empowerment*” nella sezione delle *concluding observations* denominata “*Economic Empowerment of Women*”. I termini “*advancement*” e “*empowerment*” sono utilizzati entrambi nella Piattaforma di Pechino, mentre l'obiettivo n. 5 dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile (Parità di Genere) fa riferimento al termine “*empowerment*” (“*Achieve gender equality and empower all women and girls*”). Cfr. C. CHINKIN, L. GORMLEY, nota 13 *supra*, pag. 159.

⁷³ Cfr. GR 28, par. 29 sulla natura immediata degli obblighi.

⁷⁴ C. CHINKIN, L. GORMLEY, nota 13 *supra*, pag. 161. Le autrici ritengono che l'art. 3 racchiuda il concetto di “*transformative equality*” poiché ricomprende le pratiche discriminatorie che non rientrano nell'ambito dell'art. 1.

vita delle donne, sia nella sfera pubblica che in quella privata, lasciando un ampio margine di intervento rispetto alle forme di discriminazione non esplicitamente comprese nella Convenzione e che si presentano man mano⁷⁵. Tuttavia, la lettera dell'art. 3 prosegue specificando alcuni ambiti per i quali sono richiesti, in particolare, gli obblighi positivi degli Stati parti, ovvero in ambito politico, economico, sociale e culturale.

L'orientamento giurisprudenziale del Comitato⁷⁶ ha evidenziato la particolare importanza dei diritti socioeconomici per l'esercizio delle libertà fondamentali della donna, rilevato che «both are directed at ensuring women's economic independence and free choices within society⁷⁷». Il Comitato, ad esempio nell'ambito dell'inchiesta riguardante le donne indigene scomparse e uccise in Canada⁷⁸, ha riconosciuto l'obbligo degli Stati parti derivante dall'art. 3 di intraprendere azioni positive per la realizzazione dei diritti economici e sociali di cui agli artt. 10 (diritto all'istruzione), 11 (diritto al lavoro) e 12 (diritto all'assistenza sanitaria) finalizzati al raggiungimento dell'uguaglianza dinnanzi alla legge e della parità nelle condizioni di accesso alla giustizia di cui all'art. 15⁷⁹.

Il Comitato ha connotato la centralità dello scopo dell'art. 3 in relazione al contrasto alla violenza contro le donne, osservando che l'art. 3 «requires positive action by States parties in the social, economic, political and cultural fields in order to facilitate women's capacity to combat violence against them⁸⁰». Ancora, con la lettura combinata degli artt. 3, 5 (a) e 14 (1) della Convenzione, il Comitato ritiene che «the realization by

⁷⁵ Cfr. GR 28, par. 7 e 15.

⁷⁶ Si veda ad esempio, *inter alia*: CO Repubblica Popolare Democratica del Laos (2018), CEDAW/C/LAO/CO/8-9, par. 37(e) «The Committee is (...) concerned about (...) the large proportion of women who are unpaid family workers, partly due to the influence of traditional norms and discriminatory stereotypes regarding gender roles and the relatively lower level of educational attainment among women»; CO Cambogia (2019), CEDAW/C/KHM/CO/6, par. 27(a) «The Committee recommends that the State party address the root causes of trafficking in women and girls by promoting income-generating opportunities and improving the economic situation of women, especially in rural areas» e 47(b) «The Committee recommends that the State Party address the root causes of women deciding to act as surrogates, such as poverty and the need to pay debts, by ensuring that women in situations of poverty have access to socioeconomic benefits, loans with favourable interest rates and decent income-generating opportunities»; CO Kazakhstan (2019), CEDAW/C/KAZ/CO/5, par. 41 «Economic empowerment and social benefits»; CO Bahamas (2018) CEDAW/C/BHS/CO/6, par. 39 e par. 40 «Economic empowerment of women».

⁷⁷ Si vedano F. RADAY, *Gender and Democratic Citizenship: the impact of CEDAW*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2012, vol. 10, n. 2, pag. 525; UN WOMEN, *Progress of the World's Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights*, 2015, <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/4/progress-of-the-worlds-women-2015>, ultimo accesso 07 aprile 2026.

⁷⁸ Comitato CEDAW, *Report of the inquiry concerning Canada of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, CEDAW/C/OP.8/CAN/1, 2015.

⁷⁹ *Ibid.*, par. 199.

⁸⁰ *Ibid.*

aboriginal women of their economic, social, political and cultural rights is necessary in order to enable them to escape violence⁸¹», richiamando altresì le *views* espresso nel caso *Kell c. Canada*⁸², nel quale aveva riconosciuto la stretta connessione tra avere la capacità di fuggire dalla violenza e avere un supporto legale adeguato in materia di proprietà e di *housing*. Infine, il Comitato rileva la violazione dell'art. 3 poiché «the insufficient coordination between the different jurisdictional powers of the State party exposes aboriginal women to gaps in both social and judicial protection⁸³».

L'art. 3 è rinforzato dall'art. 24, che richiede agli Stati parti di «undertake to adopt all necessary measures at the national level aimed at achieving the full realization of the rights recognized in the present Convention». L'interpretazione dell'art. 3, congiunta con l'art. 24 e con il par. 24 della GR 25, permette di individuare un ulteriore ambito nel quale gli Stati hanno il dovere di introdurre misure per combattere la discriminazione contro le donne, ovvero quello delle istituzioni politiche che il Comitato chiama “*mechanism*”⁸⁴ o “*national machinery for the advancement of women*”⁸⁵. Secondo la dottrina, gli Stati parti devono, infatti, «make available to women institutions appropriate to their needs where those needs differ from those of men⁸⁶». È necessario che questi apparati siano indipendenti e dotati di poteri istituzionali, coerentemente con i Principi di Parigi⁸⁷, e che siano competenti in materia di uguaglianza di genere. Il Comitato richiede agli Stati di includere nei loro *report* un'analisi circa lo «status and level of the mechanism within the hierarchy of the Government and its interaction with other mechanisms, such as national human rights institutions⁸⁸». Il Comitato raccomanda che questa “*machinery*” abbia un rango ministeriale e che disponga di adeguate risorse, dell'autorità e della responsabilità per coordinare l'attuazione delle politiche strategiche di *gender-mainstreaming*, monitorandone il raggiungimento dei risultati, e per monitorare complessivamente la

⁸¹ *Ibid.*, par. 203.

⁸² *Kell c. Canada*, CEDAW/C/51/D/19/2008, comunicazione n. 19/2008, *views* del 28 febbraio 2012, par. 10.3.

⁸³ Comitato CEDAW, *Report of the inquiry concerning Canada of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, CEDAW/C/OP.8/CAN/1, 2015, par. 203.

⁸⁴ Comitato CEDAW, *Guidance note for States parties for the preparation of reports under article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women in the context of the Sustainable Development Goals (2019)*, CEDAW/C/74/3, par. 19 (c).

⁸⁵ CO Filippine (2016) CEDAW/C/PHL/CO/7-8, pag. 5; CO Nepal (2016) CEDAW/C/NPL/CO/6, pag. 4.

⁸⁶ S. CUSACK, R. J. COOK, *Combating Discrimination Based on Sex and Gender*, in C. KRAUSE, M. SCHEININ (a cura di) *International Protection of Human Rights: A Textbook*, Abo Akademi University, 2009, pag. 208.

⁸⁷ Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 48/134 del 19 dicembre 1993, *Principles relating to the Status of National Institutions* (“*The Paris Principles*”).

⁸⁸ Nota 84 *supra*, par. 19 (a).

condizione femminile, formulare nuove politiche e per intraprendere efficacemente strategie e misure per contrastare la discriminazione nei confronti delle donne⁸⁹.

1.5 Gli obblighi derivanti dall'art. 5 CEDAW

Il contenuto dell'art. 5 può essere sintetizzato come l'obbligo di modificare quelli che ora sono definiti "stereotipi di genere" e i ruoli genitoriali predefiniti e di eliminare gli stereotipi di genere che conducono alla discriminazione nei confronti delle donne⁹⁰. In questo senso, l'attuazione dell'art. 5 richiede un cambiamento profondo in quelle che sono considerate le radici delle diverse violazioni dei diritti umani delle donne, tra cui la violenza contro le donne, ed è quindi cruciale rispetto al raggiungimento degli scopi della Convenzione.

«States Parties shall take all appropriate measures:

(a) To modify the social and cultural patterns of conduct of men and women, with a view to achieving the elimination of prejudices and customary and all other practices which are based on the idea of the inferiority or the superiority of either of the sexes or on stereotyped roles for men and women;

(b) To ensure that family education includes a proper understanding of maternity as a social function and the recognition of the common responsibility of men and women in the upbringing and development of their children, it being understood that the interest of the children is the primordial consideration in all cases».

L'art. 5 è stata la prima norma che ha imposto il dovere degli Stati di perseguire un cambiamento socioculturale dettato dalla necessità di modificare gli stereotipi di genere. Necessità che è stata avvertita anche in altri trattati a livello regionale, come nell'art. 12, par. 1, della Convenzione di Istanbul:

«Parties shall take the necessary measures to promote changes in the social and cultural patterns of behaviour of women and men with a view to eradicating prejudices, customs, traditions and all other practices which are based on the idea of the inferiority of women or on stereotyped roles for women and men».

Secondo l'opinione di un'illustre accademica⁹¹, l'art. 5 rappresenta «a unique legal standard in the field of international human rights law in the fight against the

⁸⁹ Cfr. CO Finlandia (2008) CEDAW/C/FIN/CO/6, par. 12; CO Finlandia (2014) CEDAW/C/FIN/CO/7, par. 13 (a) e (b).

⁹⁰ A. TIMMER, R. HOLTMAAT, *Article 5*, in P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, M. A. FREEMAN, nota *l supra*, pag. 222-229.

⁹¹ R. HOLTMAAT, *Equal Treatment to Equal Right*, in E. BODELÓN, D. HEIM (a cura di) *Law, Gender and Equality*, Universitat Autònoma de Barcelona, 2010, pagg. 209-228.

discrimination of women». Inoltre, l'obiettivo di eliminare, e non solo di proibire, la discriminazione «implies the adoption of a comprehensive vision of the obstacles to equality, and of the harmful effects they impose, wherein these are no longer interpreted in an isolated and individual way, nor through comparative models that assimilate the needs and concerns of women to those of men».

Per meglio concettualizzare la portata delle disposizioni dell'art. 5 della CEDAW è opportuno, preliminarmente, analizzare – seppur brevemente - il significato e il ruolo degli stereotipi in relazione alla discriminazione contro le donne e, per quanto attiene allo scopo di questo lavoro, alla violenza contro le donne. Due autorevoli studiose della materia hanno fornito una definizione di “stereotipo” che è stata ampiamente utilizzata in dottrina, in base alla quale lo stereotipo è una «generalized view or preconception of attributes or characteristics possessed by, or the roles that are or should be performed by, members of a particular group⁹²». Questa definizione “aperta” ricomprende sia gli stereotipi “innocui”, che gli stereotipi “negativi”, ma che, in ogni caso, possono essere dannosi⁹³.

Il sottoparagrafo b) dell'art. 5 dei ruoli genitoriali predefiniti che derivano dalla concezione stereotipizzata dei ruoli maschili e femminili di cui all'ultima frase del sottoparagrafo a). Un'autorevole giurista ha riconosciuto come di tutte le pratiche condannate dal Comitato CEDAW, quella più pervasiva a livello globale sia la stereotipizzazione delle donne esclusivamente come madri e casalinghe «in a way that limits their opportunity to participate in public life, whether political or economic⁹⁴».

Sulla base delle disposizioni dell'art. 5, il Comitato riconosce gli stereotipi di genere come la principale causa⁹⁵ e conseguenza della discriminazione⁹⁶, oltre ad essere essi stessi una forma di discriminazione, che costituiscono barriere alla partecipazione delle

⁹² R. J. COOK, S. CUSACK, *Gender Stereotyping: Transnational Legal Perspectives*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2010.

⁹³ Si veda a questo proposito: M. J. AÑÓN, *Transformations in anti-discrimination law: progress against subordination*, in *Revus Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, 2020, vol. 40, pagg. 1-18, par. 29; *S.V.P. c. Bulgaria*, CEDAW/C/53/D/31/2011, comunicazione n. 031/2011, *views* del 12 ottobre 2012, par. 9.6 (sugli stereotipi nella legislazione penale); *R.K.B. c. Turchia*, CEDAW/C/51/D/28/2010, comunicazione n. 028/2010, *views* del 24 febbraio 2012, par. 8.8 (sugli stereotipi di genere in sede giudiziale).

⁹⁴ F. RADAY, *Gender and Democratic Citizenship: the impact of CEDAW*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2012, vol. 10, n. 2, pagg. 518-519.

⁹⁵ Tra le cause principali di discriminazioni il Comitato riconosce anche «adverse cultural norms» (CO Madagascar (2008), CEDAW/C/MDG/CO/5, par. 16), norme patriarcali (CO Angola (2019), CEDAW/C/AGO/CO/7, par. 23) e attitudini patriarcali (CO Isole Cook (2007), CEDAW/C/COK/CO/1, par. 28).

⁹⁶ *R.K.B. c. Turchia*, nota 93 *supra*; *S.T. c. Federazione Russa*, CEDAW/C/72/D/65/2014, comunicazione n. 065/2014, *views* del 25 gennaio 2019, par. 9.4.

donne in tutte le sfere della vita pubblica⁹⁷ e che rappresentano i più grandi ostacoli al raggiungimento della parità⁹⁸.

In ottemperanza dell'art. 5, è richiesto agli Stati parti di contrastare la discriminazione strutturale⁹⁹, ovvero di modificare le strutture sociali e le relazioni di potere che generano disuguaglianza, perseguendo ciò che in dottrina è definito “*transformative equality*”¹⁰⁰. È indicato, infatti, al par. 77 della GR 30 che «States parties’ obligations under the Convention require them to address all violations of women’s rights as well as the underlying structural sex and gender based discrimination that underpinned such violations». Nella GR 36 il Comitato specifica la dimensione strutturale della discriminazione e la portata dell’obbligo in capo agli Stati parti alla luce dell’art. 5, evidenziando che «In article 5 (a), the structural dimension of discrimination is described as being rooted in prejudices and customary and all other practices which are based on the idea of the inferiority or the superiority of either of the sexes or on stereotyped roles for men and women¹⁰¹». Da qui il dovere degli Stati di adottare misure¹⁰² «towards a real transformation of opportunities, institutions and systems so that they are no longer grounded in historically determined male paradigms of power and life patterns¹⁰³».

L’art. 5 individua, come abbiamo visto, la necessità di un cambiamento socioculturale per modificare gli stereotipi di genere che conducono alla discriminazione contro le donne. Nel testo della Convenzione vengono utilizzate le espressioni “*cultural patterns of conduct*” e “*customary practices*”; non vengono utilizzate, invece, i termini quali “cultura”, “tradizione” o “religione”. Il Comitato, invero, riconosce la natura mutevole e dinamica della cultura, soggetta a continui cambiamenti in quanto prodotto

⁹⁷ CO Isole Cook (2007), CEDAW/C/COK/CO/1, par. 28.

⁹⁸ CO Cipro (1996), A/51/38, par. 45.

⁹⁹ Riferimenti agli aspetti strutturali della discriminazione si trovano anche nel par. 16 della GR 28, in cui si parla di «structural and historical patterns of discrimination and unequal power relationships between women and men», e nel par. 3 della GR 33 in cui si riconosce la «structural context of discrimination and inequality».

¹⁰⁰ Si veda C. CHINKIN, L. GORMLEY, note 13 e 74 *supra*.

¹⁰¹ Comitato CEDAW, *General Recommendation No. 36 (2017) on the right of girls and women to education*, par. 1, UN Doc CEDAW/C/GC/36, 27 novembre 2017, par. 26.

¹⁰² Le misure che gli Stati possono adottare sono, ad esempio, leggi, direttive, politiche e pratiche. A questo proposito però, M. J. AÑÓN, nota 93 *supra*, invita a non ignorare che «the more equality is provided for by law, the more subtle gender discrimination becomes, precisely because stereotypes about the ‘traditional’ roles of men and women are so deeply rooted», citando l’opinione della giudice Yudkivska della Corte europea dei diritti umani nel caso *Carvahlo Pinto de Sousa Morais c. Portogallo*, ricorso n. 17484/15, sentenza del 25 ottobre 2017, par. 23.

¹⁰³ Comitato CEDAW, *General Recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures*, 2004, par. 10.

della società¹⁰⁴ e riconosce che «culture is a positive vehicle for influencing the advancement of women», suggerendo inoltre che «cultural art forms be used as a vehicle to promote respect for women¹⁰⁵». D'altro canto, il Comitato riconosce¹⁰⁶ come alcune credenze religiose o culturali e alcune pratiche tradizionali contribuiscano alla cristallizzazione di stereotipi di genere dannosi o negativi e dei ruoli genitoriali predefiniti.

Le principali aree di interesse in relazione all'art. 5, evidenziate da una ricca giurisprudenza del Comitato, sono la violenza contro le donne, le pratiche dannose, la salute sessuale e riproduttiva, i diritti sociali ed economici, l'accesso alla giustizia, la partecipazione politica, i media e le campagne pubblicitarie e le donne che si trovano in situazioni particolarmente vulnerabili.

In relazione alla violenza di genere contro le donne e alle pratiche dannose, la dottrina¹⁰⁷ evidenzia la natura bidirezionale tra gli stereotipi di genere e la violenza di genere contro le donne, in un rapporto di causa-effetto che si tipizza in un circolo vizioso di violenza. Il Comitato ha enfatizzato in numerose occasioni come gli stereotipi di genere siano non solo alla radice della violenza di genere contro le donne¹⁰⁸, ma anche, spesso, alla base delle mancate risposte degli Stati a questa forma di violenza¹⁰⁹.

Per concludere, è possibile affermare che, alla luce dell'art. 5, gli Stati parti hanno l'obbligo di verificare l'esistenza nelle loro leggi, politiche e pratiche di stereotipi di genere e di modificarle, anche nel senso di rimuovere gli ostacoli alla condivisione dei ruoli genitoriali e familiari, assolvendo così il dovere di eliminare gli stereotipi di genere che causano la discriminazione diretta, indiretta e strutturale. Questo primo obbligo corrisponde all'obbligo di "rispettare" in quanto lo Stato si astiene dallo stereotipizzare, e all'obbligo di "proteggere", in quanto lo Stato protegge le donne dalla stereotipizzazione da parte di attori non-statali. Inoltre, come abbiamo visto, gli Stati parti hanno l'obbligo

¹⁰⁴ CO Angola (2004), CEDAW, A/59/38 part II, par. 147.

¹⁰⁵ CO Antigua e Barbuda (1997), CEDAW A/52/38/Rev.1, par. 270.

¹⁰⁶ CO Giamaica (2012), CEDAW/C/JAM/CO/6-7, par. 19; CO Zimbabwe (2012), CEDAW/C/ZWE/CO/2-5, par. 21; CO Isole Cook (2007), CEDAW/C/COK/CO/1, par. 22-23.

¹⁰⁷ A. TIMMER, R. HOLTMAAT, nota 90 *supra*, pag. 237.

¹⁰⁸ CO Kirghizistan (2015), CEDAW/C/KGZ/CO/4, par. 15; CO Giappone (2016), CEDAW/C/JPN/CO/7-8, par. 20.

¹⁰⁹ GR 35, par. 30, lett. e), sottopar. i); *Anna Belousova c. Kazakistan*, CEDAW/C/61/D/45/2012, comunicazione 045/2012, *views* del 13 luglio 2015, in particolare i par. 10.8 e 10.10; *RPB c. Filippine*, CEDAW/C/57/D/34/2011, comunicazione n. 034/2011, *views* del 21 febbraio 2014, par. 8.8-8.10; *Isatou Jallow c. Bulgaria*, CEDAW/C/52/D/32/2011, comunicazione n. 032/2011, *views* del 23 luglio 2012, par. 8.6; *L.R. c. Moldova*, CEDAW/C/66/D/58/2013, comunicazione n. 58/2013, *views* del 28 febbraio 2017, par. 13.11-13.12.

di modificare gli stereotipi e di promuovere ruoli positivi per gli uomini e per le donne, che corrisponde ad un obbligo di “*fulfil*”. Anche l’attuazione di questi obblighi deve essere immediata, non rilevando, come sottolinea il Comitato, gli eventuali problemi finanziari dello Stato¹¹⁰ e la persistenza di attitudini sociali alla stereotipizzazione¹¹¹.

2. La *due diligence* nel diritto internazionale e in particolare nell’ambito della protezione dei diritti umani

2.1 L’origine e l’evoluzione della *due diligence* nel diritto internazionale

Il concetto di *due diligence* nell’ambito della responsabilità statale nel diritto internazionale per fatti illeciti è piuttosto risalente nel tempo. La sua evoluzione storica può essere ripercorsa a partire dall’introduzione nel diritto internazionale della concezione classica della colpa formulata nel XVII secolo dal giurista Ugo Grozio e successivamente riaffermata, talvolta con rilevanti correzioni, dai suoi discepoli, tra i quali Richard Zouche, Samuel Pufendorf ed Emer de Vattel¹¹².

La teoria groziana si fonda sul riconoscimento della responsabilità internazionale del sovrano per la violazione colposa di un dovere giuridico, imputabile al sovrano per gli atti dei suoi ministri, dei funzionari e – in particolar modo – dei sudditi, sulla base dei principi di *patientia* e *receptus*, ovvero per aver tollerato gli atti incriminati o per non aver punito i colpevoli, ratificando le loro azioni¹¹³. Questa nozione si è evoluta nei secoli successivi, in particolare dal XVIII all’inizio del XX secolo, nel contesto degli arbitrati internazionali relativi alla responsabilità internazionale riguardante la sicurezza dei cittadini stranieri e dei rappresentanti diplomatici degli Stati esteri e delle loro proprietà (*protection of foreigners*) e della sicurezza degli Stati esteri (*protection of other States*) nei confronti di attività dannose commesse da attori privati¹¹⁴. In questi ambiti, lo standard della *due diligence* è particolarmente importante nella valutazione della responsabilità

¹¹⁰ CO Ecuador (1994), A/49/38, par. 540; CO Marocco (1997), A/52/38 par. 71; CO Portogallo (2015), CEDAW/C/PRT/CO/8-9, par. 8.

¹¹¹ CO Gabon (2005), CEDAW/C/GAB/CC 2-5, par. 30; CO Bulgaria (2020), CEDAW/C/BGR/CO/8, par. 21.

¹¹² R. PISILLO MAZZESCHI, “*Due diligence*” e responsabilità internazionale degli Stati, Quaderni di “Studi Senesi”, Milano, Giuffrè editore, 1989.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Si veda J. BOURKE-MARTIGNONI, *The history and development of the due diligence standard in international law and its role in the protection of women against violence*, in C. BENNINGER-BUDEL (a cura di) *Due diligence and its application to protect women from violence*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, pag. 48 e G. BARTOLINI, *The Historical Roots of the Due Diligence Standard*, in H. KRIEGER, A. PETERS, L. KREUZER (a cura di) *Due diligence in the international legal order*, 2020, Oxford University Press, pagg. 25-29.

relativa alla violazione del dovere di protezione (*duty to protect*), ovvero dell'obbligo positivo di proteggere i cittadini stranieri da attività dannose commesse da terze parti sul proprio territorio e di non tollerare l'uso del proprio territorio come base per operazioni militari ostili contro un altro Stato da parte di privati.

Il dovere di protezione ricomprende l'obbligo di prevenire tali attività e l'obbligo di punire i loro responsabili. Con riferimento all'obbligo di prevenire, la dottrina afferma che «the State is not obligated to absolutely prevent activities of private persons that are harmful to the security of aliens, but is bound only to exercise due diligence in order to prevent such activities¹¹⁵». Rispetto alla tolleranza di attività militari ostili organizzate da attori privati nel proprio territorio contro uno Stato estero, la dottrina sottolinea che la mera tolleranza non costituisce un illecito, ma che la responsabilità degli organi statali «is unanimously brought within the framework of a wrongful omission (...) for breach of a duty to protect, that is, the obligation to prevent and punish the activities of private individuals¹¹⁶». Da ciò consegue che la condotta dello Stato è considerata illecita solo se c'è la violazione della regola della *due diligence*. Parzialmente diverso è il caso dell'obbligo di punire i responsabili di tali attività dannose, in quanto è riconosciuto nella prassi internazionale l'autonomo obbligo per lo Stato di avere un apparato giurisdizionale in grado di punire gli illeciti commessi¹¹⁷, a cui si aggiunge l'obbligo sussidiario di utilizzare tale organismo, per cui rileva il limite della *due diligence* nelle attività quali indagare, perseguire e fermare il colpevole¹¹⁸, non rilevando invece nelle fasi attinenti il processo e l'esecuzione della pena¹¹⁹.

2.2 Il contenuto dello standard della *due diligence*

È possibile affermare che non esiste una regola generale riguardante la *due diligence* nel diritto internazionale, ma, piuttosto, un concetto utilizzato come standard giuridico di condotta, che richiede di “agire secondo dovuta diligenza” esclusivamente sulla base di una preesistente norma di diritto internazionale e a seconda del singolo

¹¹⁵ R. PISILLO MAZZESCHI, nota 112 *supra*, pag. 26.

¹¹⁶ *Ibid.*, pag. 34.

¹¹⁷ *Ibid.*, pag. 28. Sono citati i casi *Noyes* (UNRIAA VI, 311), *Venable* (UNRIAA IV, 229), *Galván* (UNRIAA IV, 273-274-275), *Corcoran* (UNRIAA IV, 470-471).

¹¹⁸ Si vedano, ad esempio, i casi *Neer* (UNRIAA IV, 62), *Janes* (UNRIAA IV, 87), *Canahl* (UNRIAA IV, 389).

¹¹⁹ Si vedano, ad esempio, i casi *Kennedy* (UNRIAA IV, 196-197), *Galván* (UNRIAA IV, 274), *Way* (UNRIAA IV, 391), *Morton* (UNRIAA IV, 428).

caso¹²⁰. Infatti, la dottrina ritiene che la nozione di *due diligence* abbia una natura essenzialmente oggettiva¹²¹, vale a dire che «it serves to establish the objective standard of behavior required of the State in fulfilling its duties to protect¹²²», e che il grado di diligenza che lo Stato deve osservare dipende dalle circostanze dello specifico caso, ossia che esso va posto in relazione ai diversi standard di condotta richiesti dalle norme internazionali nella specifica area in cui viene richiamato questo concetto.

Nel contesto dei principi generali della responsabilità statale nel diritto internazionale, è opportuno ricordare gli articoli riguardanti la responsabilità degli Stati nel diritto internazionale adottati dalla *International Law Commission* (ICL)¹²³. Secondo la dottrina, nell'ambito della struttura generale della responsabilità dello Stato descritta in questi articoli, lo standard della *due diligence* «constitutes one means of determining whether of not a primary obligation under international law has been breached¹²⁴».

Tra i temi maggiormente dibattuti vi è il livello di diligenza richiesto allo Stato, ovvero se esso debba adottare il parametro della *diligentia quam in suis*, che è quello che normalmente lo Stato usa nelle questioni interne, oppure se debba soddisfare uno standard internazionale basato su parametri oggettivi e potenzialmente più rigido. Queste due differenti posizioni erano state rappresentate nell'arbitrato internazionale *Alabama Claims*¹²⁵, il cui lodo arbitrale aveva accolto l'argomentazione degli Stati Uniti a favore

¹²⁰ N. McDONALD, *The role of due diligence in International Law*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 2019, vol. 68, n. 4, pag. 1044.

¹²¹ Secondo il Prof. Pisillo Mazzeschi, la negligenza soggettiva non è un requisito essenziale della responsabilità, in quanto essa può insorgere anche dalla violazione oggettiva dello standard della *due diligence* da parte del sistema statale complessivamente considerato. Quello che rileva non è l'elemento soggettivo (psicologico) della colpa degli individui che agiscono come organi statali, ma rileva la violazione di uno standard oggettivo di condotta da parte dello Stato considerato nel suo insieme. Si veda come riferimento la nota 112 *supra*.

¹²² R. PISILLO MAZZESCHI, nota 112 *supra*, pag. 42.

¹²³ International Law Commission, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. Testo adottato dalla Commissione nella cinquantatreesima sessione nel 2001 e annessa alla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 56/83 del 12 dicembre 2001, corretta dal documento A/56/49 (Vol. I)/Corr.4., disponibile al link https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf.

¹²⁴ J. BOURKE-MARTIGNONI, *The history and development of the due diligence standard in international law and its role in the protection of women against violence*, in C. BENNINGER-BUDEL (a cura di) *Due diligence and its application to protect women from violence*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, pag. 49.

¹²⁵ “*Alabama claims of the United States of America against Great Britain*” fa riferimento alla celebre controversia di diritto internazionale, risolta mediante arbitrato internazionale il 14 settembre 1872, all'epoca della Guerra di Secessione tra la Gran Bretagna e gli Stati Uniti d'America. Il governo federale americano aveva avanzato una serie di richieste di risarcimento per i danni causati dagli attacchi di navi mercantili corsare, in particolare di quelli causati dall'incursore CSS *Alabama*. Il collegio arbitrale rilevò l'assenza di *due diligence* nella condotta della Gran Bretagna, in quanto lo Stato e le sue autorità avevano mancato di esercitare il dovuto controllo rispetto a quanto avveniva nei porti sotto la sovranità britannica e non avevano impedito le azioni illegali poste in essere dai privati. Il testo è reperibile al link: https://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXIX/125-134.pdf.

del concetto di diligenza parametrata su standard internazionali oggettivi. La prassi internazionale maggioritaria accoglie il criterio dello standard della *due diligence*.

La *due diligence*, nella sua accezione contemporanea, è considerata quindi come «a legal benchmark for assessing which measures a state is required to take in order to comply with obligations of conduct characterised by a component of alea in the fulfilment of the required goal¹²⁶». Questa definizione, che introduce l'elemento aleatorio, ci permette di osservare un'ulteriore pertinente distinzione dottrinale, di natura prettamente civilistica, che individua da un lato gli obblighi di condotta (diligente) e, dall'altro lato, distinti da questi ultimi, gli obblighi di risultato¹²⁷. Le due tipologie di obbligo vengono distinte sulla base del criterio del rischio, riconoscendo che l'oggetto e la finalità dell'obbligo di risultato non implicano un particolare rischio, che connota, invece, più marcatamente l'oggetto e la finalità degli obblighi di condotta diligente. L'esame della prassi internazionale nei contesti in cui gli obblighi sono caratterizzati dalla *due diligence*, secondo la dottrina, conferma che «the obligations which contain the “diligence” factor are precisely those in which the result pursued by the obligation is conditioned by a particular latitude of risk» e che la distinzione tra obblighi di risultato e obblighi di condotta diligente, condotta sulla base del criterio del rischio, «is the only one that allows us to explain the scope of application of diligence in international law and thus to clarify, in case of doubt, what is, in each specific case, the exact content and purpose of the international obligation of the State¹²⁸».

2.3 La *due diligence* nel diritto internazionale dei diritti umani

Nel diritto dei diritti umani, la *due diligence* indica lo standard di condotta necessaria per adempiere agli obblighi di protezione dei diritti umani¹²⁹ ovvero, più precisamente, agli obblighi di adottare misure preventive, sia generali che specifiche,

¹²⁶ G. BARTOLINI, *The Historical Roots of the Due Diligence Standard*, in H. KRIEGER, A. PETERS, L. KREUZER (a cura di) *Due diligence in the international legal order*, 2020, Oxford University Press, pagg. 23-41.

¹²⁷ R. PISILLO MAZZESCHI, nota 112 *supra*, pag. 48. La distinzione tra le due tipologie di obbligo può essere ricondotta, *prima facie*, alla diversa natura dell'inadempimento: negli obblighi di condotta diligente, l'inadempimento deriva dalla mancata osservanza della diligenza richiesta dalle circostanze, mentre negli obblighi di risultato l'inadempimento deriva dal mancato raggiungimento dell'obiettivo. L'autore offre una distinzione didascalica riguardante queste tipologie di obblighi: «the obligation of result is an obligation to “succeed”, while the obligation of diligent conduct is an obligation “to make every effort”».

¹²⁸ *Ibid.*, pag. 49.

¹²⁹ B. BAADE, *Due Diligence and the Duty to Protect Human Rights*, in C. BENNINGER-BUDEL (a cura di) *Due diligence and its application to protect women from violence*, Bostin, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, pag. 92.

nonché le misure cosiddette “protettive”, di natura procedurale, finalizzate allo svolgimento di indagini, a garantire un processo imparziale e ad adottare misure punitive e di riparazione del danno nei confronti dei responsabili delle violazioni dei diritti umani, inclusi gli attori privati, senza che vi sia un obbligo di risultato ma, appunto, solamente di condotta.

Lo standard della *due diligence* è stato utilizzato per la prima volta nel sistema internazionale di promozione e protezione dei diritti umani a partire dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso, nei casi delle sparizioni forzate in America latina¹³⁰. In particolare, molti autori ricordano la decisione della Corte interamericana dei diritti umani nel caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras*¹³¹, nella quale era stato riconosciuto che l'Honduras non aveva adempiuto agli obblighi contenuti nell'art. 1 (1) della Convenzione americana sui diritti umani. In questo significativo passaggio della sentenza la Corte afferma che:

«An illegal act which violates human rights and which is initially not directly imputable to a State (for example, because it is the act of a private person or because the person responsible had not been identified) can lead to international responsibility of the State, not because of the act itself, but because the lack of due diligence to prevent the violation or to respond to it as required by the Convention¹³²».

La Corte interamericana prosegue poi con l'enucleazione dell'obbligo statale di protezione dalle violazioni dei diritti umani affermando che:

«The State has a legal duty to take reasonable steps to prevent human rights violations and to use the means at its disposal to carry out a serious investigation of violations committed within its jurisdiction, to identify those responsible, to impose the appropriate punishment and to ensure the victim adequate compensation¹³³».

Inoltre, con riguardo all'obbligo di prevenire le violazioni dei diritti umani, la Corte afferma che esso include «all those means of a legal, political, administrative and cultural nature that promote the protection of human rights and ensure that any violations are considered and treated as illegal acts, which, as such, may lead to the punishment of those responsible and the obligation to indemnify the victims for damages¹³⁴». Più recentemente, la Corte interamericana dei diritti umani ha specificato che gli obblighi di *due diligence* costituiscono obblighi di condotta che richiedono di adottare «“all

¹³⁰ J. BOURKE-MARTIGNONI, nota 124 *supra*.

¹³¹ Corte interamericana dei diritti umani, *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, sentenza del 29 luglio 1988.

¹³² *Ibid.*, par. 172.

¹³³ *Ibid.*, par. 174.

¹³⁴ *Ibid.*, par. 175.

appropriate measures” to achieve, progressively, the full effectiveness of the corresponding rights¹³⁵».

È possibile affermare che, nell’ambito del diritto internazionale dei diritti umani, la *due diligence* «is the standard used to determine whether positive human rights obligations, which safeguard a legal interest and are characterised by their generality and initial indeterminacy, have been complied with¹³⁶», ovvero è considerata lo standard utilizzato per determinare se siano stati rispettati gli obblighi positivi in materia di diritti umani che tutelano un interesse giuridico e che sono caratterizzati dalla loro generalità e indeterminatezza iniziale.

Secondo la dottrina¹³⁷, questo standard di condotta si sviluppa dal più generale principio di ragionevolezza, in base al quale è necessario bilanciare gli interessi individuali e quelli collettivi valutando, caso per caso, la prevedibilità del rischio, l’interesse protetto dai diritti umani e gli interessi contrapposti. L’esito di questo bilanciamento dipende, quindi, *prima facie*, dalla potenziale conoscibilità del rischio (conoscenza c.d. “oggettiva”) e dall’importanza dell’interesse protetto, dalla quale discende una maggiore necessità di azione. Invero, la giurisprudenza della Corte EDU ha modulato il livello dell’obbligo richiesto agli Stati a seconda del grado di priorità del diritto protetto, chiedendo agli Stati di fare “tutto il possibile” per proteggere il diritto alla vita, mentre è solamente necessario che essi facciano “quanto ragionevole” per proteggere la proprietà¹³⁸.

Così come il principio di ragionevolezza, lo standard della *due diligence* rimane, nella sua astrazione, un contenitore dai confini piuttosto incerti che, tuttavia, può essere definito con “sorprendente specificità¹³⁹” nel caso concreto. Esso è, infatti, reso operativo e concretizzato nella giurisprudenza delle corti e dei tribunali. Ad esempio, nel caso *Magherini e altri c. Italia*¹⁴⁰, un uomo, affetto da sindrome da delirio eccitato a seguito di intossicazione da sostanze stupefacenti, è morto per arresto cardiorespiratorio dopo essere stato immobilizzato per circa venti minuti in posizione prona con le braccia aperte

¹³⁵ Corte interamericana dei diritti umani, *Advisory Opinion OC-23/17 (2017) requested by the Republic of Colombia “The environment and human rights”*, par. 123, il testo è disponibile in lingua inglese al link: https://www.worldcourts.com/iacthr/eng/decisions/2017.11.15_The_Environment_and_Human_Rights.pdf.

¹³⁶ B. BAADE, nota 129 *supra*.

¹³⁷ *Ibid.*, pagg. 97-100.

¹³⁸ Corte europea dei diritti umani, *Budayeva e altri c. Russia*, ricorso n. 15339/02, sentenza del 20 marzo 2008, par. 175.

¹³⁹ B. BAADE, nota 129 *supra*.

¹⁴⁰ Corte europea dei diritti umani, *Magherini e altri c. Italia*, ricorso n. 32707/19, sentenza del 15 gennaio 2026.

(c.d. “decubito ventrale”) dai militari intervenuti nel tentativo di contenerlo. La Corte EDU ha riconosciuto la violazione dell’art. 2 della Convenzione europea dei diritti umani da parte dello Stato italiano per non avere adeguatamente «discharged their positive obligation to train their law-enforcement officers in such a manner as to ensure that they possessed the requisite level of competence when employing immobilisation techniques, such as the prone position, that could pose a threat to life¹⁴¹», ignorando le evidenze scientifiche nella letteratura medica che evidenziano, tra le altre cose, il possibile nesso causale tra l’immobilizzazione in posizione prona e la morte nei soggetti affetti da sindrome da delirio eccitato.

Il riconoscimento della violazione dell’art. 2 della Convenzione europea dei diritti umani muove dall’interpretazione di questo obbligo, corroborata da numerosi precedenti giudiziali¹⁴², come generico obbligo di proteggere il diritto alla vita, che richiede l’applicazione dello standard di *due diligence*. Infatti, secondo la Corte EDU, l’art. 2 pone in capo agli Stati l’obbligo positivo di proteggere diligentemente il diritto alla vita anche mediante l’adozione di misure legislative e amministrative, in questo caso «by putting in place an appropriate legal and administrative framework defining the limited circumstances in which law-enforcement officers may use the type of force at issue and the training of police officers with a view to preventing any treatment that runs contrary to Article 2¹⁴³». Da questa formulazione discende l’obbligo, ancor più specifico, di addestrare le forze di polizia «in such a manner as to ensure that they have a high level of competence and to prevent any treatment that runs contrary to that provision¹⁴⁴».

3. La *due diligence* nel contrasto alla violenza contro le donne

3.1 Affermazione ed evoluzione

Lo standard della *due diligence* è stato utilizzato per delineare la responsabilità degli Stati nella prevenzione e nella risposta alla violenza contro le donne a partire dai primi anni Novanta del secolo scorso, segnando una fondamentale tappa nella

¹⁴¹ *Ibid.*, par. 137.

¹⁴² Si vedano ad esempio, Corte EDU, *Salman c. Turchia*, ricorso n. 21986/93, sentenza del 27 giugno 2000, par. 104; *V. c. Repubblica Ceca*, ricorso n. 26074/18, sentenza del 7 dicembre 2023, par. 87; *Machalikashvili e altri c. Georgia*, ricorso n. 32245/19, sentenza del 19 gennaio 2023, par. 99.

¹⁴³ Corte EDU, *Budayeva e altri c. Russia*, nota 138 *supra*, par. 114.

¹⁴⁴ *Ibid.*, par. 112.

comprensione dei doveri degli Stati anche nei confronti della violenza commessa da attori non-statali¹⁴⁵.

Come analizzato in precedenza¹⁴⁶, il percorso normativo che ha introdotto il tema della *due diligence* con riferimento agli obblighi statali rispetto al contrasto alla violenza contro le donne è iniziato con l'adozione da parte del Comitato CEDAW della GR 19 nel 1992 ed ha proseguito la sua affermazione e la sua evoluzione nella Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne (DEVAW), nella Piattaforma di Pechino, nel mandato della *UN Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences* creato nel 1994 e, infine, nella GR 35 del 2017, nelle modalità che vengono ripercorse di seguito.

Nella GR 19, il Comitato ha stabilito che, ai sensi del diritto internazionale generale e delle disposizioni previste nei singoli trattati, «States may also be responsible for private acts if they fail to act with due diligence to prevent violations of rights or to investigate and punish acts of violence, and for providing compensation¹⁴⁷». L'Assemblea generale ONU ha affermato nella DEVAW, adottata l'anno successivo, che gli Stati «should exercise due diligence to prevent, investigate, and, in accordance with national legislation, punish acts of violence against women, whether those acts are perpetrated by the State or by private persons¹⁴⁸».

La risoluzione della Commissione per i diritti umani che ha creato il mandato della *UN Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, richiama, a sua volta, i contenuti della DEVAW, enfatizzando i doveri dei Governi di esercitare la dovuta diligenza per prevenire, indagare e punire, in accordo con la legislazione nazionale, gli atti di violenza contro le donne, sia che essi siano commessi dallo Stato che da privati. La Commissione per i diritti umani afferma inoltre, in aggiunta rispetto al contenuto della DEVAW, la necessità che gli Stati intraprendano un'azione appropriata ed efficace per quanto concerne gli atti di violenza contro le donne e che garantiscano rimedi equi ed efficaci, nonché assistenza specializzata a favore delle vittime¹⁴⁹.

¹⁴⁵ Si veda J. BOURKE-MARTIGNONI, nota 124 *supra*.

¹⁴⁶ Cap. I, par. 2.3.3.

¹⁴⁷ GR 19, par. 9.

¹⁴⁸ Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne, Risoluzione Assemblea generale Nazioni Unite 48/104 del 20 dicembre 1993, art. 4 (c).

¹⁴⁹ Commissione ONU per i Diritti Umani, Risoluzione 1994/45, par. 2.

Nel 2006, la allora *UN Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, Yakin Ertürk, ha presentato nel corso della sessantaduesima sessione della Commissione per i diritti umani dell'ECOSOC un *report* interamente dedicato al tema della *due diligence* come strumento per l'eliminazione della violenza contro le donne¹⁵⁰. Dopo aver premesso che, fino ad allora, lo standard della *due diligence* non era stato sufficientemente utilizzato nella prevenzione della violenza e nella modificazione della cultura patriarcale che la perpetua e consolida¹⁵¹, la Relatrice Speciale puntualizza che la finalità del report è quella di riconsiderare il parametro della dovuta diligenza sotto due diversi profili della responsabilità statale. Segnatamente, la Relatrice afferma la necessità di concentrarsi sull'obbligo di intervenire sui valori sociali e sulle istituzioni che alimentano la disuguaglianza di genere, oltre che sull'effettiva risposta alla violenza nei casi in cui venga commessa, nonché la necessità di esaminare la responsabilità dello Stato e degli attori non-statali rispetto alla prevenzione e alla risposta alla violenza e ad altre violazioni dei diritti delle donne¹⁵². Invero, la Relatrice Speciale ritiene che il potenziale maggiore per poter espandere il *framework* della *due diligence* risieda «in the full implementation of generalized obligations of prevention and compensation, and in the effective realisation of existing obligations to protect and punish¹⁵³», nonché «in the inclusion of relevant non-State actors as the bearers of duties in relation to responding to violence against women¹⁵⁴». La Relatrice ritiene che lo standard della *due diligence* sia ciò che consente di tracciare i parametri della responsabilità, allo stesso modo, degli Stati e degli attori non-statali nella risposta alla violenza, ma ne sottolinea la duttilità rispetto al contenuto, in quanto «what is required to meet the standard of due diligence will necessarily vary according to the domestic context, internal dynamics, nature of the actors concerned and the international conjuncture»¹⁵⁵. In altri termini, secondo la Relatrice speciale, il potenziale dello standard della *due diligence* risiede nella responsabilità condivisa tra attori statali e non-statali nel prevenire e rispondere alla violenza e alle altre violazioni dei diritti umani delle donne attraverso l'adozione di multipli approcci di intervento a livello individuale, comunitario, statale e transnazionale. Secondo questo punto di vista, ciò che è richiesto per soddisfare lo standard della *due diligence* varia

¹⁵⁰ *The Due Diligence Standard as a Tool for the Elimination of Violence Against Women, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, nota 115 *supra*.

¹⁵¹ *Ibid.*, par. 15.

¹⁵² *Ibid.*, par. 17.

¹⁵³ *Ibid.*, par. 74.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.*, par. 103.

necessariamente a seconda del contesto, delle dinamiche interne, della natura degli attori coinvolti e delle circostanze internazionali.

L'ultima tappa fondamentale per l'affermazione del principio della *due diligence* come strumento di contrasto alla violenza contro le donne è l'adozione della GR 35 da parte del Comitato CEDAW nel 2017, venticinque anni dopo la GR 19, della quale costituisce un completamento e un aggiornamento in rapporto di complementarità¹⁵⁶. Nel corso di questi venticinque anni, il principio della *due diligence* si è progressivamente affermato come criterio di determinazione delle responsabilità degli Stati nel diritto internazionale dei diritti umani e, in particolare, nel contrasto alla violenza contro le donne che, come afferma il Comitato, si è evoluto in principio di diritto internazionale consuetudinario¹⁵⁷, la cui evidenza è supportata dalla *opinio juris* del Comitato, dalla prassi degli Stati¹⁵⁸, nonché dal lavoro della *UN Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, degli organi previsti dai trattati sui diritti umani¹⁵⁹ (*treaty bodies*) e delle procedure speciali¹⁶⁰. Questa evoluzione nel diritto dei diritti umani ha portato il Comitato a delineare attentamente, con maggiore livello di dettaglio rispetto alla GR 19, gli obblighi generali degli Stati parti ai sensi della CEDAW. Agli obblighi generali degli Stati parti relativi alla violenza contro le donne sulla base del genere è dedicata un'intera sezione della GR 35 (III), articolata in sei dettagliati paragrafi che riguardano l'inquadramento generale (par. 21), la responsabilità per azioni o omissioni da parte degli Stati, dei loro organi o dei loro agenti (par. 22-23) e la responsabilità per azioni o omissioni da parte di attori non-statali, incluse le società che operano estrapatrimonialmente (par. 24-26).

Nella nuova Raccomandazione, la violenza contro le donne sulla base del genere costituisce discriminazione contro le donne ai sensi dell'art. 1 e attiva tutti gli obblighi previsti dalla Convenzione¹⁶¹, *in primis* dall'art. 2 (e), che richiede agli Stati parti, come

¹⁵⁶ GR 35, par. 8.

¹⁵⁷ Yakin Ertürk aveva già riconosciuto l'evoluzione del principio della *due diligence* in diritto internazionale consuetudinario nel par. 29 del Report: « On the basis of the practice and *opinio juris* outlined above, it can be concluded that there is a rule of customary international law that obliges States to prevent and respond to acts of violence against women with due diligence ».

¹⁵⁸ GR 35., par. 2.

¹⁵⁹ Ad esempio, si veda Convenzione delle Nazioni Unite Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, Comitato contro la tortura, *General Comment No. 2*, UN doc CAT/C/GC/2 del 24 gennaio 2008.

¹⁶⁰ GR 35, par. 3. Il riferimento riguarda, in particolare, il *Working Group on the issue of discrimination against Women in Law and Practice (WGDW)* e lo *Special Rapporteur on Torture* del Consiglio per i diritti umani (HRC) delle Nazioni Unite.

¹⁶¹ *Ibid.*, par. 21.

abbiamo visto, di adottare tutte le misure necessarie per eliminare senza ritardo la discriminazione contro le donne da parte di ogni persona, organizzazione o impresa¹⁶². In altri termini, gli Stati devono prevenire, indagare, perseguire, punire e fornire riparazione per gli atti di violenza di cui sono responsabili perché risultanti dalle loro stesse azioni od omissioni, o dalle azioni e omissioni di attori non-statali¹⁶³, se non hanno adottato le misure necessarie per contrastare la violenza contro le donne con la dovuta diligenza.

Significativamente, il Comitato specifica che l'obbligo di *due diligence* ricomprende la responsabilità degli Stati nell'adottare misure preventive, nella forma di incentivi o di strumenti di regolamentazione, rispetto alle violazioni dei diritti umani compiute fuori dai confini territoriali da parte delle società sulle quali essi possono esercitare la loro influenza¹⁶⁴. A proposito delle violazioni commesse da attori non-statali, il Comitato al par. 24 (b) afferma:

«Under the obligation of due diligence, States parties have to adopt and implement diverse measures to tackle gender-based violence against women committed by non-State actors. They are required to have laws, institutions and a system in place to address such violence. Also, States parties are obliged to ensure that these function effectively in practice, and are supported and diligently enforced by all State agents and bodies».

Il Comitato prosegue evidenziando che:

«The failure of a State party to take all appropriate measures to prevent acts of gender-based violence against women when its authorities know or should know of the danger of violence, or a failure to investigate, prosecute and punish, and to provide reparation to victims/survivors of such acts, provides tacit permission or encouragement to acts of gender-based violence against women¹⁶⁵».

¹⁶² *Ibid.*, par. 24 (b) e GR 28, par. 36.

¹⁶³ Secondo J. BOURKE-MARTIGNONI, nota 124 *supra*, pag. 58, stiamo assistendo al cambiamento del paradigma dell'attribuzione della responsabilità nella prevenzione e nella risposta alle violazioni dei diritti umani. In particolare, l'autrice ritiene sia opportuno ripensare al modo in cui è intesa la responsabilità internazionale, considerando la possibilità di attribuire direttamente la responsabilità per la violazione di diritti umani agli attori non-statali, ovvero alle organizzazioni internazionali, al settore privato e ai gruppi armati esercitano il controllo del territorio e dei mercati finanziari superando il controllo statale. L'autrice afferma: «The development of individual criminal responsibility for international crimes, the growth of international commercial law and the expansion of international organisations (...) obviously have an important impact on the way in which the question of responsibility for violence against women is addressed». Sul tema, si vedano anche: R.P. BARNIDGE JR, *Non-State actors and terrorism: applying the law of State responsibility and the due diligence principle*, Cambridge University Press, 2008, pag. 67; E. PARIOTTI, *Attori non-statali, internazionalizzazione dei diritti umani e responsabilità sociale delle imprese*, Rivista Pace Diritti Umani, n. 3, 2006, pagg. 7-22, disponibile al link: https://unipd-centrodirittiumani.it/storage/media/d7/09/PDU3_2006_A007.pdf (ultimo accesso 23 aprile 2026).

¹⁶⁴ R. J. A. MCQUIGG, *The CEDAW Committee and Gender-Based Violence against Women: General Recommendation No 35*, in *International Human Rights Law Review*, 2017, vol. 6, n. 2, pag 270.

¹⁶⁵ GR 35, par. 24 (b).

Tali fallimenti o omissioni forniscono un permesso tacito o un incoraggiamento alla violenza contro le donne e, in quanto tali, costituiscono violazioni del principio di *due diligence* e violazioni dei diritti umani¹⁶⁶.

3.2 Il ruolo “quasi-giurisprudenziale” del Comitato CEDAW

Il Comitato CEDAW è l'organo di monitoraggio responsabile del rispetto della Convenzione da parte degli Stati parti tramite una serie di meccanismi previsti per garantire effettività e uguaglianza nel godimento dei diritti fatti oggetto di protezione sul piano internazionale¹⁶⁷. Secondo quanto previsto nella Convenzione, esso è composto da ventitré esperti indipendenti dalle autorità nazionali, connotati da alta autorità morale e da una specifica competenza nel settore di applicazione della Convenzione, eletti tra i cittadini degli Stati parti per un mandato quadriennale a cicli alternati¹⁶⁸.

Fino all'adozione del Protocollo Opzionale, il potere del Comitato era limitato all'esame dei soli rapporti sulle misure legislative, giudiziarie, amministrative o di altro tipo, adottate per dare effetto alle disposizioni della CEDAW, che gli Stati parti sono obbligati a presentare, ai sensi dell'art. 18 della Convenzione, al Segretario Generale dell'ONU ogni quattro anni e, in ogni caso, ogni volta che il Comitato lo richieda¹⁶⁹. Ad esito dell'esame delle informazioni così ricevute dagli Stati, è previsto che il Comitato possa formulare suggerimenti e raccomandazioni generali che vanno incluse, insieme alle eventuali osservazioni degli Stati, all'interno del rapporto annuale sulla propria attività che esso riferisce annualmente all'Assemblea Generale ONU¹⁷⁰. Il Comitato ha quindi esercitato il proprio potere di controllo e monitoraggio mediante gli strumenti delle Raccomandazioni generali che, come abbiamo visto, prendono in considerazione un'analisi dettagliata di uno specifico aspetto dei diritti delle donne, e delle osservazioni conclusive. Con riguardo a queste ultime in particolare, sulla base dell'art. 20, è previsto che il Comitato si riunisca con cadenza annuale, per un periodo non superiore alle due

¹⁶⁶ K. NOUSIAINEN, *CEDAW Committee General Recommendation on Violence against Women Updated*, 2017, <https://ohrh.law.ox.ac.uk/cedaw-committee-general-recommendation-on-violence-against-women-updated/>, ultimo accesso 22 aprile 2026.

¹⁶⁷ Si vedano anche il Capitolo I, par. 2, e B. RANA, V. PERRIE, *CEDAW: A Tool for Addressing Violence Against Women*, in S. S. ANEEL *et al.* (a cura di) *70 Years of Development: The Way Forward*, Sustainable Development Policy Institute, 2019, pp. 111-130.

¹⁶⁸ CEDAW, art. 17.

¹⁶⁹ *Ibid.*, art. 18.

¹⁷⁰ CEDAW, art. 21.

settimane, per l'esame dei report inviati dagli Stati¹⁷¹. Durante le sessioni¹⁷², il Comitato avvia un dialogo costruttivo (*constructive dialogue*) con i rappresentanti dello Stato che invia il rapporto, i quali partecipano attivamente a questo momento di confronto, facilitato dalla preparazione, da parte del gruppo di lavoro pre-sessione del Comitato, di una lista di questioni e domande incentrate sulle aree di principale attenzione sull'attuazione delle disposizioni della Convenzione. In seguito, il Comitato adotta le sue osservazioni conclusive (*concluding observations*) sui report esaminati, al fine di assistere gli Stati membri nell'adempimento degli obblighi previsti dalla Convenzione e nella procedura di "follow-up". Alcuni autori ritengono che sia possibile affermare che il Comitato, tramite le osservazioni conclusive, benché non siano di natura vincolante, eserciti, in considerazione della natura vincolante degli obblighi derivanti dalla Convenzione, «una notevole autorità con ovvie ricadute sull'effettiva implementazione delle raccomandazioni elaborate¹⁷³».

Si è anticipato poc'anzi che questo, insieme all'adozione delle *General Recommendations*, era l'unico potere del Comitato inizialmente previsto dalla CEDAW, almeno fino all'entrata in vigore del Protocollo Opzionale il 22 dicembre 2000¹⁷⁴. Il Protocollo Opzionale introduce, infatti, due nuove procedure che hanno sensibilmente contribuito all'evoluzione della proibizione della violenza contro le donne in principio di diritto internazionale consuetudinario: una procedura "quasi-giudiziaria" basata sulle comunicazioni individuali (art. 2 e segg.) e una procedura di indagine che consente al Comitato di avviare indagini su situazioni di gravi e sistematiche violazioni dei diritti delle donne (art. 8 e segg.)¹⁷⁵.

¹⁷¹ *Ibid.*, art. 20.

¹⁷² OHCHR, *Rules of procedure and working methods, Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, disponibile al link: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cedaw/rules-procedure-and-working-methods>, ultimo accesso 30 aprile 2026.

¹⁷³ 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*, Osservatorio sul Consiglio dei Diritti Umani e Comitati ONU, Ordine Internazionale e Diritti Umani, 2023, pp. 1197-1203, https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2023/12/CDU_5_2023.pdf, ultimo accesso 30 aprile 2026. Cfr. Anche W. KÄLIN, *Examination of State Reports*, in H. KELLER, G. ULFSTEIN (a cura di), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

¹⁷⁴ Protocollo opzionale alla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW), adottato con Risoluzione Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 54/4 del 06 ottobre 1999, in vigore dal 22 dicembre 2000.

¹⁷⁵ Si vedano M. CAMPBELL, J. CONNORS, *Optional Protocol*, in P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, M. A. Freeman, nota 1 *supra*; H. GILCHRIST, *The Optional Protocol to the Women's Convention: an Argument for Ratification*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2001, vol. 39, n. 3, pagg. 763-784 e M. CAMPBELL, *Women's Rights and the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women: Unlocking the Potential of the Optional Protocol*, in *Nordic Journal of Human Rights*, 2016, vol. 34, n. 4, pagg. 247-271.

La procedura delle comunicazioni consente a individui o a gruppi di individui, ma anche a persone terze che agiscono per loro conto, di sottoporre al Comitato delle comunicazioni nelle quali denunciano la violazione in capo a uno Stato parte dei diritti stabiliti nella CEDAW¹⁷⁶. Secondo autorevole dottrina¹⁷⁷, «the procedure affords women the opportunity to seek individual redress and to hold States parties legally accountable for violations of their rights in CEDAW» e offre importanti opportunità per affrontare la discriminazione sistemica «such as where an individual communication serves as a catalyst for addressing the wider conditions that undermine maternal health care for entire communities or group of women¹⁷⁸».

La procedibilità delle comunicazioni è subordinata al possesso di taluni requisiti stabiliti agli artt. 2, 3 e 4 del Protocollo Opzionale. In particolare, è richiesto che siano esauriti tutti i rimedi giudiziali interni (o che l'applicazione di tali rimedi venga prolungata irragionevolmente o non possa verosimilmente portare a un rimedio efficace)¹⁷⁹, che le stesse questioni non siano già state sottoposte al Comitato o che sia stato – o è – in fase di esame nell'ambito di un'altra procedura di indagine internazionale e che la comunicazione sia ammissibile *ratione materiae*, ovvero che sia compatibile con i contenuti della CEDAW¹⁸⁰, e *ratione temporis*, ovvero che non possa riguardare fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore del Protocollo, a meno che essi non siano continuati anche dopo tale data¹⁸¹. Se la comunicazione viene ritenuta procedibile, si apre una seconda fase di valutazione nella quale il Comitato esamina approfonditamente la comunicazione e la invia confidenzialmente allo Stato interessato che invierà, entro sei mesi, «written explanations or statements clarifying the matter and the remedy, if any, that may have been provided¹⁸²». Esaurita anche questa ulteriore valutazione, il Comitato raggiunge una decisione (*views*) nel merito della comunicazione e la trasmette alle parti interessate e, se rileva delle violazioni alle disposizioni della Convenzione, il Comitato formula delle raccomandazioni allo Stato su come rimediare a tali violazioni¹⁸³.

Anche le *views* del Comitato, così come le *concluding observations*, non sono giuridicamente vincolanti, ma il Protocollo richiede che lo Stato parte «shall give due

¹⁷⁶ Protocollo Opzionale, art. 2.

¹⁷⁷ S. CUSACK, L. PUSEY, *CEDAW and the rights to non-discrimination and equality*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2013, vol. 14, pag. 13.

¹⁷⁸ Al tema della salute materna verrà dedicata un'apposita analisi nel Cap. III, par. 2 e segg.

¹⁷⁹ Protocollo Opzionale, art. 4, par. 1.

¹⁸⁰ *Ibid.*, art. 4, par. 2, lett. b).

¹⁸¹ *Ibid.*, lett. e).

¹⁸² *Ibid.*, art. 6.

¹⁸³ *Ibid.*, art. 7, par. 3.

consideration to the views of the Committee, together with its recommendations, if any» e che presenti al Comitato, entro sei mesi, una risposta scritta che includa le informazioni sulle azioni intraprese alla luce della decisione e delle raccomandazioni del Comitato¹⁸⁴. Infine, la procedura di inchiesta consente al Comitato di avviare indagini su gravi o sistematiche violazioni dei diritti sanciti dalla Convenzione da parte di uno Stato parte a seguito di segnalazioni provenienti da qualsiasi fonte¹⁸⁵, come – ad esempio – associazioni a difesa dei diritti delle donne o organizzazioni per la tutela dei diritti umani.

Questa procedura, che è stata al centro di un ampio dibattito tra i componenti del gruppo di lavoro per la ratifica del Protocollo Opzionale¹⁸⁶, come sottolinea la dottrina¹⁸⁷, richiede cooperazione e trasparenza da parte degli Stati per via dell'ampio potere riconosciuto in capo al Comitato di aprire un'inchiesta, che può includere visite *in loco* da parte di membri designati dal Comitato, nei Paesi dove crede siano in corso gravi o sistematiche violazioni dei diritti delle donne e della collaborazione richiesta agli Stati nell'esame delle informazioni ricevute. Al termine dell'inchiesta, il Comitato invia allo Stato interessato le sue conclusioni, commenti e raccomandazioni¹⁸⁸ e può invitare lo Stato a includere nei successivi report ai sensi dell'art. 18 della Convenzione i particolari relativi alle misure adottate in risposta all'inchiesta condotta ai sensi dell'art. 8 del Protocollo Opzionale¹⁸⁹.

3.3 Applicazione dello standard della *due diligence* nel contrasto alla violenza contro le donne

3.3.1 Gli orientamenti del Comitato CEDAW nei casi di violenza domestica

a) Il caso *A.T. c. Ungheria*

È opportuno esaminare alcuni esempi tratti dal *case law* che dimostrano l'applicazione dello standard della *due diligence* al contrasto alla violenza contro le donne prendendo le mosse dal caso *A.T. c. Ungheria*¹⁹⁰, che, come ha sottolineato la dottrina, è

¹⁸⁴ *Ibid.*, art. 7, par. 4.

¹⁸⁵ *Ibid.*, art. 8.

¹⁸⁶ Alcuni Stati si opposero veementemente all'introduzione della procedura di inchiesta. Tra questi, Cuba, Cina, India ed Egitto. Cfr. *Additional Views of Governments, Intergovernmental Organizations and Non-Governmental Organizations on an Optional Protocol to the Convention*, U.N. ESCOR, 41st Sess., U.N. Doc. E/CN.6/5 (1997).

¹⁸⁷ I. FELIPE GÓMEZ, *The Optional Protocol for the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women: Strengthening the Protection Mechanisms of Women's Human Rights*, in *Arizona Journal of International and Comparative Law*, 2003, vol. 20, n. 2, pag. 316.

¹⁸⁸ Protocollo Opzionale, art. 8, par. 3.

¹⁸⁹ *Ibid.*, art. 9, par. 1.

¹⁹⁰ *A.T. c. Ungheria*, CEDAW/C/36/D/2/2003, comunicazione n. 002/2003, *views* del 26 gennaio 2005.

il primo di una serie di casi nei quali il Comitato ha affermato che la violenza contro le donne basata sul genere è una forma di discriminazione proibita dalla CEDAW¹⁹¹ e ha chiarito il contenuto e il significato dell'obbligo di *due diligence* attraverso la sua applicazione a un insieme specifico di fatti che riguardano la violenza domestica¹⁹².

Il caso riguarda una comunicazione individuale presentata dalla sig.ra A.T., vittima di ripetuti episodi di violenza domestica e di minacce da parte del marito L.F. per oltre quattro anni insieme ai due figli minorenni, di cui uno affetto da una grave disabilità. A.T. intentò un contenzioso civile per impedire l'accesso all'abitazione coniugale, ma la Corte Regionale di Budapest autorizzò L.F. ad accedere all'appartamento, del quale i coniugi erano comproprietari, basando la decisione sulla ritenuta infondatezza delle affermazioni secondo le quali L.F. era solito percuotere regolarmente A.T., nonostante i dieci certificati medici in cui erano refertate gravi violenze fisiche, nonché sulla base dell'impossibilità di porre delle limitazioni al diritto di proprietà di L.F.¹⁹³.

Parallelamente, erano stati avviati due procedimenti penali a carico di L.F., uno su istanza di A.T. nel 1999 e uno d'ufficio dall'ospedale nel 2001, dopo l'ennesima aggressione che costrinse A.T. al ricovero per una settimana per un danno renale¹⁹⁴. A.T. non poté mai avvalersi dell'ospitalità in una casa rifugio, in quanto non c'erano strutture idonee ad alloggiare il figlio affetto da grave disabilità insieme alla mamma e alla sorella; inoltre, non poté richiedere l'emissione di un ordine restrittivo nei confronti del marito perché tale misura non era prevista dall'ordinamento ungherese¹⁹⁵. Nonostante fossero ancora pendenti sia il giudizio civile che quello penale, la comunicazione individuale di A.T. fu ritenuta procedibile ai sensi dell'art. 5, par. 1 del Protocollo Opzionale¹⁹⁶, dal momento che, come si legge nella comunicazione, «the author claims that her physical integrity, physical and mental health, and life have been at serious risk and that she lives in constant fear¹⁹⁷». L'autrice della comunicazione lamentava la violazione degli artt. 2

¹⁹¹ *Ibid.*, par. 9.2.

¹⁹² S. CUSACK, L. PUSEY, nota 177 *supra*, pag. 20.

¹⁹³ *A.T. c. Ungheria*, nota 190 *supra*, par. 2.4.

¹⁹⁴ *Ibid.*, par. 2.6.

¹⁹⁵ *Ibid.*, par. 2.1.

¹⁹⁶ L'autrice della comunicazione individuale ha richiesto, all'atto della prestazione delle sue istanze, misure provvisorie efficaci necessarie ai sensi dell'art. 5, par. 1, del Protocollo Opzionale per evitare danni irreparabili alla sua persona (in questo caso, per salvare la sua vita) che ritiene a rischio a causa della condotta dell'ex partner. L'art. 5, par. 1, del Protocollo Opzionale dispone che: «At any time after the receipt of a communication and before a determination on the merits has been reached, the Committee may transmit to the State Party concerned for its urgent consideration a request that the State Party take such interim measures as may be necessary to avoid possible irreparable damage to the victim or victims of the alleged violation».

¹⁹⁷ *A.T. c. Ungheria*, nota 190 *supra*, par. 2.4.

(a), (b) e (c), 5 (a) e 16 della CEDAW da parte dell'Ungheria per non averle fornito una protezione efficace dal suo ex marito e riteneva che lo Stato avesse «passively neglected its "positive" obligations under the Convention and supported the continuation of a situation of domestic violence against her¹⁹⁸».

Il Comitato ha ritenuto responsabile lo Stato parte per la sua incapacità di proteggere efficacemente la vittima dalla violenza domestica del suo ex marito e ha ritenuto che il quadro giuridico e istituzionale dello Stato parte non fosse in linea con gli standard internazionali e che i rimedi da esso previsti non fossero sufficienti per garantire protezione e supporto alle vittime/sopravvissute¹⁹⁹. Inoltre, il Comitato ha condannato il fatto che ai procedimenti per violenza domestica non venisse garantita un'alta priorità, così come l'assenza di informazioni su eventuali percorsi alternativi perseguibili dalla vittima che avrebbero potuto fornire sufficiente protezione o sicurezza rispetto al pericolo della violenza continuativa²⁰⁰. La decisione del Comitato nel caso *A.T. c. Ungheria* chiarisce che l'obbligo di agire secondo *due diligence*²⁰¹, come è stato osservato in dottrina²⁰², richiede agli Stati parti di attuare una protezione giuridica valida contro la violenza contro le donne²⁰³, assicurare che i tribunali considerino prioritari i diritti delle donne alla vita e all'integrità fisica e mentale rispetto ai diritti degli autori del reato²⁰⁴ (ad es., diritti di proprietà e *privacy*, come nel caso di specie) e di affrontare le cause alla radice della violenza contro le donne²⁰⁵.

Sulla questione del bilanciamento dei diritti della vittima e dell'imputato, è opportuno ricordare che la Corte europea dei diritti umani ha accolto dichiaratamente lo stesso punto di vista del Comitato CEDAW nel caso *Opuz c. Turchia*²⁰⁶, invocando, secondo le parole di autorevole dottrina, «the categorical elevation of victims' over

¹⁹⁸ *Ibid.*, par. 3.1.

¹⁹⁹ *Ibid.*, par. 9.3.

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ *Ibid.*, par. 9.2. Il Comitato richiama l'affermazione contenuta nel par. 9 della GR 19: « Under general international law and specific human rights covenants, States may also be responsible for private acts if they fail to act with due diligence to prevent violations of rights or to investigate and punish acts of violence, and for providing compensation».

²⁰² S. CUSACK, L. PUSEY, nota 177 *supra*, pag. 20.

²⁰³ *A.T. c. Ungheria*, nota 190 *supra*, par. 2.4.

²⁰⁴ *Ibid.*, par. 9.3: «Women's human rights to life and to physical and mental integrity cannot be superseded by other rights, including the right to property and the right to privacy».

²⁰⁵ *Ibid.*, par. 9.4: «The Committee (...) has stated on many occasions that traditional attitudes by which women are regarded as subordinate to men contribute to violence against them. The Committee recognized those very attitudes when it considered the combined fourth and fifth periodic report of Hungary in 2002, and was concerned about the "persistence of entrenched traditional stereotypes regarding the role and responsibilities of women and men in the family..."».

²⁰⁶ Corte EDU, *Opuz c. Turchia*, ricorso n. 33401/02, sentenza del 09 giugno 2009, in particolare i par. 147-149.

defendants' rights in the course of analyzing whether the authorities had displayed "due diligence" to prevent the killing²⁰⁷».

b) I casi *Goekce c. Austria* e *Yildirim c. Austria*

I casi *Goekce c. Austria*²⁰⁸ e *Yildirim c. Austria*²⁰⁹ riguardano due comunicazioni individuali strettamente connesse per materia, per le motivazioni addotte dagli autori delle comunicazioni e per il contenuto delle *views* espresse dal Comitato. Entrambe sono state presentate a breve distanza tra di loro da The Vienna Intervention Centre against Domestic Violence e dalla Association for Women's Access to Justice per conto dei figli delle vittime, rispettivamente, Şahide Goekce e Fatma Yildirim, entrambe uccise dai mariti a seguito di gravi e ripetuti episodi di violenza domestica.

La signora Şahide Goekce era stata vittima di violente e ripetute aggressioni fisiche e minacce di morte da parte del marito Mustafa Goekce, nei confronti del quale erano stati emessi, nel corso degli anni, tre ordini di espulsione e divieti di avvicinamento dalla casa coniugale. In queste occasioni la polizia fece richiesta al Pubblico Ministero di arrestare Mustafa Goekce, ma le richieste vennero sempre respinte²¹⁰. Şahide Goekce venne uccisa con un'arma da fuoco nel suo appartamento di fronte alle figlie. Solo due giorni prima il Pubblico Ministero aveva ritenuto di non dover avviare il procedimento penale nei confronti di Mustafa Goekce per lesioni personali e minacce per insufficienza di prove²¹¹. Per questi motivi, gli autori della comunicazione individuale lamentavano la violazione da parte dello Stato degli artt. 1, 2, 3 e 5 della CEDAW per non aver adottato tutte le misure necessarie per proteggere il diritto alla vita e all'incolumità fisica della vittima, contestando – in particolare – l'inadeguatezza della legislazione penale nel fornire i mezzi per proteggere le vittime da aggressori particolarmente violenti, specie nei casi di ripetute e gravi violenze fisiche e minacce di morte. Gli autori sottolineano altresì l'inefficienza delle comunicazioni tra la polizia e la Procura, che ha determinato la decisione del Pubblico Ministero di non esercitare l'azione penale per insufficienza di prove²¹².

²⁰⁷ J. GOLDSCHIED, D. J. LIEBOWITZ, *Due Diligence and Gender Violence: Parsing its Power and its Perils*, in *Cornell International Law Journal*, 2015, vol. 48, pag. 337.

²⁰⁸ *Goekce c. Austria*, CEDAW/C/39/D/5/2005, comunicazione n. 005/2005, *views* del 06 agosto 2007.

²⁰⁹ *Yildirim c. Austria*, CEDAW/C/39/D/6/2005, comunicazione n. 006/2005, *views* del 06 agosto 2007.

²¹⁰ *Goekce c. Austria*, nota 208, par. 2.1 – 2.6.

²¹¹ *Ibid.*, par. 2.10.

²¹² *Ibid.*, par. 3.1.

Il Comitato, nella sua decisione, richiama l'obbligo di *due diligence* di prevenire la violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione²¹³ e osserva come lo Stato parte abbia effettivamente istituito un sistema completo per fronteggiare il fenomeno della violenza domestica. Al contempo, tuttavia, affinché si realizzi concretamente l'uguaglianza tra uomini e donne e il pieno godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte delle donne, «the political will that is expressed in the aforementioned comprehensive system (...) must be supported by State actors, who adhere to the State party's due diligence obligations²¹⁴». Il Comitato ritiene che gli organi di polizia non abbiano esercitato la dovuta diligenza nel proteggere Şahide Goekce, in quanto «given this combination of factors, the police knew or should have known that Şahide Goekce was in serious danger (and) they should have treated the last call from her as an emergency²¹⁵».

In merito al bilanciamento tra diritti della vittima e diritti dell'aggressore, il Comitato ritiene che lo Stato debba determinare caso per caso la proporzionalità tra la detenzione e i diritti e le libertà fondamentali dell'autore delle aggressioni, quali il diritto alla libertà di movimento e al giusto processo, ma che, come già espresso in *A.T. c. Ungheria*, «the perpetrator's rights cannot supersede women's human rights to life and to physical and mental integrity²¹⁶». Nel caso di specie, il Comitato considera che il comportamento di Mustafa Goekce, costituito da minacce, intimidazioni e percosse, «crossed a high threshold of violence of which the Public Prosecutor was aware and as such the Public Prosecutor should not have denied the requests of the police to arrest Mustafa Goekce and detain him (...)». Il Comitato inoltre sostiene che, benché Mustafa Goekce sia stato processato «to the full extent of the law», lo Stato parte abbia violato gli obblighi sanciti dall'art. 2 (a) e (c) attraverso la lett. (f) e dall'art. 3 della Convenzione, letta congiuntamente all'art. 1 della Convenzione stessa e alla GR 19. A questo proposito, la dottrina²¹⁷ spiega che:

« The upshot of this appears to be that in a case where there was preventable violence that has occurred because of the State's failure to fulfill its duty of due diligence, prosecution of the offender will not in itself be enough to cure the earlier violation, though it may be necessary to avoid a further violation».

²¹³ *Ibid.*, par. 12.1.1.

²¹⁴ *Ibid.*, par. 12.1.2.

²¹⁵ *Ibid.*, par. 12.1.4.

²¹⁶ *Ibid.*, par. 12.1.5. Si veda la nota 464 *supra*.

²¹⁷ A. BYRNES, E. BATH, *Violence against Women, the Obligation of Due Diligence, and the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women - Recent Developments*, in *Oxford Human Rights Law Review*, 2008, vol. 8, n. 3, pag. 525.

Il ragionamento seguito da Byrnes e Bath in questa affermazione muove da questa analisi:

« The duty to take reasonable steps to prevent and the duty to punish are two distinct obligations. In the case of State actors, the acts are attributed to the State directly (violation) and there will still be an obligation to punish; in the case of non-State actors the duty is that of due diligence even if that duty is fulfilled, violence may still be inflicted on a woman by a private individual, so that the duty to punish will arise even if the state has taken reasonable and appropriate measures to prevent such violence».

Il caso *Yildirim c. Austria* riguarda un'escalation di violenza domestica iniziata nel luglio 2003 con ripetute e costanti minacce di morte e culminata l'11 settembre 2003 con l'omicidio di Fatma Yildirim ad opera del marito, Irfan Yildirim, dopo aver saputo che la moglie aveva chiesto il divorzio. Gli autori della comunicazione individuale sostenevano la violazione da parte dello Stato degli artt. 1, 2, 3 e 5 della CEDAW per non aver adempiuto all'obbligo di adottare tutte le misure appropriate positive per proteggere il diritto alla vita e alla sicurezza personale di Fatma Yildirim e, in particolare, per non aver valutato adeguatamente in sede penale la gravità del pericolo rappresentato da Irfan Yildirim, dato che nei suoi confronti non venne mai chiesto dal Pubblico Ministero al giudice procedente un ordine di detenzione²¹⁸. Nella decisione, il Comitato ritiene lo Stato responsabile per il suo fallimento nel prevenire l'omicidio della vittima ad opera del marito, nonostante i gravi episodi di violenza e la pericolosità della situazione fossero conosciuti (o potevano essere conosciuti) dalle autorità²¹⁹. In particolare, il Comitato ribadisce la necessità gli agenti statali si conformino all'obbligo di agire secondo la dovuta diligenza, al fine di attuare concretamente le misure statali adottate per contrastare la violenza domestica²²⁰. Inoltre, il Comitato ritiene che non aver detenuto Irfan Yildirim, sulla base della valutazione delle autorità procedenti dell'eccessiva sproporzionalità di un mandato d'arresto rispetto al fatto, sia un'ulteriore violazione dell'obbligo di *due diligence* di proteggere la vittima. Richiamando infatti quanto stabilito nelle decisioni *A.T. c. Ungheria* e in *Goekce c. Austria*, esaminate *supra*, il Comitato ribadisce che i diritti dell'autore delle aggressioni non possano annullare i diritti alla vita e all'integrità fisica e morale delle donne²²¹.

I casi appena esaminati sono accomunati da un ulteriore aspetto sul piano del metodo utilizzato dal Comitato, il quale non si è limitato nell'esposizione della sua

²¹⁸ *Yildirim c. Austria*, nota 209 *supra*, par. 3.1.

²¹⁹ *Ibid.*, par. 12.1.1 – 12.1.4.

²²⁰ *Ibid.*, par. 12.1.2. Si veda anche *Goecke c. Austria*, nota 208 *supra*.

²²¹ *Ibid.*, par. 12.1.5. Si veda la nota 464 *supra*.

decisione a riconoscere la violazione da parte dello Stato degli obblighi che derivano dalla Convenzione o a raccomandare un risarcimento, ma ha fornito allo Stato una serie di strumenti necessari per affrontare, secondo gli standard della dovuta diligenza, le falle rilevate nell'esame dei due casi. Segnatamente, il Comitato raccomanda allo Stato di:

«(a) Strengthen implementation and monitoring of the Federal Act for the Protection against Violence within the Family and related criminal law, by acting with due diligence to prevent and respond to such violence against women and adequately providing for sanctions for the failure to do so;

(b) Vigilantly and in a speedy manner prosecute perpetrators of domestic violence in order to convey to offenders and the public that society condemns domestic violence as well as ensure that criminal and civil remedies are utilized in cases where the perpetrator in a domestic violence situation poses a dangerous threat to the victim; and also ensure that in all action taken to protect women from violence, due consideration is given to the safety of women, emphasizing that the perpetrator's rights cannot supersede women's human rights to life and to physical and mental integrity;

(c) Ensure enhanced coordination among law enforcement and judicial officers and also ensure that all levels of the criminal justice system (police, public prosecutors, judges) routinely cooperate with non-governmental organizations that work to protect and support women victims of gender-based violence;

(d) Strengthen training programmes and education on domestic violence for judges, lawyers and law enforcement officials, including on the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, general recommendation 19 of the Committee, and the Optional Protocol thereto²²²».

In merito fallimento nell'adottare lo standard della *due diligence* nella protezione del diritto alla vita, appare opportuno richiamare la decisione della Corte europea dei diritti umani nel caso *Opuz c. Turchia*, adottata due anni dopo le *views* nei casi *Goekce c. Austria* e *Yildirim c. Austria* alle quali fa espresso riferimento, che è considerata dalla dottrina «one of the most detailed analyses of the scope of a State's duty to prevent the loss of life²²³». La Corte ritenne la Turchia colpevole della violazione della Convenzione europea dei diritti umani²²⁴ a seguito di un'*escalation* di gravi violenze commesse ai danni della ricorrente, moglie dell'aggressore, e di sua madre, che culminarono con l'uccisione di quest'ultima, nonostante entrambe avessero chiesto più volte protezione alle autorità. La Corte afferma che il dovere primario di garantire il diritto alla vita attraverso il diritto penale «extends in appropriate circumstances to a positive obligation on the authorities

²²² *Goekce c. Austria* e *Yildirim c. Austria*, par. 12.3.

²²³ J. GOLDSCHIED, D. J. LIEBOWITZ, nota 207 *supra*, pag. 327.

²²⁴ In relazione al combinato disposto degli artt. 14 (Divieto di discriminazione), 2 (Diritto alla vita) e 3 (Proibizione della tortura) della CEDU.

to take preventive operational measures to protect an individual whose life is at risk from the criminal acts of another individual²²⁵». La Corte riconosce che, affinché sorga un obbligo positivo la cui violazione possa essere attribuita alla responsabilità dello Stato, tenuto conto delle difficoltà dettate dalle difficoltà di controllo nelle società moderne, dall'imprevedibilità dei comportamenti umani e dalle scelte operative in termini di priorità e risorse, «it must be established that the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual from the criminal acts of a third party and that they failed to take measures (...) which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk²²⁶». Secondo la decisione della Corte, le autorità hanno fallito nell'adottare l'obbligo di proteggere il diritto alla vita secondo *due diligence*, poiché avrebbero concretamente potuto adottare una serie di misure protettive previste dall'ordinamento in linea con la gravità della situazione, ma si sono limitati a ottenere dichiarazioni dall'aggressore e a rilasciarlo, adottando un comportamento passivo che non ha permesso di prevenire l'uccisione della madre della ricorrente²²⁷.

Nella decisione *Talpis c. Italia*²²⁸, la Corte EDU espande con ulteriore dettaglio lo standard di diligenza richiesto allo Stato nella protezione delle vittime di violenza domestica, anche nei casi in cui essa non segue un crescendo regolare per intensità e frequenza, come nel caso *de quo*, in cui la vittima aveva presentato diverse denunce contro il marito che, talvolta, sono state successivamente ritirate o minimizzate²²⁹. Segnatamente, la Corte afferma che «the national authorities have a duty to examine the victim's situation of extreme psychological, physical and material insecurity and

²²⁵ *Opuz c. Turchia*, nota 206 *supra*, par. 128.

²²⁶ *Ibid.*, par. 129.

²²⁷ *Ibid.*, par. 148-149.

²²⁸ Corte EDU, *Talpis c. Italia*, ricorso n. 41237/14, sentenza del 21 marzo 2017.

²²⁹ In ambito giuridico, sia nazionale che internazionale, i casi di ritrattazione e di ridimensionamento dei fatti sono oggetto di dibattito. A questo proposito si cita, a titolo esemplificativo, la pubblicazione degli «*Orientamenti in materia di violenza di genere della Procura Generale della Cassazione*» del 2023 a cura del Procuratore Generale dott. Luigi Salvato e dell'Avvocato Generale Pasquale Fimiani, nella quale viene evidenziato il significativo tasso di ritrattazioni e di ridimensionamento dei fatti nel corso dell'indagine o nel processo, rispetto al quale occorre «affinare l'adozione di strategie investigative che consentano di ricostruire i fatti anche quando la vittima rivede le proprie dichiarazioni, il che (...) si verifica non infrequentemente, il più delle volte a causa delle condizioni di isolamento sociale, familiare e culturale della donna, della sua dipendenza economica dall'autore del reato, dei disagi conseguenti all'inserimento in casa familiare o in struttura protetta, specie in presenza dei figli. Da qui, dunque, l'esigenza di un approccio investigativo ad ampio spettro, in grado di sottrarre alla prova dichiarativa della p.o. la posizione di esclusiva centralità tradizionalmente assegnatale, affiancando ad essa risultati di indagine che abbiano, se non pari dignità probatoria, quantomeno valore di riscontri». Documento reperibile al link: https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1683190880_pg-cass-orient-violenza-di-genere-20230503.pdf, ultimo accesso 14 maggio 2026.

vulnerability and, with the utmost expedition, to assess the situation accordingly» e che, nel caso di specie, «there is no explanation for the authorities' complacency for such a long period – seven months – before the instigation of criminal proceedings²³⁰». La Corte ritiene che l'inosservanza di questo dovere ha portato le autorità procedenti a sottovalutare la gravità della situazione e, di fatto, a tollerarla²³¹.

3.3.2 Gli orientamenti del Comitato CEDAW nei casi di violenza intersezionale

a) *Isatou Jallow c. Bulgaria*

La comunicazione individuale *Isatou Jallow c. Bulgaria*²³² è stata presentata al Comitato CEDAW da Isatou Jallow per sé stessa e per la figlia minore, entrambe vittime di violenza domestica sotto forma di violenza fisica, psicologica e di abusi sessuali ad opera di A.P., rispettivamente marito e padre delle vittime. Isatou Jallow aveva conosciuto in Gambia, dove lei viveva, il futuro marito, un cittadino bulgaro in viaggio per affari. Quasi un anno dopo la nascita della figlia, A.P. registrò in Bulgaria il matrimonio con Isatou e la nascita della figlia e portò entrambe con sé a vivere a Sofia, dove iniziarono le violenze e gli abusi da parte dell'uomo, spesso sotto l'effetto dell'alcol. Le autorità vennero a conoscenza della situazione e consigliarono all'autrice della comunicazione di allontanarsi dal marito, senza tuttavia fornire indicazione di come comportarsi, nonostante la sua situazione particolarmente vulnerabile²³³. La situazione degenerò dopo l'ottenimento del permesso di soggiorno da parte di Isatou e della sua richiesta di divorziare. Il marito si dichiarò vittima di violenza domestica e costruì una serie di prove a sostegno delle sue accuse contro la moglie, sulla sola base delle quali il Tribunale emanò ai sensi di legge un ordine di protezione che prevedeva l'allontanamento di Isatou dalla casa coniugale e il relativo divieto di avvicinamento, oltre alla provvisoria collocazione della figlia di due anni presso il marito. Nel frattempo, il marito avviò le procedure di divorzio con la richiesta di affidamento esclusivo della figlia e avvenne un nuovo episodio di violenza fisica ai danni di Isatou Jallow di fronte alla figlia, la quale non venne certificata dal medico consultato dalla vittima poiché ella non poteva sostenerne il costo. Il procedimento si concluse con il divorzio consensuale e con l'affidamento della figlia alla madre. Isatou Jallow lamentò la violazione della CEDAW da parte dello Stato come

²³⁰ *Talpis c. Italia*, nota 228 *supra*, par. 130.

²³¹ *Ibid.*, par. 145.

²³² *Isatou Jallow c. Bulgaria*, CEDAW/C/52/D/32/2011, comunicazione n. 032/2011, *views* del 23 luglio 2012.

²³³ *Ibid.*, par. 2.3.

risultato del trattamento discriminatorio attuato dalle autorità statali nei confronti suoi e della figlia e del fallimento nel proteggerle dalla violenza di genere.

Il Comitato valuta in maniera particolarmente critica il comportamento delle autorità statali alla luce del carattere intersezionale della violenza, ritenendolo manchevole della necessaria *due diligence* nel fornire a Isatou Jallow una protezione efficace dalla violenza domestica per mezzo di una «suitable and timely investigation²³⁴» e nel tenere conto della sua particolare condizione di vulnerabilità, dovuta dall'essere madre di una figlia piccola, dall'analfabetismo e dalla scarsa conoscenza della lingua bulgara, nonché dall'assenza di parenti nel territorio²³⁵. Inoltre, il Comitato ha sottolineato la centralità degli stereotipi di genere nella caratterizzazione delle attività delle autorità statali, che si sono basate «on a stereotyped notion that the husband was superior and that his opinions should be taken seriously, disregarding the fact that domestic violence proportionally affects women considerably more than men²³⁶».

Il Comitato, con la sua decisione nel caso *Isatou Jallow c. Bulgaria*, ha contribuito ad evidenziare il particolare svantaggio sofferto dalle donne migranti vittime di violenza, anche con riguardo all'accesso all'assistenza. Conseguentemente, secondo l'opinione del Comitato, lo *status* di migrante è da considerare come fattore significativo di cui occorre tenere conto con la dovuta diligenza nel valutare forme intersezionali di discriminazione e di violenza.

b) *M.W. c. Danimarca*

Nel 2012 M.W., cittadina austriaca, ha presentato una comunicazione individuale al Comitato CEDAW²³⁷ lamentando la violazione degli obblighi sanciti dalla Convenzione da parte della Danimarca, che non ha saputo adottare misure appropriate e immediate per proteggere lei e il figlio minore O.W. dalla violenza domestica ripetutamente commessa dal partner S. e porre fine alla discriminazione nei suoi confronti basata sul sesso e sulla nazionalità²³⁸. La decisione riguardante questa comunicazione non venne adottata all'unanimità da parte del Comitato. Patricia Schulz – allora membro del Comitato – presentò una *dissenting opinion* piuttosto critica nei riguardi dell'approccio adottato dal Comitato, il quale avrebbe dovuto, dal suo punto di vista, rigettare la

²³⁴ *Ibid.*, par. 8.4.

²³⁵ *Ibid.*, par. 8.2. e 8.5.

²³⁶ *Ibid.*, par. 8.6.

²³⁷ *M.W. c. Danimarca*, CEDAW/C/63/D/46/2012, comunicazione n. 046/2012, *views* del 22 febbraio 2016.

²³⁸ *Ibid.*, par. 5.2.

comunicazione individuale per l'infondatezza delle prove presentate dall'autrice a sostegno delle accuse rivolte allo Stato parte²³⁹. Tuttavia, in questa decisione il Comitato delinea piuttosto nitidamente il contenuto dell'obbligo di *due diligence* nell'affrontare la questione dell'intersezionalità della violenza, in particolare alla luce del combinato disposto dell'art. 2 (d) e dell'art. 1 della Convenzione. Si legge, infatti:

« The Committee concludes (...) that the State party has failed to exercise due diligence in preventing, investigating and punishing the acts of violence and in protecting the author and O.W (...). The Committee further recalls that discrimination against women on the basis of sex and gender is inextricably linked with other factors that affect women, such as nationality, and that States parties must legally recognize such intersecting forms of discrimination and their compounded negative impact on the women concerned, and prohibit them²⁴⁰».

Senza la pretesa di approfondire l'argomento in questa sede, è importante ricordare questa decisione anche per un altro aspetto, ovvero per l'avvenuto riconoscimento al figlio dell'autrice della comunicazione, O.W., dello *status* di vittima nei confronti della quale sono stati violati i diritti riconosciuti dalla CEDAW²⁴¹. Secondo un'autrice, «for the first time in its history, the CEDAW Committee heard allegations of discrimination against a victim who did not identify as a woman²⁴²», e argomenta che la decisione sull'ammissibilità del caso *M.K. c. Danimarca* «paves the way for a more inclusive interpretation of victim standing before the CEDAW Committee—one that includes any individual alleging CEDAW violations, without restriction on the basis of sex, gender, or gender identity²⁴³».

3.3.3 Gli orientamenti del Comitato CEDAW in tema di accesso alla giustizia: il caso *V.K. c. Bulgaria*

Nella comunicazione individuale *V.K. c. Bulgaria*²⁴⁴ il Comitato, nell'affrontare un caso di violenza domestica, riconosce come la stereotipizzazione delle relazioni matrimoniali e familiari sia in grado di influenzare la capacità delle donne di accedere alla giustizia.

²³⁹ *Ibid.*, allegato “*Opinion of Committee member Patricia Schulz (dissenting)*”, par. 3.

²⁴⁰ *Ibid.*, par. 5.8.

²⁴¹ *M.W. v. Denmark*, CEDAW/C/59/D/46/2012, *views* del Comitato sulla decisione di ammissibilità del 20 ottobre 2014.

²⁴² J. TUELLER, *Not Hers Alone: Victim Standing Before the CEDAW Committee After M.W. v. Denmark*, in *The Yale Law Journal*, 2021, vol. 131, n. 1, pag. 258.

²⁴³ *Ibid.*, pag. 260.

²⁴⁴ *V.K. c. Bulgaria*, CEDAW/C/49/D/20/2008, comunicazione n. 020/2008, *views* del 25 luglio 2011.

La sig.ra V.K., autrice della comunicazione, dopo anni di abusi e di violenza domestica da parte del marito lasciò la Polonia – dove abitava – insieme ai due figli per cercare protezione e sostegno, sia emotivo che legale, in Bulgaria, Paese di cui è cittadina e in cui vive la sua famiglia d'origine. V.K. era stata vittima di abusi psicologici, emotivi ed economici, oltre che di violenza fisica. In particolare, per diversi anni prima che iniziarono gli episodi di violenza fisica, il marito le aveva proibito di lavorare, nonostante il suo livello d'istruzione e le sue qualifiche, rendendola completamente dipendente da lui a livello economico e decidendo dettagliatamente la finalità delle spese che le consentiva di fare²⁴⁵. Inoltre, V.K. non poteva manifestare liberamente la propria opinione in famiglia ed era costretta ad avere contatti sociali e famigliari molto limitati²⁴⁶. In Bulgaria V.K. presentò ricorso al Tribunale locale chiedendo di disporre un ordine di protezione permanente contro gli abusi famigliari commessi dal marito, che venne rigettato sulla base della disposizione di legge per la quale la richiesta dell'ordine di protezione deve essere presentata entro un mese dalla data in cui si è verificato l'episodio di violenza, periodo in cui non si verificarono atti violenti, ritenendo altresì che non ci fosse un immediato pericolo per la vita o per la salute di V.K. e dei figli²⁴⁷. L'autrice fece ricorso anche all'organo giudiziario di secondo grado che, tuttavia, confermò la decisione assunta in primo grado, lasciando lei e i figli privi di protezione in pendenza della procedura di divorzio che, nel frattempo, aveva richiesto il marito²⁴⁸.

Il Comitato chiarisce, anzitutto, che la portata della propria giurisdizione nell'esaminare la valutazione del Tribunale locale con riguardo al rifiuto di emettere un ordine di protezione permanente è limitata alla considerazione se tale valutazione sia arbitraria o altrimenti discriminatoria²⁴⁹. Tuttavia, il Comitato richiama il fatto che la violenza sulla base del genere proibita dal combinato disposto degli artt. 1 e 2 della Convenzione e dalla GR 19 «does not require a direct and immediate threat to the life or health of the victim. Such violence is not limited to acts that inflict physical harm, but also covers acts that inflict mental or sexual harm or suffering, threats of any such acts, coercion and other deprivations of liberty²⁵⁰». Il Comitato, dunque, ritiene che i Tribunali di primo e di secondo grado abbiano applicato «an overly restrictive definition of

²⁴⁵ *Ibid.*, par. 2.2.

²⁴⁶ *Ibid.*, par. 2.3.

²⁴⁷ *Ibid.*, par. 2.18.

²⁴⁸ *Ibid.*, par. 2.20-2.21.

²⁴⁹ *Ibid.*, par. 9.6.

²⁵⁰ *Ibid.*, par. 9.8.

domestic violence that was not warranted by the Law and was inconsistent with the obligations of the State party under article 2 (c) and (d) of the Convention, which forms part of the legal order of, and is directly applicable in, the State party²⁵¹».

La decisione prosegue con l'affermazione della violazione da parte dello Stato degli obblighi sanciti dagli artt. 2 (f), 5 (a) della Convenzione, sulla base dei quali è richiesto di adottare tutte le misure appropriate per modificare o abolire non solo le leggi e le normative vigenti, ma anche le consuetudini e le pratiche che costituiscono discriminazione contro le donne, e dell'art. 16, par. 1, che richiede di adottare tutte le misure appropriate per eliminare la discriminazione contro le donne in campo matrimoniale e familiare²⁵². Segnatamente, il Comitato enfatizza che la stereotipizzazione «affects women's right to a fair trial and that the judiciary must be careful not to create inflexible standards based on preconceived notions of what constitutes domestic or gender-based violence²⁵³».

3.3.4 Gli orientamenti del Comitato CEDAW in tema di vittimizzazione secondaria e stereotipi di genere: il caso *Vertido c. Filippine*

La comunicazione individuale presentata al Comitato CEDAW da Karen Tayag Vertido nei confronti delle Filippine²⁵⁴ riguarda un caso di stupro commesso nel 1996 ai danni dell'autrice da J. B. C., allora Presidente della Camera di Commercio e dell'Industria di Davao City, dove la sig.ra Vertido rivestiva il ruolo di *Executive Director*. Dopo una riunione di lavoro, J. B. C. si offrì di riaccompagnare a casa l'autrice ma deviò verso un motel, che venne trascinata in una stanza dopo essersi rifiutata di scendere dalla macchina, convinta che J. B. C. fosse armato. Dentro la stanza si consumò lo stupro: la vittima perse conoscenza a causa del peso del suo aggressore, dopo essere stata immobilizzata sul letto e quando rinvenne J. B. C. la stava stuprando. Dopo alcuni tentativi di respingimento e di richieste di fermarsi, la vittima riuscì a liberarsi dall'aggressore. Qualche ora più tardi, si sottopose a una visita medica per certificare la violenza e sparse denuncia alla polizia²⁵⁵. La vicenda giudiziaria iniziò con l'archiviazione del caso da parte di un collegio di Pubblici Ministeri per insufficienza di prove. In appello, l'aggressore venne accusato di stupro e, a seguito dell'esito negativo

²⁵¹ *Ibid.*, par. 9.9.

²⁵² *Ibid.*, par. 9.11.

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ *Vertido c. Filippine*, CEDAW/C/46/D/18/2008, comunicazione n. 018/2008, *views* del 16 luglio 2010.

²⁵⁵ *Ibid.*, par. 2.1-2.4.

della proposta di riesame, venne arrestato. Il caso rimase nella fase delle indagini preliminari dal 1997 al 2005²⁵⁶, quando il Tribunale assolse l'imputato, ritenendo di non poterne dimostrare la colpevolezza al di là di ogni ragionevole dubbio. Il tribunale fondò la propria decisione sulla base di una serie di “principi guida” mutuati dalla giurisprudenza della Corte Suprema e, in particolare, sull'attendibilità della testimonianza della vittima, che – nell'opinione della Corte – risultava particolarmente indebolita per via delle numerose opportunità di fuga che la vittima aveva avuto e non aveva opportunamente sfruttato²⁵⁷.

L'autrice lamenta nella comunicazione individuale la vittimizzazione secondaria da parte dello Stato, nonché la violazione degli obblighi statali di affrontare gli stereotipi di genere nel sistema giudiziario e la violazione dell'obbligo di *due diligence* nel punire gli atti di violenza contro le donne, in particolar modo lo stupro²⁵⁸. Segnatamente, l'autrice sostiene che «the decision was grounded in gender-based myths and misconceptions about rape and rape victims in violation of article 5 (a) of the Convention²⁵⁹ (...) without which the accused would have been convicted²⁶⁰». Il riferimento è a quegli stereotipi che pretendono di individuare alcuni *pattern* comportamentali “ideali”, basati su convenzioni razionali riguardo al comportamento che dovrebbero tenere le donne vittime di stupro, benché le evidenze scientifiche della psicologia attestino l'eterogeneità dei responsi comportamentali manifestati dalle vittime prima, durante e dopo lo stupro²⁶¹. Tra questi figurano, ad esempio, la convinzione che la vittima di stupro debba tentare di scappare ad ogni occasione e che le donne che non si lasciano intimidire facilmente siano meno soggette alle aggressioni sessuali, così come l'equivoco che l'esistenza di un qualsiasi tipo di rapporto tra vittima e aggressore costituisca una prova valida del consenso della vittima all'atto sessuale; e ancora, stereotipi riguardanti l'aggressore, che perpetuano la falsa nozione che lo stupro sia un crimine di lussuria o passione associato all'amore e al desiderio²⁶².

Con riguardo alla violazione degli obblighi statali di affrontare gli stereotipi di genere nel sistema giudiziario affermate dall'autrice, il Comitato CEDAW ribadisce che lo Stato parte è obbligato ad adottare misure appropriate per modificare o abolire non solo

²⁵⁶ *Ibid.*, par. 2.5-2.7.

²⁵⁷ *Ibid.*, par. 2.9.

²⁵⁸ *Ibid.*, par. 3.1.

²⁵⁹ *Ibid.*, par. 3.4.

²⁶⁰ *Ibid.*, par. 3.5.

²⁶¹ *Ibid.*, par. 3.5.1.

²⁶² *Ibid.*, par. 3.5.1. – 3.5.8.

le leggi e le normative vigenti, ma anche le consuetudini e le pratiche discriminatorie nei confronti delle donne, e pone l'accento sul fatto che la stereotipizzazione incide sul diritto delle donne ad un processo equo e giusto e che il sistema giudiziario « must take caution not to create inflexible standards of what women or girls should be or what they should have done when confronted with a situation of rape based merely on preconceived notions of what defines a rape victim or a victim of gender-based violence, in general²⁶³».

Il Comitato riconosce che il Tribunale ha formulato un giudizio negativo circa la credibilità delle accuse della vittima, fondato sulla mancata adozione di comportamenti stereotipati e afferma che «the assessment of the credibility of the author's version of events was influenced by a number of stereotypes, the author in this situation not having followed what was expected from a rational and "ideal victim" or what the judge considered to be the rational and ideal response of a woman in a rape situation²⁶⁴». A questo riguardo, il Comitato prosegue affermando che «there should be no assumption in law or in practice that a woman gives her consent because she has not physically resisted the unwanted sexual conduct, regardless of whether the perpetrator threatened to use or used physical violence²⁶⁵». Allo stesso modo, il Comitato riconosce, all'interno della sentenza di assoluzione, altre convinzioni errate contenenti riferimenti a stereotipi riguardanti la sessualità maschile e femminile sulle base delle quali è stato ritenuto maggiormente credibile l'imputato²⁶⁶.

Il Comitato, in riferimento alla violazione degli obblighi di prevenire, indagare, punire e porre rimedio alla violenza contro le donne commessa da attori privati, esorta ad applicare il principio della *due diligence* nel contesto della stereotipizzazione di genere, affermando che «the compliance of the State party's due diligence obligation to banish gender stereotypes on the grounds of articles 2 (f) and 5 (a) needs to be assessed in the light of the level of gender sensitivity applied in the judicial handling of the author's case²⁶⁷». Questo approccio si riflette nella statuizione che, come sostiene la dottrina²⁶⁸, «smantella i presupposti determinati dal genere» che formano la base del focus sulla resistenza, piuttosto che sulla mancanza di consenso quale elemento *costitutivo della fattispecie* di stupro:

²⁶³ *Ibid.*, par. 8.4.

²⁶⁴ *Ibid.*, par. 8.5.

²⁶⁵ *Ibid.*, par. 8.5.

²⁶⁶ *Ibid.*, par. 8.6.

²⁶⁷ *Ibid.*, par. 8.4.

²⁶⁸ S. CUSACK, A. TIMMER, *Gender Stereotyping in Rape Cases: The CEDAW Committee's Decision in Vertido v The Philippines*, in *Human Rights Law Review*, 2011, vol. 11, n. 2, pagg. 341–342.

«[T]he Committee finds that to expect the author to have resisted in the situation at stake reinforces in a particular manner the myth that women must physically resist the sexual assault. In this regard, the Committee stresses that there should be no assumption in law or in practice that a woman gives her consent because she has not physically resisted the unwanted sexual conduct, regardless of whether the perpetrator threatened to use or used physical violence²⁶⁹».

È di particolare interesse, considerata la centralità dell'argomento nel dibattito politico attuale sia in Italia che in Europa²⁷⁰, soffermare l'attenzione altresì sul successivo passaggio della decisione, nel quale il Comitato affronta il tema della nozione di stupro.

Il Comitato, infatti, osserva che la mancanza del consenso non è un elemento centrale della definizione di stupro nel codice penale filippino, richiama il par. 24 (b) della GR 19 che statuisce «States parties should ensure that laws against family violence and abuse, rape, sexual assault and other gender-based violence give adequate protection to all women, and respect their integrity and dignity» e, infine ribadisce che «through its consideration of States parties' reports, the Committee has clarified time and again that rape constitutes a violation of women's right to personal security and bodily integrity, and that its essential element was lack of consent²⁷¹» e raccomanda allo Stato parte di «review of the definition of rape in the legislation so as to place the lack of consent at its centre²⁷²».

3.3.5 L'inchiesta del Comitato CEDAW sulle violenze sistematiche contro le donne a Ciudad Juárez (Messico)

Fin qui abbiamo preso in esame le *views* del Comitato CEDAW espresse a conclusione della procedura di comunicazione individuale ai sensi dell'art. 7, par. 3, del Protocollo Opzionale. Come abbiamo analizzato precedentemente²⁷³, il Comitato esprime il proprio indirizzo “quasi-giurisprudenziale” anche attraverso la procedura di *inquiry*, che consente al Comitato di avviare indagini su situazioni di gravi e sistematiche violazioni dei diritti riconosciuti dalla Convenzione ai sensi dell'art. 8 del Protocollo, come nel caso dell'Inchiesta sul Messico del 2005²⁷⁴, che si esamina con prevalente riguardo all'operazionalizzazione dell'obbligo di *due diligence*. L'inchiesta è stata condotta a seguito della segnalazione da parte di alcune ONG al Comitato CEDAW di

²⁶⁹ *Ibid.*, par. 8.5.

²⁷⁰ Si veda quando osservato a proposito nel Cap. I, par. 4.3.2, con riguardo all'art. 36 della Convenzione di Istanbul e alla relativa nota 240.

²⁷¹ *Vertido c. Filippine*, nota 256 *supra*, par. 8.7.

²⁷² *Ibid.*, par. 8.9, (b), (i).

²⁷³ Par. 3.2.

²⁷⁴ Comitato CEDAW, *Report on Mexico produced by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under article 8 of the Optional Protocol to the Convention, and reply from the Government of Mexico*, CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, 27 gennaio 2005.

molteplici omicidi, rapimenti, sparizioni, mutilazioni e stupri ai danni delle donne, che hanno avuto luogo per oltre dieci anni a Ciudad Juárez, nello Stato messicano di Chihuahua²⁷⁵. La situazione che veniva denunciata riguardava, in particolare, la persistente impunità dei responsabili delle violenze, le minacce contro gli attivisti che chiedevano giustizia per le donne e la crescente frustrazione a causa della mancanza della dovuta diligenza delle autorità nel perseguire appropriatamente i reati e per l'emergente «pattern of irregularities and incidents pointing to the possible complicity of the authorities in the continuing violence against women in Juárez²⁷⁶». Nell'inchiesta viene ricostruito il contesto nel quale avvengono queste violenze, marcatamente connotato dall'estrema povertà in cui ha potuto radicalizzarsi la criminalità legata alle attività delle organizzazioni criminali, come il traffico di droga, di donne, immigrazione clandestina, riciclaggio di denaro, pornografia e favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione²⁷⁷. Inoltre, il Comitato ha potuto constatare una significativa rottura del tessuto sociale dovuta all'impiego di forza lavoro prevalentemente femminile nelle *maquilas*, tale da sovvertire le tradizionali dinamiche di relazione tra i sessi, ancora caratterizzate da attitudini misogine e patriarcali rispetto ai ruoli sociali, dando origine a una situazione conflittuale nei confronti delle donne, che passa attraverso la normalizzazione del fenomeno della violenza contro le donne in un contesto di discriminazione sistematica e il radicamento di una cultura dell'impunità che facilita e incoraggia la violenza di genere²⁷⁸. L'inchiesta si sofferma sull'analisi delle caratteristiche che accomunano le vittime, tutte giovani donne di umili origini, e sui moventi dei crimini, che sono legati al traffico di droga, al traffico di organi, lo sfruttamento sessuale o la produzione di contenuti video violenti²⁷⁹. Nell'affrontare questa tragica situazione, è stato riscontrato che le autorità hanno ripetutamente dimostrato, nel corso degli anni, una tendenza a minimizzare il problema, tollerando questi reati basati sul genere con totale indifferenza²⁸⁰. Specificatamente, la condotta delle autorità statali ha dimostrato una grave inattendibilità del sistema investigativo, comprovata dal ripetuto verificarsi di «obstruction of investigations, delays in searching for women who had disappeared, falsification of evidence, irregularities in procedures,

²⁷⁵ *Ibid.*, par. 3 e par. 26-29.

²⁷⁶ *Ibid.*, par. 6.

²⁷⁷ *Ibid.*, par. 23.

²⁷⁸ *Ibid.*, par. 24-26. Cfr. Cap. I, par. 2.4.2, «La violenza contro le donne nel contesto della comunità».

²⁷⁹ *Ibid.*, par. 38-39.

²⁸⁰ *Ibid.*, par. 42 e 66.

pressure exerted on the mothers, negligence and complicity by State officials, the use of torture to extract confessions, and the harassment of relatives, human rights workers, and organizations of civil society who have been fighting for justice²⁸¹». Alla luce della situazione evidenziata nell'inchiesta, il Comitato CEDAW rileva delle gravi lacune rispetto agli obblighi assunti dal Messico attraverso la ratifica della Convenzione, suffragate dal persistere di una violenza molto diffusa e sistematica contro le donne²⁸² e, in ragione di questo, raccomanda allo Stato:

«Comply with all obligations assumed under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Recall, in particular, that the obligation to eliminate discrimination against women refers not only to actions or omissions by the State at all levels, but also to the need to take all appropriate measures to eliminate discrimination against women by any person, organization or enterprise²⁸³.»

Con precipuo riferimento alle attività di indagine e alla punizione dei responsabili delle violenze, il Comitato, preoccupato dall'inefficienza, dalla negligenza e dalla tolleranza dimostrata dalle autorità investite del potere di indagine, richiede allo Stato di «investigate thoroughly and punish the negligence and complicity of public authorities (...); investigate and punish public officials for their complicity in or tolerance of persecution, harassment or threats directed against victims' relatives, members of organizations representing them, and other persons involved in defending them²⁸⁴». Inoltre, il Comitato manifesta una seria preoccupazione per la mancanza della dovuta diligenza delle autorità statali e municipali nei casi di sparizioni delle donne, in particolare per l'adozione di criteri discrezionali circa l'avvio o meno delle ricerche basati su criteri discriminatori, come la valutazione del comportamento “morale” della vittima, ma anche per la scarsa allocazione di risorse e di personale formato per gestire le denunce²⁸⁵. A questo proposito, oltre a raccomandare di «establish early warning and emergency search mechanisms for cases involving missing women and girls», il Comitato considera essenziale «to provide the competent authorities with the training and the human and material resources needed to act with due diligence²⁸⁶».

²⁸¹ *Ibid.*, par. 43, 69, 75, 88 e 126.

²⁸² *Ibid.*, par. 263.

²⁸³ *Ibid.*, par. 264.

²⁸⁴ *Ibid.*, par. 274.

²⁸⁵ *Ibid.*, par. 275.

²⁸⁶ *Ibid.*, par. 276.

3.4 Lo standard della *due diligence* nel contrasto gli stereotipi di genere

Si è avuto modo nel par. 1.5 di questo Capitolo di esaminare gli obblighi derivanti dall'art. 5 (a) della CEDAW in relazione all'oggetto e allo scopo della Convenzione, individuati dalla dottrina²⁸⁷ nel: a) raggiungimento della piena uguaglianza delle donne di fronte alla legge e nella pubblica amministrazione; b) migliorare la situazione *de facto* delle donne e c) affrontare le relazioni di genere prevalenti e la persistenza degli stereotipi di genere. Come affermato precedentemente, sulla base delle disposizioni dell'art. 5 (a), il Comitato riconosce gli stereotipi di genere come la principale causa e conseguenza della discriminazione che, oltre ad essere essi stessi una forma di discriminazione, costituiscono barriere alla partecipazione delle donne in tutte le sfere della vita pubblica e rappresentano i più grandi ostacoli al raggiungimento della parità²⁸⁸. Discriminazione che, ricordiamo, trova la sua massima manifestazione nella violenza contro le donne²⁸⁹, con riguardo alla quale gli Stati «should identify the nature and extent of attitudes, customs and practices that perpetuate violence against women, and the kinds of violence that result²⁹⁰» e «should take effective measures to overcome these attitudes and practices²⁹¹».

In merito al contenuto dell'obbligo nel contrasto agli stereotipi di genere, la dottrina sostiene che, attraverso l'esame di alcune *concluding observations* del Comitato CEDAW, possono essere identificate due distinte categorie di obblighi da adempiere «loyally, with due diligence, in good faith and without delay²⁹²», ovvero l'obbligo di bandire gli stereotipi dalla vita pubblica e quello di bandire gli stereotipi sul piano normativo e delle politiche pubbliche²⁹³.

L'obbligo di eliminare gli stereotipi dalla vita sociale e culturale consiste nell'intervento dello Stato rispetto al modo in cui, nelle relazioni e nelle istituzioni sociali, vengono utilizzati e perpetuati stereotipi sulle donne e sugli uomini, che si attua con lo sviluppo e la realizzazione di politiche attive in questo campo.

²⁸⁷ R. HOLTMAAT, *Preventing violence against women: the due diligence standard with respect to the obligation to banish gender stereotypes on the grounds of Article 5 (A) of the Cedaw convention*, in BENNINGER-BUDEL C. (a cura di) *Due diligence and its application to protect women from violence*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, pag. 68.

²⁸⁸ Par. 1.5 *supra*.

²⁸⁹ GR 19, si veda il par. 2.2 del Cap. I.

²⁹⁰ GR 19, par. 24 (e).

²⁹¹ *Ibid.*, par. 24 (f).

²⁹² R. HOLTMAAT., nota 287 *supra*, pag. 89.

²⁹³ *Ibid.*, pag. 73.

Si osserva, infatti, come il Comitato abbia fornito indicazioni puntuali riguardo al contributo statale nella lotta agli stereotipi di genere sul piano sociale, raccomandando:

« (...) the establishment of specific machinery located at the highest policy level, with adequate financial and human resources, that would coordinate and guide action in favour of women, would be able to prevent the persistence of attitudes, prejudices and stereotypes that discriminate against women and would narrow the gap between de iure and de facto equality²⁹⁴».

Il Comitato esorta gli Stati alla diffusione delle politiche contro gli stereotipi di genere attraverso il sistema scolastico e i relativi materiali didattici, osservando che «revising the content and orientation of school textbooks in order to eliminate stereotypes and negative images of women could help to speed up a change of mentality and remove certain obstacles²⁹⁵». In una successiva *concluding observation*, il Comitato estende la necessità dell'intervento statale all'orientamento dei *mass media*:

«The Committee urges the Government to design and implement comprehensive programmes in education and the mass media in order to promote roles and tasks of women and men in all sectors of society. It also recommends that the draft Code of Advertising Ethics be amended in order to cover not only the prohibition of the promotion of discrimination against women and men, or of the alleged superiority of one sex over the other, but also of the more subtle utilization of and support for traditional role stereotypes in the family, in employment and in society²⁹⁶».

Con riguardo alla seconda tipologia di obbligo individuato, l'art. 5 (a), letto congiuntamente con l'art. 2 (f), pone in capo agli Stati l'obbligo di proibire nelle leggi e nelle politiche pubbliche gli stereotipi di genere presenti, i quali contribuiscono a cristallizzare nella società la divisione dei ruoli di donne e uomini, ma che sono anche in grado di influenzare, come abbiamo avuto modo di esaminare nelle *views* del caso *Vertido c. Filippine*, l'adempimento dell'obbligo di *due diligence* “to prevent, investigate, punish and remedy gender-based violence against women”. Un'autorevole accademica ha altresì enfatizzato l'importanza del combinato disposto degli artt. 5 (a) e 2 (f) della CEDAW nella prevenzione e nel contrasto alla violenza contro le donne²⁹⁷.

Sulla base del medesimo presupposto, il Comitato CEDAW ha spiegato, nel caso *A.F. c. Italia*²⁹⁸, come gli stereotipi e i pregiudizi di genere filtrino nelle aule giudiziarie²⁹⁹,

²⁹⁴ CO Marocco (1997), A/52/38, par. 72.

²⁹⁵ *Ibid.*, par. 74.

²⁹⁶ CO Lituania (2000), A/55/38, par. 139.

²⁹⁷ R. J. COOK, *State Accountability Under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, in *Human Rights of Women: National and International Perspectives*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1994, pagg. 228-256.

²⁹⁸ *A.F. c. Italia*, CEDAW/C/82/D/148/2019, comunicazione n. 148/2019, *views* del 20 giugno 2022.

²⁹⁹ Con riguardo all'uso di pregiudizi sessisti da parte della magistratura italiana nei confronti di donne che hanno denunciato casi di violenza sessuale, si veda anche la decisione della Corte EDU in *J.L. c. Italia*, ricorso 5671/16 (27 maggio 2021). Il fenomeno, come abbiamo avuto modo di osservare in precedenza,

determinando molte difficoltà per le donne nell'accesso alla giustizia a causa della discriminazione diretta e indiretta con conseguenze di vasta portata sul pieno godimento dei diritti umani da parte delle donne. Il Comitato riconosce, infatti, che la discriminazione nel sistema giudiziario non è basata solo sul contenuto e/o sull'impatto discriminatorio di leggi, procedure e consuetudini, ma «anche nella mancanza di capacità e consapevolezza delle istituzioni giudiziarie e paragiudiziarie di affrontare adeguatamente le violazioni dei diritti umani delle donne³⁰⁰». Così, in tutti i settori del diritto, gli stereotipi compromettono l'imparzialità e l'integrità del sistema giudiziario e possono, a loro volta, portare a errori giudiziari, compresa la rivittimizzazione dei denunciati. Nel caso di specie, la ricorrente aveva denunciato lo stupro avvenuto nel proprio appartamento da parte di un agente di polizia incaricato delle indagini relative all'aggressione, subita dalla stessa il giorno precedente, ad opera dell'ex marito. Il ricorso al Comitato CEDAW ai sensi del Protocollo Opzionale era stato presentato, esaurito ogni rimedio giudiziale esperibile, a seguito della pronuncia della Corte di Cassazione che aveva ritenuto congrua e logica la motivazione della Corte d'Appello a sostegno dell'assoluzione dell'agente di polizia per insussistenza del fatto sulla base della ritenuta illogicità dei comportamenti assunti dalla donna prima e dopo il denunciato stupro. Il Comitato ha riconosciuto la violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione (artt. 2 (b), (d), (f), 3, 5, 15) a causa dell'incapacità delle autorità statali di fornire protezione e riparazione alla vittima, dalla quale sono derivati danni morali, sociali e pregiudizi nei confronti della vittima³⁰¹. Segnatamente, il Comitato ha riconosciuto che la decisione di annullare la condanna dell'agente di polizia può essere attribuita «to deeply ingrained gender stereotypes that led to greater probative weight being attributed to the accused's narrative³⁰²», la quale rivela, inoltre:

«una 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 di fiducia, dell'impatto dell'esposizione a traumi consecutivi, dei

non è certamente limitato ai confini della giurisdizione italiana: da una recentissima analisi condotta in Inghilterra e Galles è emerso che il 75,2% di tutte le sentenze delle *Family Courts* conteneva almeno un caso di *victim blaming* nell'iter giudiziario, nonché prove di pregiudizi di genere. In particolare, il *report* evidenzia come il comportamento delle madri veniva esaminato attentamente, mentre la condotta dei padri era contestualizzata o minimizzata. Fonte: AL OTHMAN, H., *Family courts show 'widespread' gender bias and victim-blaming, report finds*, The Guardian (09 giugno 2026), <https://www.theguardian.com/law/2026/jun/09/family-courts-widespread-gender-bias-victim-blaming-report>, ultimo accesso 10 giugno 2026.

³⁰⁰ *A.F. c. Italia*, nota 298 *supra*, par. 7.5.

³⁰¹ *Ibid.*, par. 8 e 9 (i).

³⁰² *Ibid.*, par. 7.16.

complessi sintomi post-traumatici, tra cui la dissociazione e la perdita di memoria, e delle specifiche vulnerabilità e necessità delle vittime di abusi domestici³⁰³».

La dottrina ha riformulato il contenuto dell'obbligo di proibire gli stereotipi di genere nelle leggi e nelle politiche pubbliche con l'espressione «the duty to ban systemic or structural gender discrimination³⁰⁴», riconoscendone tuttavia l'incertezza della portata in relazione alla *due diligence*. Più precisamente, appare evidente che il Comitato chieda agli Stati di abrogare o cambiare il contenuto delle leggi basate su stereotipi di genere, azione che si configura quale obbligo di risultato e che non rientra, come abbiamo visto³⁰⁵, nell'ambito degli adempimenti da assolvere secondo la dovuta diligenza.

Infatti, nei *concluding comments* al secondo e terzo rapporto periodico dell'Irlanda³⁰⁶, il Comitato afferma in maniera inequivocabile:

«The Committee expresses its concern about the continuing existence, in article 41.2 of the Irish Constitution, of concepts that reflect a stereotypical view of the role of women in the home and as mothers. (...) (and) calls upon the Government to ensure that the Parliamentary Committee on Constitutional Reform is fully aware of Ireland's obligations under the Convention, including article 5³⁰⁷».

In altre occasioni ancora, il Comitato ha sottolineato la connessione tra gli stereotipi preesistenti nella società e la loro riaffermazione da parte delle leggi vigenti, affermando, come nei *concluding comments* relativi all'esame del terzo e del quarto rapporto periodico del Messico, che:

«The Committee considers that the policies to promote equality within the family are insufficient, since stereotyped roles are perpetuated in the family by deeply rooted traditions of men's superiority. In addition, the Committee notes that certain legal provisions might continue to promote inequality and traditional roles within the family³⁰⁸».

In dottrina sono state avanzate opinioni critiche riguardo sia all'opportunità dell'adozione dello standard della *due diligence* in relazione alla prevenzione della violenza contro le donne, sia alla necessità di delineare più approfonditamente la portata e il contenuto di questo obbligo nell'affrontare la stereotipizzazione di genere. Da un lato, la critica evidenzia il rischio che l'obbligo di *due diligence* si sostituisca all'*accountability*

³⁰³ *Ibid.*, par. 7.17.

³⁰⁴ R. HOLTMAAT, nota 287 *supra*, pag. 76.

³⁰⁵ Cfr. par. 2.3 *supra*, primo capoverso.

³⁰⁶ Comitato CEDAW, *Concluding comments* sull'Irlanda (1999), A/54/38, report CEDAW/C/SR 323 e 324.

³⁰⁷ *Ibid.*, par. 193-194. Cfr. *Concluding comments* sull'Italia (1997), A/52/38, par. 357: «The Committee recommended that Italy expand its existing legislation and/or enact new legislation, where needed, in order to effectively deal with the phenomenon of indirect discrimination».

³⁰⁸ Comitato CEDAW, *Concluding comments* sul Messico (1998), A/53/38, report CEDAW/C/SR 367 e 377, par. 398. Si vedano anche i *concluding comments* sul Venezuela (1997), A/52/38, par. 223; Thailandia (1999), A/54/38, par. 244-245.

internazionale dello Stato per la violazione di obblighi che sono – al contrario - di risultato, come il contrasto agli stereotipi di genere ai sensi dell'art. 5 (a) della CEDAW³⁰⁹. Per un altro verso invece, la dottrina ha accolto positivamente l'opportunità di adottare lo standard della *due diligence* nella lotta agli stereotipi di genere, ma ritiene che non sia stato sviluppato un approfondimento sufficiente da parte del Comitato circa il contenuto di questi obblighi, incluso l'obbligo di *due diligence*, e precisa che l'obbligo degli attori statali di astenersi dalla stereotipizzazione «is distinct from the obligation to act with due diligence to protect against wrongful gender stereotyping by private actors and the due diligence obligation to protect against gender-based violence against women perpetrated by private actors³¹⁰».

³⁰⁹ R. HOLTMAAT, nota 287 *supra*, pagg. 88-89.

³¹⁰ S. CUSACK, A. TIMMER, nota 268 *supra*, pagg. 341-342.

CAPITOLO III

Le sfide emergenti nell'ambito della violenza contro le donne

1. La protezione delle donne dalla violenza *online*, in particolare dallo *hate speech* sessista

Nel corso della 70^a sessione della Commissione delle Nazioni Unite sullo *status* delle donne (CSW) che si è tenuta a New York dal 9 al 19 marzo 2026, la Direttrice dell'*Instituto Nacional de las Mujeres* dell'Uruguay, Mónica Xavier, ha effettuato la seguente dichiarazione: «Digital violence against women demands urgent action, stronger legal frameworks and justice systems prepared to respond with a gender perspective». Con il suo messaggio, la delegata dell'Uruguay ha affermato in maniera molto chiara ciò che le organizzazioni internazionali¹ e la dottrina² individuano come una sfida riguardante il progresso dei diritti umani sia sull'agenda delle Nazioni Unite sia sull'agenda del Consiglio d'Europa, ovverosia la protezione delle donne dalla violenza di genere commessa mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione negli ambienti digitali.

È agevole constatare come *internet* e le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) siano in grado di trasformare in modo rapido e profondo la società, l'economia, la cultura e la nostra interazione con il mondo, permeando ogni aspetto della vita quotidiana. Queste moderne tecnologie hanno rivoluzionato il modo in cui possiamo interconnetterci e comunicare istantaneamente con il resto del mondo, accedere a una quantità illimitata di informazioni e di contenuti educativi, ripensare il nostro lavoro.

¹ Per quanto riguarda le Nazioni Unite, si vedano, ad esempio, il rapporto del Segretario Generale ONU *“Intensification of efforts to eliminate all forms of violence against women and girls: technology-facilitated violence against women and girls”*, UN doc. A/79/500 dell'08 ottobre 2024, il *“Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on online violence against women and girls from a human rights perspective”*, UN doc. A/HRC/38/47 del 18 giugno 2018 e il rapporto sulla 67^a sessione della CSW (25 marzo 2022 e 6-17 marzo 2023) UN doc. E/2023/27-E/CN.6/2023/14. Il Consiglio d'Europa ha adottato la *“Recommendation of the Committee of Ministers to member States on accountability for technology-facilitated violence against women and girls”*, CM/Rec(2026)2 il 4 marzo 2026, è considerato il primo standard internazionale sull'argomento che enfatizza il dovere degli Stati di garantire che i responsabili di questa forma di violenza siano ritenuti responsabili. Il Consiglio d'Europa si è espresso sul tema, anche tramite le parole del Segretario Generale Alain Berset che, nel corso della 70^a sessione della CSW, ha dichiarato: «We must ensure that the achievements of past decades do not recede. We must act wherever this backlash spreads, including online. Justice must work in the digital world as it does offline».

² Sul tema, ad esempio: K. SEKOWSKA KOZŁOWSKA, G. BARANOWSKA, A. GLISZCZYŃSK GRABIAS, *Sexist Hate Speech and the International Human Rights Law: Towards Legal Recognition of the Phenomenon by the United Nations and the Council of Europe*, in *International Journal for the Semiotics of Law*, 2022, vol. 35, pagg. 2323-2345; M. BLADINI, E. M. SVENSSON, *Rethinking online anti-gender hate speech: legislation and Public Policy Making*, Londra, Routledge, 2025.

L'innovazione tecnologica, se progettata in maniera inclusiva e *gender-responsive*³, può essere il volano per l'avanzamento della parità di genere e per l'*empowerment* femminile, facilitando l'indipendenza economica e l'accesso ai mercati grazie a maggiori opportunità d'accesso all'istruzione, al lavoro e all'imprenditoria⁴. Tuttavia, nonostante i benefici e il potenziale trasformativo di queste tecnologie per la condizione femminile, gli ambienti digitali sono sempre più frequentemente pervasi da contenuti e comportamenti violenti e sessisti nei confronti delle donne, i quali sono il *continuum* delle forme ricorrenti e correlate di violenza contro le donne⁵.

La violenza contro le donne, come già illustrato in precedenza, è una forma di discriminazione e una violazione dei diritti umani proibita dal diritto internazionale dei diritti umani, che viene commessa contro le donne in quanto donne e che colpisce le donne in maniera sproporzionale. Inoltre, nell'art. 1 della DEVAW è specificato che la violenza contro le donne è ogni atto di violenza di genere che comporti o che possa comportare sofferenze fisiche, sessuali o psicologiche alle donne, incluse le minacce di tali atti, coercizione o privazione arbitraria della libertà che si verifichi nella vita pubblica o privata.

La violenza contro le donne *online* viene quindi definita nel rapporto del 2018 della *UN Special Rapporteur on violence against women, its causes and its consequences* Dubravka Šimonović⁶, in conformità al principio per il quale i diritti umani protetti *offline* devono essere protetti anche *online*⁷, come «any act of gender-based violence against women that is committed, assisted or aggravated in part or fully by the use of ICT, such as mobile phones and smartphones, the Internet, social media platforms or email, against a woman because she is a woman, or affects women disproportionately⁸».

³ UN Women, “Partnering for Gender-Responsive AI”, 2025, <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2025-01/partnering-for-gender-responsive-ai-003.pdf>, ultimo accesso 29 maggio 2026.

⁴ UN Women, “Making innovation and technology work for women”, 2017, <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2017/Makinginnovationandtechnologyworkforwomencompressed.pdf>, ultimo accesso 29 maggio 2026; UN Women, “Closing the gender digital divide could boost global GDP by USD 1.5 trillion and lift 30 million women from poverty”, 2025, <https://www.unwomen.org/en/news-stories/press-release/2025/09/closing-the-gender-digital-divide-boost-global-gdp>, ultimo accesso 29 maggio 2026.

⁵ M. BLADINI, E. M. SVENSSON, nota 2 *supra*, pag. 23.

⁶ *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on online violence against women and girls from a human rights perspective*, UN doc. A/HRC/38/47, 18 giugno 2018, par. 14.

⁷ Consiglio per i diritti umani, Risoluzione 32/13 del 18 luglio 2016, UN doc. A/HRC/RES/32/13, par. 1.

⁸ *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on online violence against women and girls from a human rights perspective*, nota 6 *supra*, par. 23.

Questa forma di violenza, alla quale ci si riferisce anche con i termini di “cyberviolenza”, “violenza digitale” o “*technology-facilitated violence against women*”⁹, è considerata come la più grande nuova dimensione della violenza di genere contro le donne¹⁰, esercitata mediante una serie di azioni e di comportamenti che vengono attuati per controllare e attaccare le donne, mantenendo e rinforzando i ruoli e le strutture patriarcali e l’iniquità della relazione di potere¹¹. Essa viene spesso, erroneamente, considerata meno pericolosa a causa della sua natura virtuale. Invero, è riconosciuta¹² la relazione tra la violenza perpetrata *online* e quella *offline*, in quanto la violenza online contro le donne riflette «forms of abuse and victimisation in the physical world that are depicted via digital means, or it may be a precursor to abuse that will be pursued in the physical world¹³». Il Consiglio d’Europa, nella Raccomandazione del 04 marzo 2026 del Comitato dei Ministri agli Stati membri¹⁴, definisce la violenza contro le donne e le bambine facilitata dalla tecnologia come «any act of gender-based violence that is committed, assisted, aggravated or amplified through or by technology and that impacts women or girls¹⁵». L’aggiunta del verbo “amplificare”, rispetto alla definizione della Relatrice speciale del 2018, enfatizza e include precisamente la natura interdipendente e il *continuum* tra reale e virtuale di questa nuova forma di violenza proprio dell’*onlife*¹⁶, termine introdotto dal filosofo Luciano Floridi, ossia dell’ambiente ibrido che l’uomo abita nell’era digitale nel quale la distinzione tra reale e digitale risulta sempre più sfumata. I danni e le conseguenze della violenza digitale sono molteplici e gravi e

⁹ Rapporto del Segretario Generale ONU “*Intensification of efforts to eliminate all forms of violence against women and girls: technology-facilitated violence against women and girls*”, UN doc. A/79/500 dell’8 ottobre 2024, par. 9.

¹⁰ V. POLYZOIDOU, *Digital Violence Against Women: Is There a Real Need for Special Criminalization?*, in *International journal for the semiotics of law*, 2024, vol. 37, n. 6, pag. 1783.

¹¹ *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on online violence against women and girls from a human rights perspective*, nota 6 *supra*, par. 30.

¹² GREVIO, *General Recommendation No. 1 on the digital dimension of violence against women* del 20 ottobre 2021, disponibile al link: <https://rm.coe.int/grevio-rec-no-on-digital-violence-against-women/1680a49147>, ultimo accesso 29 maggio 2026; European Commission Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men, *Opinion on combatting online violence against women* del 1 aprile 2020, disponibile al link: https://commission.europa.eu/document/download/eae53eb9-ca88-4fc0-8a6e-51e771c96f68_en?filename=opinion_online_violence_against_women_2020_en.pdf, ultimo accesso 29 maggio 2026.

¹³ V. POLYZOIDOU., nota 10 *supra*, pag. 1780.

¹⁴ Consiglio d’Europa, *Recommendation CM/Rec(2026)2 of the Committee of Ministers to member States on accountability for technology-facilitated violence against women and girls*, 04 marzo 2026.

¹⁵ *Ibid.*, par. 7.1.

¹⁶ L. FLORIDI, *The Onlife Manifesto: Being Human in a Hyperconnected Era*, Cham, Springer Open, 2015. Si veda anche M. MORRA, “*Il spunti di riflessione sulla società digitale*”, in Fondazione Leonardo, 2024, <https://www.fondazioneleonardo.com/stories/11-spunti-di-riflessione-sulla-societa-digitale>, ultimo accesso 30 maggio 2026.

includono danni alla salute fisica e psicologica, alla sicurezza economica, alla reputazione, alla partecipazione pubblica e politica, alla *leadership*, alla sicurezza, alla dignità e al coinvolgimento *online* delle donne nonché, sul piano sociale, la pressione sui sistemi di supporto della vittima, sulle famiglie e gli amici e il rafforzamento degli stereotipi¹⁷.

La violenza contro le donne *online* include una serie di fattispecie che non possono essere elencate esaustivamente a causa della rapidità dell'evoluzione delle tecnologie e degli spazi digitali, compreso lo sviluppo dei sistemi di IA, tra le quali figurano, ad esempio, lo *stalking*, le minacce virtuali di violenza fisica o sessuale, di stupro, di morte, le molestie, l'istigazione alla violenza contro le donne, l'appropriazione del nome o dell'immagine della vittima per scopi lesivi della reputazione (anche, ad esempio, per la diffusione di *spam* o di virus informatici – *spoofing* - o per la creazione di *social account* finti), l'*hacking*, la diffusione non consensuale di immagini e/o di dati personali, i discorsi d'odio sessisti, la diffusione di immagini pornografiche generate con IA (*deep fake*), *sextortion*, *doxing*, *trolling* e *revenge porn*¹⁸.

In particolare, il fenomeno globale del discorso d'odio sessista *online*, genera un impatto negativo molto significativo sulla vita personale e professionale delle donne e che può portare, sul piano sociale, ad una concreta riduzione della libertà d'espressione e di pensiero, con consequenziali riflessi sui processi democratici¹⁹. Il Consiglio d'Europa, nel report “*Protecting Women and Girls from violence in the digital age*”²⁰, riconosce l'*online sexist hate speech* come una forma di violenza psicologica, che comprende attacchi verbali, istigazione al suicidio, insulti, minacce di morte, ricatti. Questa forma di

¹⁷ Consiglio d'Europa, nota 14 *supra*, Preambolo, punti 11-12.

¹⁸ *Ibid.*, par. 31-41. Con il termine “*sextortion*” ci si riferisce all'uso delle tecnologie digitali per ricattare la vittima tramite la minaccia della diffusione di immagini intime con lo scopo di ottenere dalla vittima ulteriori immagini o video espliciti o prestazioni sessuali. “*Doxing*” si riferisce alla pubblicazione di informazioni private quali, ad esempio, dati di contatto o l'indirizzo fisico, solitamente accompagnate da offerte di prestazioni sessuali, che espongono la vittima al pericolo di molestie nel mondo reale. Il “*trolling*” consiste nel pubblicare messaggi, immagini o video e la creazione di *hashtag* con lo scopo di infastidire, provocare o incitare la violenza contro le donne, spesso sfruttando l'anonimato o utilizzando profili falsi per generare *hate speech*. Il “*revenge porn*” consiste nella diffusione *online* non consensuale di immagini o video intimi con lo scopo di umiliare, stigmatizzare o danneggiare la vittima.

¹⁹ M. BLADINI, E. M. SVENSSON, nota 2 *supra*, pag. 2.

²⁰ A. VAN DER WILK, *Protecting women and girls from violence in the digital age. The Relevance of the Istanbul Convention and the Budapest Convention on Cybercrime in addressing online and technology facilitated violence against women*, Consiglio d'Europa, 2021, <https://rm.coe.int/the-relevance-of-the-ic-and-the-budapest-convention-on-cybercrime-in-a/1680a5eba3>, ultimo accesso 23 maggio 2026.

violenza può portare a conseguenze psicologiche gravi, come depressione, ansia, disturbi del comportamento alimentare e disturbo da stress post-traumatico²¹.

Nella letteratura scientifica è stato dimostrato come l'odio *online* risulti particolarmente amplificato da alcune caratteristiche tipiche della comunicazione digitale²². In particolare, la distanza fisica e temporale tra mittente e destinatario produce l'effetto di ridurre l'empatia e il senso di responsabilità²³, l'anonimato consente di eludere la responsabilità personale, l'iperconnessione con gli *smartphone* favorisce, da un lato l'impulsività degli atteggiamenti ostili e, dall'altro, l'invasione della sfera privata del destinatario in qualsiasi momento²⁴, la natura permanente dei contenuti pubblicati *online* può dare luogo ad una violazione continuativa ai danni della vittima a causa del salvataggio e della ridistribuzione dei contenuti che può raggiungere un numero illimitato di persone²⁵.

Malgrado ciò, il tema dello *hate speech* rivolto alle donne non sembra avere avuto – fino ad ora – una particolare risonanza nella letteratura scientifica, probabilmente anche a causa della sua complessità interpretativa e applicativa, a partire dalla difficoltà stessa di definire la fattispecie di discorso d'odio²⁶. Tra le ragioni che rendono questo tema particolarmente insidioso, ve ne sono alcune di natura prevalentemente sociale e politica e altre più strettamente giuridiche. La dottrina sottolinea, da un lato, sia la necessità di

²¹ J. HERRERA, C. LENNON, 'Anxiety, paranoia, fear': The consequences of digital violence against women, in *UN News*, 2025, <https://news.un.org/en/story/2025/03/1161076>, ultimo accesso 12 luglio 2026; D. KOVACEVSKA, *The Invisible scars of online hate speech*, in *International Network Against Cyber Hate (INACH)*, <https://www.inach.net/the-invisible-scars-of-online-hate-speech/#>, ultimo accesso 12 luglio 2026; UN WOMEN, *Reports to police of online violence against women journalists double since 2020, with one in four experiencing related anxiety and/or depression*, 2026, <https://lac.unwomen.org/en/stories/noticia/2026/04/las-denuncias-policiales-por-violencia-digital-contra-mujeres-periodistas-se-duplican-desde-2020>, ultimo accesso 03 maggio 2026; D. SHMULEWITZ, M. D. LEVITIN, V. SKVIRSKY et al., *Exposure to online hate speech is positively associated with post-traumatic stress disorder symptom severity*, in *Scientific Reports* 2025, https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC12354774/pdf/41598_2025_Article_16168.pdf, ultimo accesso 23 maggio 2026.

²² M. BLADINI, E. M. SVENSSON, nota 2 *supra*, pag. 6.

²³ J. SULER, *The online disinhibition effect*, in *Cyber Psychology & Behavior*, 2004, vol. 7, n. 3, pagg. 321–326.

²⁴ M. KIM, M. ELLITHORPE, S. A. BURT, *Anonymity and its role in digital aggression: A systematic review*, in *Aggression and Violent Behavior*, 2023, vol. 72, 101856, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1359178923000435>, ultimo accesso 31 maggio 2026.

²⁵ A. DREIBIGACKER, P. MÜLLER, A. ISENHARDT, et al., *Online hate speech victimization: consequences for victims' feelings of insecurity*, in *Crime Science*, 2024, vol. 13, n. 4, pagg. 1-13.

²⁶ B. G. BELLO, *Contrasto e prevenzione del discorso d'odio sessista online: le trasformazioni nello spazio giuridico europeo*, in *Gender and Digital Technologies between Violence, Discrimination and Agency*, Diritto e Questioni Pubbliche, 2025, vol. 25, pagg. 43-67; D. GIANCIPOLI, *Hate speech: l'odio sui social che colpisce le donne*, in *Alley Oop*, Il Sole 24 Ore, 2023, https://alleyoop.ilsole24ore.com/2023/05/10/hate-speech-lodio-sui-social-che-colpisce-le-donne/?refresh_ce=1, ultimo accesso 12 luglio 2026. Sull'assenza di una definizione univoca di "hate speech" in letteratura, si veda anche R. PALERMO, *Preventing and Countering Online Hate Speech*, Milano, Franco Angeli editore, 2023, pag. 23.

considerare che i confini della brutalità del linguaggio sono in continua evoluzione e che un certo tipo di linguaggio sessista è stato normalizzato nel corso di secoli di discriminazione contro le donne²⁷, sia la convinzione secondo cui le parole d'odio sembrano un'ingiustizia nei confronti delle donne meno grave e meno urgente rispetto ad altre delle quali occorre occuparsi²⁸. Dall'altro lato invece, è necessario bilanciare l'introduzione di una definizione giuridica del discorso d'odio e il principio della libertà d'espressione che, insieme alla parità di genere, costituiscono due cardini della società democratica²⁹, nella quale gli Stati hanno la responsabilità non tanto di limitarsi alla proibizione della censura, quanto di promuovere un ambiente pluralistico e inclusivo in cui anche le prospettive marginalizzate sono tenute in considerazione e contribuiscono consistentemente al dialogo pubblico³⁰.

1.1 Inquadramento del fenomeno dello *hate speech* nel sistema ONU e nel Consiglio d'Europa

Fino a questo momento, lo *hate speech* non è stato definito in strumenti giuridicamente vincolanti del diritto dei diritti umani e, nella giurisprudenza degli organismi internazionali giurisdizionali e di monitoraggio, le restrizioni alla libertà d'espressione sono state tradizionalmente consentite soltanto dinanzi a due fenomeni, segnatamente il razzismo³¹ e l'omofobia³². La giurisprudenza ha inaugurato solo di recente un orientamento che tuteli dallo *hate speech* sessista³³.

Nel sistema ONU, lo strumento giuridicamente vincolante più completo contro lo *hate speech* è il Patto internazionale sui diritti civili e politici il quale, all'art. 20, comma 2, pur non fornendo una definizione del discorso d'odio, impone di vietare per legge «any advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to

²⁷ K. SEKOWSKA KOZŁOWSKA, G. BARANOWSKA, A. GLISZCZYŃSK GRABIAS, nota 2 *supra*, pag. 2324 e 2327.

²⁸ B. G. BELLO, nota 26 *supra*, pag. 44.

²⁹ SEKOWSKA KOZŁOWSKA K., BARANOWSKA G., GLISZCZYŃSK GRABIAS A., nota 2 *supra*, pag. 2324; BLADINI, M. & SVENSSON, E. M., nota 2 *supra*, pag. 2.

³⁰ M. BLADINI, E. M. SVENSSON, nota 2 *supra*, pag. 2.

³¹ Si vedano ad esempio: Corte EDU in *Féret c. Belgio*, ric. n. 15615/07, sentenza del 16 luglio 2009 e *Le Pen c. Francia*, ric. n. 18788/09, decisione del 20 aprile 2010; Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD), *TBB-Turkish Union in Berlin/Brandenburg c. Germania*, CERD/C/82/3, 26 febbraio 2013.

³² Si vedano ad esempio: Corte EDU, *Vejdeland e altri c. Svezia*, ric. n. 1813/07, sentenza del 09 febbraio 2012; Comitato per i diritti umani (HRC), *Fedotova c. Federazione Russa*, CCPR/C/106/D/1932/2010, 31 ottobre 2012; Comitato per i diritti umani (HRC), *Kirill Nepomnyashchii c. Federazione Russa*, CCPR/C/123/D/2318/2013, 17 luglio 2018.

³³ Corte EDU, *Budinova e Chaprazov c. Bulgaria*, ric. n. 12567/13 e *Behar e Gutman c. Bulgaria*, ric. n. 29335/13, entrambe le sentenze del 16 febbraio 2021.

discrimination, hostility or violence³⁴». La previsione di questo articolo, come specifica il Comitato per i diritti umani quale custode dei diritti sanciti nel Patto e autorevole interprete dello stesso, è «compatibile e complementare» con l'art. 19 del Patto, che tutela la libertà d'espressione e ne ammette esclusivamente le restrizioni previste dalla legge e necessarie per il rispetto dei diritti e della reputazione altrui e per la protezione della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della salute pubblica e della morale³⁵. Con riferimento al discorso d'odio razzista, la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale³⁶ vieta, all'art. 4, ogni diffusione di idee basate sulla superiorità o sull'odio razziale e ogni incitamento alla discriminazione razziale.

Il Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD) ha interpretato questa norma per affrontare la questione del discorso d'odio razzista nelle decisioni riguardanti le comunicazioni individuali, nelle osservazioni conclusive all'esame dei rapporti periodici degli Stati, nelle quali ha – talvolta - incluso il tema del discorso d'odio sessista nel contesto della discriminazione razziale³⁷, nonché nelle raccomandazioni generali³⁸.

Tra gli strumenti di *soft law* adottati dalle Nazioni Unite per affrontare l'allarmante tendenza del fenomeno del discorso d'odio a livello globale è fondamentale annoverare il *Rabat Plan of Action*³⁹, adottato nel 2012, a seguito di quattro *workshop* di esperti della materia dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR), per guidare una valutazione complessiva dell'attuazione sul piano legislativo, giuridico e politico del bilanciamento tra incitamento alla discriminazione, all'ostilità e alla violenza e la libertà d'espressione secondo le disposizioni del Patto internazionale sui diritti civili

³⁴ Patto internazionale sui diritti civili e politici, Risoluzione Assemblea Generale Nazioni Unite 2200 A (XXI), 16 dicembre 1966.

³⁵ Comitato per i diritti umani, *General Comment No. 34, Article 19: Freedoms of Opinion and Expression*, CCPR/C/GC/34, 12 settembre 2011, par. 50-52.

³⁶ Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU 2106 (XX) del 21 dicembre 1965.

³⁷ Ad esempio: CO Lituania, CERD/C/LTU/CO/9-10 (07 giugno 2019), par. 17; CO Spagna, CERD/C/ESP/CO/18-20 (8 aprile 2011), par. 12; CO Norvegia, CERD/C/NOR/CO/23-24 (02 gennaio 2019), par. 21.

³⁸ Ad esempio: Comitato CEDAW, *General recommendation No. 34 on racial discrimination against people of African descent*, CERD/C/GC/34, 03 ottobre 2011; *General recommendation No. 35 on combating racist hate speech*, CERD/C/GC/35, 26 settembre 2013. In particolare, nella GR n. 35 il CERD interpreta cumulativamente le disposizioni della Convenzione (artt. 4, 5 e 7) che consentono l'identificazione delle espressioni che costituiscono *hate speech* e pone in capo agli Stati Parti l'obbligo positivo di adottare misure contro il *racist hate speech* nelle proprie strategie d'integrazione e nei piani d'azione contro il razzismo (par. 47).

³⁹ *Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence*, adottato a Rabat il 05 ottobre 2012. Appendice del rapporto annuale dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, UN doc. A/HRC/22/17/Add.4.

e politici (artt. 18, 19 e 20, comma 2) e della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (art. 4). Il Piano d'azione introduce un'importante distinzione che richiameremo più avanti nel delineare la differenza tra discorso sessista e discorso d'odio sessista, ovvero richiede di distinguere tra espressioni perseguibili penalmente, espressioni che non sono punibili penalmente, ma che possono giustificare azioni civili o sanzioni amministrative e, infine, espressioni che non sono sanzionabili penalmente, civilmente o sul piano amministrativo ma che destano preoccupazione in termini di tolleranza, civiltà e di rispetto dei diritti degli altri⁴⁰. Questo documento costituisce un importante punto di riferimento delle strategie delle Nazioni Unite contro il discorso d'odio, nonché uno standard per definire la soglia di confine tra la proibizione del discorso d'odio e la libertà d'espressione. Più dettagliatamente, per determinare se le espressioni siano da considerare reati, il Piano d'azione propone un *test* a sei fattori che includono il contesto della frase, lo *status* o la posizione ricoperta da chi la pronuncia, l'intenzione di incitare il pubblico contro un gruppo *target*, il contenuto e la forma della frase, la portata della sua divulgazione e la probabilità di causare un danno, inclusa l'imminenza⁴¹.

Anche la Corte di Strasburgo, nella sentenza resa dalla Grande Camera nel caso *Perinçek c. Svizzera*⁴² del 2015, ha affermato che stabilire se una data esternazione costituisca o meno un incitamento all'odio è una valutazione «highly context-specific⁴³», determinata dalla specificità del contesto e dall'interazione dei vari fattori presi in esame. La Corte, infatti, al fine di valutare il bilanciamento tra la garanzia della libertà di espressione e la repressione del discorso d'odio, prende in considerazione alcuni fattori valutati nel loro insieme, oltre che nel loro contesto immediato e più generale, quali la conflittualità del contesto sociopolitico nel quale si inseriscono le esternazioni esaminate, l'interpretazione di tali esternazioni come un invito diretto o indiretto alla violenza o come una giustificazione della violenza, dell'odio o dell'intolleranza e la loro capacità di portare a conseguenze dannose⁴⁴. Tuttavia, nel *case-law* della Corte europea dei diritti umani, si rinvencono dei tratti di originalità con riguardo all'attivazione, in alcuni casi

⁴⁰ *Ibid.*, par. 20.

⁴¹ *Ibid.*, par. 29.

⁴² Corte EDU, *Perinçek c. Svizzera*, ricorso n. 27510/08, sentenza del 15 ottobre 2015.

⁴³ *Ibid.*, par. 208.

⁴⁴ *Ibid.*, par. 204-207.

eccezionali, del divieto dell'abuso del diritto sancito dall'art. 17 della Cedu, in particolare nei casi di propaganda antisemita, razzista o di altre forme di incitamento all'odio⁴⁵.

L'esigenza di contrastare il fenomeno dello *hate speech* trova nuovamente affermazione nella *policy* strategica delle Nazioni Unite “*UN Strategy and Plan of Action on Hate Speech*”⁴⁶ del 2019. In tale documento, le donne vengono considerate, insieme ad altre categorie di persone, come specifici bersagli d'odio: vi si legge, infatti, che «public discourse is being weaponized for political gain with incendiary rhetoric that stigmatizes and dehumanizes minorities, migrants, refugees, women and any so-called “other”», ossia che il dibattito pubblico viene utilizzato come arma a fini politici con una retorica incendiaria che stigmatizza e disumanizza le minoranze, i migranti, i rifugiati, le donne e qualsiasi cosiddetto “altro”.

In occasione del lancio della Strategia, il Segretario Generale António Guterres ha affermato che affrontare lo *hate speech* non significa limitare o proibire la libertà d'espressione, ma impedire la potenziale degenerazione dei discorsi d'odio in condotte vietate dal diritto internazionale, come l'incitamento alla discriminazione, l'ostilità e la violenza. In quest'ottica, la Strategia ribadisce, riprendendo quanto affermato nel già citato *Rabat Plan of Action*, che ciò che è proibito dal diritto internazionale non è lo *hate speech* in quanto tale, ma l'incitamento alla discriminazione, all'ostilità e alla violenza, ossia quella particolare forma di discorso che mira esplicitamente e deliberatamente ad innescare discriminazione, ostilità e violenza e che può causare, o includere, terrorismo o crimini efferati. Inoltre, nella Strategia viene evidenziato che l'impatto del discorso d'odio travalica le numerose aree operative esistenti delle Nazioni Unite, inclusa la prevenzione e la lotta alla violenza di genere e che, per questo motivo, è necessaria una risposta coordinata che affronti le radici e i *driver* del fenomeno dello *hate speech*, così come il suo impatto sulle vittime e, più in generale, sulla società.

Il Consiglio d'Europa ha aggiornato con la Raccomandazione CM/Rec(2022)16⁴⁷ la precedente Raccomandazione sullo *hate speech* del 1997⁴⁸, tenendo in considerazione

⁴⁵ Si vedano, ad esempio, le decisioni della Corte europea dei diritti umani *Garaudy c. Francia*, ricorso n. 65831/01, sentenza del 24 giugno 2003; *Norwood c. Regno Unito*, ricorso n. 23131/03, sentenza del 16 novembre 2004; *Pavel Ivanov c. Russia*, ricorso n. 35222/04, sentenza del 20 febbraio 2007.

⁴⁶ *United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech*, 18 giugno 2019, disponibile al link https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/action_plan_on_hate_speech_en.pdf#page=3, ultimo accesso 01 giugno 2026.

⁴⁷ Consiglio d'Europa, CM/Rec(2022)16 - *Recommendation of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech* (adottata dal Comitato dei Ministri il 20 maggio 2022).

⁴⁸ Consiglio d'Europa, R(97)20 - *Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to member states on “hate speech”* (Adottata dal Comitato dei Ministri il 30 ottobre 1997).

sia l'evoluzione sia tecnologica (*internet e online hate speech*), sia l'approccio legale e sociale alla discriminazione basata sul genere. Nella Raccomandazione il discorso d'odio viene definito:

«All types of expression that incite, promote, spread or justify violence, hatred or discrimination against a person or group of persons, or that denigrates them, by reason of their real or attributed personal characteristics or status such as “race”, colour, language, religion, nationality, national or ethnic origin, age, disability, sex, gender identity and sexual orientation⁴⁹».

La Raccomandazione esorta gli Stati ad adottare un approccio complessivo allineato con la Convenzione europea dei diritti umani e con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani che assicuri la prevenzione e il contrasto al discorso d'odio attraverso un *range* di misure debitamente calibrate a seconda della sua gravità, del danno e dell'impatto sui membri dei gruppi *target*. In particolare, essa richiede – riprendendo i principi dello standard del *Rabat Plan of Action* – di differenziare tra ciò che è propriamente *hate speech* perseguibile a livello penale, civile o amministrativo e quelle espressioni offensive o dannose che, pur non violando i diritti umani tutelati dalla Cedu, richiedono comunque delle risposte sul piano, ad esempio, del dialogo e della comprensione interculturale e delle attività educative e di sensibilizzazione⁵⁰.

1.2 Il discorso d'odio sessista *online*

Si è già avuto modo di osservare come non ogni espressione offensiva o oppressiva costituisca *hate speech*. Allo stesso modo, per poter analizzare il fenomeno del discorso d'odio sessista nel diritto internazionale dei diritti umani, risulta di fondamentale importanza tracciare un confine tra ciò che effettivamente costituisce discorso d'odio sessista (*sexist hate speech*) e tutte quelle affermazioni che, seppur oppressive e dolorose, non possono essere considerate tali (*sexist speech*) perché, anche se prendono di mira negativamente le donne in quanto donne, le colpiscono in modi diversi⁵¹.

Per meglio comprendere la differenza, talvolta piuttosto sfumata, tra i due diversi tipi di linguaggio, ci avvaliamo di alcuni esempi analizzati da Louise Richardson-Self⁵²,

⁴⁹ CM/Rec(2022)16, nota 621, par. 2.

⁵⁰ *Ibid.*, par. 3.

⁵¹ K. SEKOWSKA KOZŁOWSKA, G. BARANOWSKA, A. GLISZCZYŃSK GRABIAS, nota 2 *supra*, pag. 2327.

⁵² L. RICHARDSON-SELF, *Woman-Hating: On Misogyny, Sexism, and Hate Speech*, in *Hypatia*, 2018, vol. 33, n. 2, pagg. 256–272; L. RICHARDSON-SELF, *Hate Speech against Women Online: Concepts and Countermeasures*, Londra, Bloomsbury Publishing, 2021.

le cui opere sono un punto di riferimento della dottrina per una riflessione filosofica in tema di discorso d'odio sessista. Un primo esempio⁵³ è ravvisabile nell'abitudine di alcuni uomini di chiamare abitualmente le donne "ragazze" anche in contesti professionali, che implicitamente sottende all'inferiorità delle donne rispetto agli uomini e, altrettanto implicitamente, giustifica la maggiore credibilità e autorità riconosciuta agli uomini. L'autrice cita altresì il passaggio di un discorso pronunciato dall'allora primo ministro australiano Tony Abbott il quale, spiegando la politica economica del *carbon pricing*, ha commentato: «What the women of Australia need to understand, as they do the ironing...»⁵⁴. Questa frase rappresenta e persevera in modo evidente la visione stereotipizzata della suddivisione sociale dei ruoli degli uomini e delle donne e confina queste ultime in una posizione di inferiorità, assumendo che tutte le donne si occupino di lavori domestici tradizionalmente riservati alla competenza femminile e che, conseguentemente, sia per esse difficile comprendere le questioni pubbliche di rilievo economico e scientifico. In entrambi i casi, si tratta di espressioni oppressive e patriarcali ma che, evidentemente, non esprimono ostilità e non costituiscono molestia, intimidazione o derisione delle donne e devono essere qualificate come "discorso sessista" e non come "discorso d'odio sessista".

Le caratteristiche distintive del discorso d'odio sessista sono, infatti, quelle considerate proprie dello *hate speech* a partire dal quadro delineato nel *Rabat Plan of Action*, ovverosia la violenza, l'ostilità e la coercizione rivolte alle donne in quanto tali che, come abbiamo visto, costituiscono un grave danno, rappresentano un rischio imminente e richiedono di essere affrontate con misure specifiche e sanzionate sul piano legale. È, pertanto, da considerare "discorso d'odio sessista" quella forma di linguaggio che «targets a historically and contemporarily oppressed group, is characteristically hostile, systematically violent, and degrades, stigmatized, vilifies and disparages its targets»⁵⁵, ovvero che prende di mira un gruppo di persone sistematicamente oppresso, in questo caso le donne, e che ha le caratteristiche dell'ostilità, della violenza e che – tra le altre cose - umilia, stigmatizza, denigra e disprezza i suoi bersagli.

Più specificamente, il discorso d'odio sessista *online* è definibile come il discorso d'odio indirizzato alle donne a causa del loro genere e che viene manifestato attraverso i

⁵³ L. RICHARDSON-SELF, *Woman-Hating: On Misogyny, Sexism, and Hate Speech*, in *Hypatia*, 2018, vol. 33, n. 2, pag. 261.

⁵⁴ *Ibid.*, pag. 262.

⁵⁵ *Ibid.*, pag. 264.

contenuti pubblicati e condivisi mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e comprende anche la pubblicazione e la condivisione di contenuti violenti in cui le donne sono rappresentate come oggetti sessuali o bersagli di violenza⁵⁶.

Le forme più ricorrenti di *online sexist hate speech* consistono nella sessualizzazione, oggettificazione, *body shaming* e altri commenti crudeli che riguardano il genere e altre caratteristiche tipiche della discriminazione intersezionale come la religione, l'etnia, la disabilità o l'orientamento sessuale⁵⁷. Sono ormai noti i potenziali effetti limitativi dell'esercizio del diritto alla libertà d'espressione, anche sulle questioni meno controverse, che l'esposizione allo *hate speech online* produce sulle donne che si trovano a subire fenomeni di *backlash*⁵⁸, e ciò è ancora maggiormente evidente quando il bersaglio dell'odio sono le giornaliste, le politiche, le attiviste per i diritti umani e le donne che rivestono altri ruoli pubblici. Infatti, le donne che sostengono pubblicamente le proprie opinioni, che difendono la propria identità e che sfidano le norme tradizionali e i ruoli di genere o altre questioni inerenti ai diritti umani sono particolarmente esposte alla violenza *online* e, di conseguenza, possono essere ancora maggiormente indotte all'autocensura⁵⁹.

Nella ricerca commissionata dall'UNESCO "*The Chilling: global trends in online violence against women journalists; research discussion paper*"⁶⁰, viene descritto il cosiddetto "effetto dissuasivo" della violenza *online* contro le giornaliste, della quale lo *hate speech* è una delle forme più comuni⁶¹:

⁵⁶ V. POLYZOUDOU., nota 10 *supra*, pag. 1789.

⁵⁷ EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY (EIGE), *Combating Cyber Violence against Women and Girls*, 2022, https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/combating-cyber-violence-against-women-and-girls?language_content_entity=en, ultimo accesso 12 luglio 2026.

⁵⁸ Council of Europe Gender Equality Strategy (2016) *Combating Sexist Hate Speech*, disponibile al link <https://edoc.coe.int/en/gender-equality/6995-combating-sexist-hate-speech.html>, ultimo accesso 04 giugno 2026; FRA, European Union Agency for Fundamental Rights (2017) *Challenges to women's human rights in the EU. Gender discrimination, sexist hate speech and gender-based violence against women and girls*, disponibile al link https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-challenges-to-women-human-rights_en.pdf, ultimo accesso 04 giugno 2026.

⁵⁹ EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY (EIGE), *Combating Cyber Violence against Women and Girls*, nota 57 *supra*; FRA, European Union Agency for Fundamental Rights, *Violence, threats and pressures against journalists and other media actors in the EU*, 2016, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-threats-and-pressures-journalists_en.pdf, ultimo accesso 04 giugno 2026.

⁶⁰ J. POSETTI, N. SHABBIR, D. MAYNARD, K. BONTCHEVA, N. ABOULEZ, *The Chilling: global trends in online violence against women journalists; research discussion paper*, UNESCO, 2021, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377223>, ultimo accesso 12 luglio 2026.

⁶¹ *Ibid.*, pag. 20. L'indagine evidenzia che la forma di violenza *online* più comunemente riportata dalle giornaliste intervistate riguarda lo *hate speech* misogino e sessista (49%), seguita dalle molestie tramite messaggi privati (48%), sorveglianza (18%), *hacking* (14%), *doxing* (8%) e *spoofing* (7%).

«Online violence against women journalists is designed to: belittle, humiliate, and shame; induce fear, silence, and retreat; discredit them professionally, undermining accountability journalism and trust in facts; and chill their active participation (along with that of their sources, colleagues and audiences) in public debate. This amounts to an attack on democratic deliberation and media freedom, encompassing the public's right to access information, and it cannot afford to be normalised or tolerated as an inevitable aspect of online discourse, nor contemporary audience-engaged journalism».

I dati statistici analizzati in due recentissime indagini commissionate da UN Women e focalizzate sulle giornaliste, sulle difensore per i diritti umani e sulle attiviste, dimostrano che “non c'è niente di virtuale nella violenza *online*”⁶². Infatti, dall'indagine condotta nel 2025 “*Tipping Point: The Chilling Escalation of Online Violence against Women in the Public Sphere*”⁶³, è emerso che il 70% delle giornaliste, delle difensore per i diritti umani e delle attiviste intervistate hanno subito episodi di violenza *online* nel corso del loro lavoro, mentre il 42% delle giornaliste e delle operatrici dei *media* intervistate ha affermato di aver subito abusi, molestie o attacchi *offline* (come, ad esempio, aggressioni fisiche, *stalking*, violenza verbale) innescati dalla violenza *online*, con un'allarmante incidenza più che raddoppiata rispetto al dato del 2020. Nell'aprile 2026, UN Women ha pubblicato l'indagine “*Tipping point: Online violence impacts, manifestations, and redress in the AI age*”⁶⁴, che evidenzia come la violenza *online* stia diventando sempre più tecnologicamente avanzata, sofisticata, dannosa e capace di innescare tassi allarmanti di diagnosi relative alla salute mentale, di autocensura e di più frequente ricorso alle forze dell'ordine. Come viene evidenziato nel *report*, questa forma di violenza, nel caso delle giornaliste, delle difensore dei diritti umani, delle attiviste e delle altre lavoratrici della comunicazione, è spesso deliberata e coordinata allo scopo di indurle al silenzio indebolendo la loro credibilità e la loro reputazione. Dettagliatamente, il 12% delle donne intervistate ha subito una condivisione non consensuale di immagini personali, anche di natura sessuale o intima, delle quali il 6% è *deepfaked*; il 24% delle donne intervistate ha affermato di aver ricevuto una diagnosi o di essere state in cura per ansia e depressione connesse alla violenza *online* e il 13% ha riportato un disturbo da

⁶² *Ibid.*, pag. 5.

⁶³ J. POSETTI, L. HELLMUELLER, K. WILLIAMS, P. RENAUD, N. ABOULEZ, N. SHABBIR, *Tipping Point: The Chilling Escalation of Online Violence against Women in the Public Sphere*, UN Women, New York, 2025, <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2025-12/tipping-point-the-chilling-escalation-of-violence-against-women-in-the-public-sphere-in-the-age-of-ai-en.pdf>, ultimo accesso 03 maggio 2026.

⁶⁴ J. POSETTI, K. WILLIAMS, L. HELLMUELLER, P. RENAUD, N. SHABBIR, N. ABOULEZ, *Tipping point: Online violence impacts, manifestations, and redress in the AI age* (UN Women, New York), 2026, <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2026-04/tipping-point-online-violence-impacts-manifestations-and-redress-en.pdf>, ultimo accesso 03 maggio 2026.

stress post traumatico (PTSD). Inoltre, con riferimento al campione relativo alle sole giornaliste intervistate, il 45% ha dichiarato di autocensurarsi per evitare forme di abuso, il 50% in più rispetto al dato del 2020; il 22% ha denunciato le violenze *online* alle autorità, due volte in più rispetto al 2020 (11%) e il 14% ha intrapreso azioni legali contro gli autori e i facilitatori della violenza *online*, un dato – anch'esso – sensibilmente in aumento negli ultimi cinque anni (8% nel 2020). Anche se, come rilevato⁶⁵, sono state celebrate le potenzialità delle piattaforme digitali per l'*empowerment* femminile, è innegabile che gli ambienti digitali non possano essere considerati degli spazi sicuri e democratici fintanto che sono popolati da individui che diffondono discorsi d'odio per mettere a tacere altri individui⁶⁶.

A questo proposito, è proprio la libertà di espressione ad essere considerata⁶⁷ il principale contesto elettivo della dottrina del “*chilling effect*”, tradotta in italiano come “effetto di raggelamento” e definita come «il risultato di una legge (o di un comportamento) che disincentiva fortemente l'esercizio di un diritto costituzionale, come il diritto all'appello o quello alla libera manifestazione del pensiero⁶⁸». Tale dottrina, che è il presupposto fondamentale della protezione fornita al *free speech* dal Primo emendamento negli Stati Uniti, è stata introdotta negli ordinamenti europei dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani nei casi concernenti la libera manifestazione del pensiero e, in particolare, l'attività giornalistica, per verificare la legittimità convenzionale e la proporzionalità delle misure statali restrittive della libertà d'espressione, ad esempio in tema di diffamazione e di pena detentiva. Questa valutazione presuppone che l'ingerenza delle autorità statali sulla libertà di stampa, mediante la previsione di sanzioni eccessivamente gravose, non debba interferire con l'esercizio di tale diritto al punto di determinare un effetto dissuasivo di *self restraint* non solo sul singolo giornalista a cui esse vengono applicate ma anche, più estensivamente, sulla collettività, dando luogo a effetti pregiudizievoli per la libera informazione e per la società considerata nel suo complesso. La compatibilità tra l'applicazione di misure penali e la libertà d'espressione garantita dall'art. 10 della Cedu è riconosciuta dalla Corte, con carattere di eccezionalità, nel caso in cui vengano gravemente lesi altri diritti

⁶⁵ Cfr. Par. 1, note 3 e 4 *supra*.

⁶⁶ EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY (EIGE), *Combating Cyber Violence against Women and Girls*, nota 57 *supra*, pag. 52.

⁶⁷ A. GALLUCCIO, *Chilling Effect*, in C. PIERGALLINI, G. MANNOZZI, C. SOTIS, C. PERINI, M. SCOLETTA, F. CONSULICH (a cura di) *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022

⁶⁸ B.A. GARNER, *Black's Law Dictionary*, 9^a ed., West, 2009.

fondamentali, come nel caso della diffusione del discorso d'odio e di istigazione alla violenza.

Analogamente, il “*chilling effect*” determinato, come abbiamo visto, dalla violenza *online* e dello *hate speech* sessista, influisce in modo sproporzionale sulla presenza *online* delle donne e genera gravi ripercussioni in ordine alla partecipazione attiva delle donne nei ruoli pubblici, perpetuando la disparità nell'accesso alle carriere tradizionalmente dominate dagli uomini e trasmettendo il messaggio che le donne debbano sempre tenere in considerazione la propria sicurezza, o moderare il proprio linguaggio, per evitare di ricevere odio⁶⁹.

1.3 Il sistema di protezione dal discorso d'odio sessista nelle convenzioni internazionali per i diritti umani delle donne

Il principale punto di partenza nell'esame del sistema di protezione dal discorso d'odio sessista a livello internazionale non può che essere individuato nella CEDAW che, ad oggi, resta la convenzione universale più completa con riguardo ai diritti umani delle donne. Non essendo stata prevista una specifica regolamentazione del discorso d'odio sessista, la dottrina individua nell'art. 5 (a) della CEDAW, sulla base della giurisprudenza del Comitato, lo strumento idoneo ad imporre agli Stati parti l'obbligo di contrastare sia i discorsi sessisti sia i discorsi d'odio sessisti⁷⁰. Nel capitolo precedente abbiamo esaminato come le disposizioni dell'art. 5 (a) rappresentino la necessità di perseguire un cambiamento socioculturale, ponendo in capo agli Stati parti l'obbligo di contrastare la discriminazione strutturale eliminando gli stereotipi di genere che conducono alla discriminazione contro le donne. Il campo di applicazione dell'art. 5 è, invero, molto vasto perché consente di combattere molti stereotipi che conducono a diverse forme di discriminazione di genere, che spaziano dai ruoli parentali predefiniti alle accuse di stregoneria⁷¹, ed è stato interpretato dal Comitato CEDAW nelle sue *concluding observation* per affrontare il *sexist speech* e il *sexist hate speech* veicolati, in modo particolare, dai *media*. Il Comitato CEDAW raccomanda agli Stati parti, ad esempio, di

⁶⁹ AMNESTY INTERNATIONAL, *Toxic Twitter*, in particolare il cap. 1 “*A Toxic Place for Women*” <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2018/03/online-violence-against-women-chapter-1-1/> e il cap. 2 “*Triggers of Violence and Abuse Against Women on Twitter*” <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/03/online-violence-against-women-chapter-2-3/>, 2020, ultimo accesso 04 giugno 2026.

⁷⁰ K. SEKOWSKA KOZŁOWSKA, G. BARANOWSKA, A. GLISZCZYŃSK GRABIAS, nota 2 *supra*, pag. 2333.

⁷¹ CO Papua Nuova Guinea, CEDAW/C/PNG/CO/3, 30 luglio 2010, par. 27-28.

proibire l'uso di pubblicità sessiste⁷², di istituire un organismo di monitoraggio indipendente incaricato di compiere un *pre-screening* della pubblicità, nonché di ricevere e di compiere indagini sui reclami concernenti pubblicità sessiste⁷³ e di istituire un meccanismo che, da un lato, vigili sull'uso del linguaggio sessista e misogino e dello *hate speech* nel discorso pubblico e sulla raffigurazione sessista delle donne nei *media* e, dall'altro, che promuova la consapevolezza tra i giornalisti e i professionisti della comunicazione dell'importanza di una rappresentazione positiva delle donne come agenti attivi del cambiamento⁷⁴. Il Comitato raccomanda, inoltre, l'adozione di misure di diritto penale a fronte dello *hate speech* sessista⁷⁵, anche attraverso l'inclusione del "genere" nella lista delle azioni che sono qualificate come espressioni d'odio penalmente rilevanti⁷⁶ o mediante l'applicazione del reato di diffamazione allo *hate speech* contro le donne⁷⁷.

Il discorso sessista e il discorso d'odio sessista non sono menzionati esplicitamente nemmeno nella Convenzione di Istanbul. La dottrina ritiene possibile ricondurre l'obbligo degli Stati di contrastare il discorso sessista alle previsioni dell'art. 12 che, come l'art. 5 della CEDAW, obbliga gli Stati parti a rimuovere i pregiudizi, le consuetudini, le tradizioni e tutte le altre pratiche basate sull'idea dell'inferiorità delle donne o sulla stereotipizzazione dei ruoli. Il discorso d'odio sessista, invece, andrebbe più opportunamente ricondotto alla generale proibizione della violenza contro le donne che, nella Convenzione di Istanbul, ricomprende «all acts of gender-based violence that result in, or are likely to result in (...) psychological harm or suffering (...)». Questa formulazione ci consente di rimarcare la causazione di un danno, anche potenziale, come uno degli elementi distintivi tra il discorso sessista e la violenza commessa nella forma di discorso d'odio sessista, come abbiamo visto anche a proposito dello standard introdotto nel *Rabat Plan of Action* delle Nazioni Unite. Significativo per il contrasto al discorso d'odio sessista e al discorso sessista è altresì l'art. 17, comma 1, che richiede agli Stati parti di promuovere il coinvolgimento attivo del settore privato, del settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e dei *mass media* nella prevenzione della violenza contro le donne e nel rafforzamento del rispetto della loro dignità mediante l'elaborazione e l'attuazione di politiche e la definizione di linee guida e di norme di

⁷² CO Moldova, CEDAW/C/MDA/CO/4-5, 29 ottobre 2013, par. 18 (d).

⁷³ CO Germania, CEDAW/C/DEU/CO/6, 12 febbraio 2009, par. 28.

⁷⁴ CO Bosnia Erzegovina, CEDAW/C/BIH/CO/6, 12 novembre 2019, par. 24 (c).

⁷⁵ CO Giappone, CEDAW/C/JPN/CO/7-8, 10 marzo 2016, par. 21 (d).

⁷⁶ CO Norvegia, CEDAW/C/NOR/CO/9, 22 novembre 2017, par. 23 (e).

⁷⁷ CO Montenegro, CEDAW/C/MNE/CO/2, 24 luglio 2017, par. 49 (e).

autoregolazione. La dottrina⁷⁸ ritiene, inoltre, che sia possibile ricondurre la proibizione di alcune forme di *sexist hate speech* alle disposizioni riguardanti lo *stalking* (art. 34) e le molestie sessuali (art. 40), come meglio vedremo *infra* a proposito della Raccomandazione generale n. 1 del GREVIO.

Nel corso del lavoro di monitoraggio sull'attuazione della Convenzione di Istanbul, il GREVIO ha manifestato una crescente attenzione alla dimensione digitale della violenza contro le donne sulla base del genere⁷⁹, fino a posizionare inequivocabilmente le manifestazioni di violenza contro le donne nella sfera digitale come aspetti della violenza contro le donne sulla base del genere proibita dalla Convenzione di Istanbul. Infatti, con l'azione della Raccomandazione generale n. 1⁸⁰, il GREVIO ha inteso fornire agli Stati parti attuali e futuri la definizione di termini e concetti chiave riguardanti la violenza contro le donne e la violenza domestica perpetrata in ambito digitale e fornire raccomandazioni per prevenire e combattere il fenomeno proponendo specifiche azioni in relazione ai quattro pilastri fondamentali della Convenzione⁸¹. A questo scopo, il GREVIO sottolinea la necessità di considerare complementari alla Convenzione di Istanbul anche altri trattati⁸², tra cui la Convenzione di Budapest sulla criminalità informatica⁸³ che, stabilendo uno standard legalmente vincolante per la criminalizzazione di alcuni aspetti della violenza digitale e per la protezione delle prove elettroniche dei reati commessi *online* e attraverso tecnologie dell'informazione, fornisce importanti strumenti per affrontare la violenza *online* e agevolata dalla tecnologia nei confronti delle donne⁸⁴.

⁷⁸ K. SEKOWSKA KOZŁOWSKA, G. BARANOWSKA, A. GLISZCZYŃSK GRABIAS, nota 2 *supra*, pag. 2339.

⁷⁹ Si veda, ad esempio, GREVIO *Baseline Evaluation Report Andorra*, GREVIO/Inf(2020)18, 15 ottobre 2020. Al par. 80 il GREVIO enfatizza l'importanza «of encouraging the national media, including social networks, to apply and monitor the use of self-regulatory standards on the non-stereotypical portrayal of women, including in the context of reporting on violence they have suffered. In particular, such standards should prohibit any violent and degrading content that normalises violence, reinforces the idea of women's submissive role in the family and society and feeds into hate and/or sexist speech against women».

⁸⁰ GREVIO, *General Recommendation No. 1 on the digital dimension of violence against women*, adottata il 20 ottobre 2021, disponibile al link <https://rm.coe.int/grevio-rec-no-on-digital-violence-against-women/1680a49147>, ultimo accesso 05 giugno 2026.

⁸¹ *Ibid.*, par. 18.

⁸² *Ibid.*, par. 19.

⁸³ *Convention on Cybercrime* del Consiglio d'Europa (STE no. 185), adottata il 23 novembre 2001. Gli Stati parti al 05 giugno 2026 sono 82, di cui 37 Stati non membri del Consiglio d'Europa. L'Italia ha ratificato la Convenzione con l. 18/03/2008, n. 48 (in vigore dal 01 ottobre 2008), link: <https://rm.coe.int/1680081561>, ultimo accesso 05 giugno 2026.

⁸⁴ Si veda lo studio di A. VAN DER WILK, nota 20 *supra*, citato anche nel comunicato stampa del Consiglio d'Europa del 07 dicembre 2021 “*In che modo due grandi convenzioni del Consiglio d'Europa possono aiutare a combattere la violenza online nei confronti delle donne*”, <https://www.coe.int/it/web/portal/-/how-two-key-council-of-europe-conventions-can-tackle-online-violence-against-wom-1>, ultimo accesso 05 giugno 2026.

Inoltre, benché siano strumenti di *soft law*, il GREVIO considera altrettanto rilevanti la Raccomandazione CM/Rec(2019)1 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in tema di prevenzione e contrasto al sessismo⁸⁵, che contiene una sezione dedicata all'*online sexist hate speech*, nonché la *General Policy Recommendation no. 15* della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) sulla lotta allo *hate speech*⁸⁶. È opportuno sottolineare che alcune delle questioni affrontate dalla Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2019 sono state riprese dalla Raccomandazione CM/Rec(2022)16 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in tema di *hate speech*⁸⁷, che fornisce tanto agli Stati membri quanto agli *stakeholder*, tra i quali gli intermediari di *internet*⁸⁸, principi e linee guida per prevenire e contrastare la proliferazione del discorso d'odio, sia *online* che *offline*.

Alla fattispecie delle molestie sessuali, definite all'art. 40 della Convenzione di Istanbul «any form of unwanted verbal, non-verbal or physical conduct of a sexual nature with the purpose or effect of violating the dignity of a person, in particular when creating an intimidating, hostile, degrading, humiliating or offensive environment», il GREVIO riconduce alcune forme di *sexist hate speech*, tra cui, il “*sexualised bullying*”, che include, in via esemplificativa, il *gossip* riguardante il presunto comportamento sessuale della vittima e la pubblicazione di commenti a sfondo sessuale sotto i *post* o le fotografie della vittima⁸⁹. Il GREVIO riconosce che i comportamenti «umilianti» riconducibili al discorso d'odio sessista «contribuiscono a un clima sociale nel quale le donne sono svilite, la loro autostima è ridotta e le loro attività e scelte sono limitate sul lavoro, nella sfera privata,

⁸⁵ *Recommendation CM/Rec(2019)1 of the Committee of Ministers to member States on preventing and combating sexism*, adottata il 27 marzo 2019 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168093b26a>, ultimo accesso 05 giugno 2026.

⁸⁶ ECRI, *General Policy Recommendation No. 15 On Combating Hate Speech*, adottata il 08 dicembre 2015 dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-combating-hate-speech/16808b5b01>, ultimo accesso 05 giugno 2026.

⁸⁷ *Recommendation CM/Rec(2022)16 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech*, adottata il 20 maggio 2022 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680a67955%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680a67955%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}), ultimo accesso 07 giugno 2026.

⁸⁸ Nel preambolo della Raccomandazione CM/Rec(2022)16, vengono messi in evidenza il ruolo di *internet* nella diffusione del discorso d'odio e la responsabilità degli intermediari. Si legge, infatti, al par. 18: «Being aware that internet intermediaries can facilitate public debate, in particular through the digital tools and services they make available, while at the same time highlighting that those tools and services can be used to disseminate, quickly and widely, worrying volumes of hate speech, and underlining that internet intermediaries should ensure that their activities do not have or facilitate an adverse impact on human rights online and address such impacts when they occur».

⁸⁹ GREVIO, *General Recommendation No. 1 on the digital dimension of violence against women*, nota 652, par. 37-38.

pubblica o *online*⁹⁰», e che essi siano spesso in rapporto causale con la violenza fisica, passando attraverso un'*escalation* di offese e di minacce.

Il discorso d'odio sessista è ricondotto dal GREVIO, analogamente al cyberbullismo, anche alla fattispecie della violenza psicologica che la Convenzione di Istanbul, all'art. 33, richiede di punire penalmente e afferma che - sebbene possano esserne vittime tutte le donne - essa può colpire in particolare alcune categorie di donne, ad esempio quelle che hanno già subito violenza di genere, che hanno successo in ambienti prettamente dominati da uomini (tra cui le atlete, come viene citato nella raccomandazione generale⁹¹), che mettono in questione i ruoli tradizionali e stereotipati e che hanno identità intersezionali⁹². A questo proposito però, giova mettere in evidenza l'opinione concorde della dottrina⁹³ che ritiene maggiormente difficile applicare la fattispecie della violenza psicologica al discorso d'odio sessista, in quanto la condotta è configurata come «un comportamento *intenzionale* mirante a compromettere *seriamente* l'integrità psicologica di una persona con la coercizione o le minacce». Come hanno chiarito i redattori della Convenzione, la violenza psicologica presuppone una condotta intenzionale che comprometta e danneggi seriamente l'integrità psicologica della vittima e che sia continuata nel tempo e, pertanto, non è riconducibile ad un singolo evento⁹⁴, come potrebbe essere il discorso d'odio sessista.

1.3.1 La Direttiva UE 2024/1385

Nel contesto dell'analisi relativa alla protezione internazionale delle donne dal discorso d'odio sessista *online* è utile ritornare sulla citata⁹⁵ Direttiva UE 2024/1385 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica adottata il 14 maggio 2024⁹⁶, il primo atto normativo dell'Unione europea che afferiscono specificamente alla violenza

⁹⁰ *Ibid.*, par. 39.

⁹¹ Con riferimento allo stato della ricerca sul fenomeno della violenza contro le donne nello sport si veda, ad esempio, l'articolo di J. MAHON, M. D. SCHWARTZ, *Commentary: The Current and Future State of Research of Violence Against Women in Sport*, in *Violence Against Women*, 2026, vol. 0, n. 0, pagg. 1-12.

⁹² GREVIO, *General Recommendation No. 1 on the digital dimension of violence against women*, nota 652, par. 45.

⁹³ B. G. BELLO, nota 26 *supra*, pag. 51; K. SĘKOWSKA KOZŁOWSKA, G. BARANOWSKA, A. GLISZCZYŃSK GRABIAS, nota 2 *supra*, pag. 2339.

⁹⁴ Consiglio d'Europa, *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence*, par. 181.

⁹⁵ Cfr. Cap. I, par. 3.1.

⁹⁶ 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, PE/33/2024/REV/1, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il 24 maggio 2024, traduzione ufficiale italiana disponibile al *link* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401385, ultimo accesso 08 giugno 2026.

contro le donne e alla violenza domestica e a cui gli Stati membri dovranno conformarsi entro il 14 giugno 2027⁹⁷.

L'ambito di applicazione della Direttiva prevede, all'art. 1, una serie di misure raggruppabili in tre macrocategorie che riguardano l'armonizzazione dei reati e delle sanzioni in materia di sfruttamento sessuale femminile e minorile e di criminalità informatica (artt. 3-13), il rafforzamento della protezione delle vittime di violenza prima, durante e dopo il procedimento penale (artt. 14-33) e, infine, la protezione e l'assistenza delle vittime, la prevenzione e un intervento precoce in caso di violenza (artt. 34-37). Come ha osservato Sofia Braschi, l'ambizione della Direttiva di fornire un quadro giuridico generale per la prevenzione e la repressione della violenza contro le donne e della violenza domestica è ridimensionata dal fatto di prevedere la rilevanza penale di un numero limitato di condotte criminose, segnatamente della mutilazione genitale femminile e dei matrimoni forzati, la cui base giuridica per l'intervento normativo dell'Unione europea rientra nell'area dello sfruttamento sessuale delle donne e dei bambini, della diffusione non consensuale di materiale intimo o manipolato, dello *stalking online*, delle molestie *online*, del *cyberflashing* e dell'istigazione alla violenza o all'odio *online*, che rientrano nell'ambito della criminalità informatica, escludendo talune delle forme più gravi di violenza contro le donne, come ad esempio lo stupro⁹⁸.

In maniera innovativa rispetto alla CEDAW e alla Convenzione di Istanbul, la Direttiva 2024/1385 riconosce il particolare rischio sotto il profilo delle conseguenze dannose personali e sociali della violenza *online* e ad essa dedica un ampio spazio, sulla base dell'asserita necessità di prevedere definizioni armonizzate dei reati e delle pene inerenti a determinate forme di violenza *online* «laddove sia intrinsecamente connessa all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e tali tecnologie siano utilizzate per amplificare in modo significativo la gravità dell'impatto dannoso del reato, modificando in tal modo le caratteristiche dello stesso⁹⁹».

⁹⁷ Il 05 giugno 2026 è stata presentata al Senato la campagna "Libere anche qui", dedicata al consenso digitale e al contrasto alla violenza di genere *online*. Uno degli step della campagna sarà l'apertura di un tavolo di lavoro, in sinergia con i Centri antiviolenza, per l'adozione di una legge che riconosca la violenza digitale e che preveda obblighi per le piattaforme digitali, nonché investimenti su educazione e prevenzione, in vista del recepimento della Direttiva UE 2024/1385. Fonte: N. LABARILE, *Violenza digitale, partita la campagna "Libere anche qui" contro l'odio misogino online*, in *Alley Oop*, Il Sole 24 Ore, 2026, <https://alleyoop.ilsole24ore.com/2026/06/09/violenza-digitale-partita-campagna-libere-anche-qui-contro-odio-misogino-online/>, ultimo accesso 12 luglio 2026.

⁹⁸ S. BRASCHI, *The new EU Directive on combating violence against women and domestic violence*, in *Zeitschrift Für Die Gesamte Strafrechtswissenschaft*, 2025, vol. 137, n. 2, pagg. 425-442.

⁹⁹ Direttiva 2024/1385, nota 96 *supra*, punto n. 17 del considerando.

Inoltre, per quanto di specifico interesse rispetto alla protezione dallo *hate speech online*, si sottolinea che la Direttiva 2024/1385 contiene per la prima volta una disposizione vincolante sul discorso d'odio sessista, segnatamente all'art. 8, che introduce il reato di istigazione alla violenza o all'odio *online*, integrato dalle condotte «intenzionali consistenti nell'istigare alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone o di un membro di detto gruppo definito con riferimento al genere, diffondendo al pubblico tramite TIC materiale contenente tale istigazione¹⁰⁰», laddove tali condotte siano «atte a turbare l'ordine pubblico o che sono minacciose, offensive o ingiuriose¹⁰¹». Ai sensi dell'art. 9, par. 2, devono, inoltre, essere puniti il favoreggiamento e il concorso in tale reato. La dottrina¹⁰² ritiene che la formulazione dell'art. 8 presenti alcuni profili di incertezza riguardo alla portata delle condotte criminose. In particolare, si ritiene che il riferimento al “genere”, che abbiamo visto essere un concetto plasmato dalle relazioni sociali¹⁰³, in assenza di una definizione, potrebbe includere nell'ambito dell'art. 8 l'istigazione alla violenza o all'odio sulla base dell'orientamento sessuale. Inoltre, tali margini di incertezza riguardano altresì l'identificazione delle esternazioni illecite, poiché la Direttiva considera che «il linguaggio usato in detto tipo di istigazione non rimanda sempre in maniera diretta al genere della persona presa di mira». Sulla base di questo rilievo, infatti, sembrerebbe teoricamente possibile che l'art. 8 copra anche le fattispecie di minacce sessualizzate e di *bodyshaming*.

Infine, con riferimento agli obblighi di valutazione individuale delle esigenze di protezione delle vittime, che deve essere condotta «nell'interesse superiore della vittima, prestando particolare attenzione alla necessità di evitare la vittimizzazione secondaria o ripetuta¹⁰⁴», è opportuno sottolineare che l'art. 16 della Direttiva 2024/1385 si pone in relazione con l'art. 22 della Direttiva 2012/29/UE in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, richiedendo in aggiunta di considerare il maggior rischio di violenza a cui è esposta la vittima a causa della sua specifica situazione, compresa l'eventualità di discriminazioni intersezionali¹⁰⁵.

¹⁰⁰ *Ibid.*, art. 8, par. 1. Si vedano, a questo proposito, anche i punti n. 25, 26 e 27 del considerando.

¹⁰¹ *Ibid.*, art. 8, par. 2.

¹⁰² S. BRASCHI, nota 98 *supra*, pagg. 440-441.

¹⁰³ Cfr. Cap. I, par. 2.3.1.

¹⁰⁴ Direttiva 2024/1385, art. 16, par. 4.

¹⁰⁵ *Ibid.*

1.4 Cenni sulla responsabilità statale e la regolamentazione della rete nella lotta al discorso d'odio sessista *online*

Il rapidissimo aumento del discorso d'odio *online*, come abbiamo visto, viene facilitato da alcune caratteristiche proprie di *internet*. Infatti, diversamente dai *media* tradizionali, i contenuti pubblicati *online* possono essere condivisi senza alcun tipo di controllo da, e verso, un pubblico molto vasto, possono essere pubblicati con la copertura dell'anonimato e possono essere facilmente alterati in modo tale da accrescere i sentimenti d'odio, ad esempio attraverso gli *hate profiles*, i *meme* e i *deepfake*. Ma non solo. È necessario muovere le nostre considerazioni anche da un ulteriore significativo presupposto, e cioè che questi contenuti si trovano su piattaforme digitali – aziende – guidate da logiche di profitto che spesso vanno a scapito dei diritti umani¹⁰⁶. Per queste ragioni, le organizzazioni internazionali e gli studiosi del diritto ritengono sempre più importante la regolamentazione delle piattaforme *online*.

Nel diritto internazionale dei diritti umani, la responsabilità statale nella lotta al discorso d'odio sessista *online* ma anche, più in generale, la responsabilità statale di protezione dei diritti umani nello spazio digitale, è da ricondurre principalmente allo standard della *due diligence* applicato alla realtà virtuale, definito, talvolta, in dottrina come “*cyber due diligence*”¹⁰⁷, che riguarda le attività *online* nella misura in cui si svolgono sotto la giurisdizione di uno Stato¹⁰⁸. Nello spazio digitale, come del resto in ogni altro campo dei diritti umani, gli Stati hanno sia il dovere “negativo” di rispettare i diritti umani *online*, sia il dovere “positivo” di adottare tutte le misure necessarie per proteggere i diritti umani delle persone sottoposte alla loro giurisdizione nei confronti delle minacce che derivano dagli altri Stati, imprese e altri attori non statali. La dottrina

¹⁰⁶ E. NAVE, L. LANE, *Countering online hate speech: how does human rights due diligence impact terms of service?*, in *Computer Law & Security Review*, 2023, vol. 51, n. 105884, pagg. 1-18.

¹⁰⁷ A. COCO, T. DE SOUZA DIAS, *Cyber Due Diligence: A Patchwork of Protective Obligations in International Law*, in *The European Journal of International Law*, 2021, vol. 32, n. 3, pagg. 771-805. Gli autori individuano quattro serie di obblighi di protezione nel cyberspazio, segnatamente: a) il dovere di prevenire le azioni informatiche contrarie ai diritti degli altri Stati; b) il dovere di prevenire e porre rimedio a significativi danni informatici transfrontalieri; c) il dovere di proteggere i diritti umani *online*; d) il dovere di *cyber due diligence* nel diritto internazionale umanitario.

¹⁰⁸ *Report of the Group of Governmental Experts (GGE) on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*, UN Doc. A/70/174, 22 luglio 2015, par. 28. Come evidenziato in dottrina, nel diritto internazionale dei diritti umani, il concetto di giurisdizione è esteso, oltre ai confini dello Stato, al controllo effettivo su spazi fisici, persone o eventi che si trovano fuori dal territorio statale. Questo modello risulta particolarmente confacente alla natura transnazionale del cyberspazio (infrastrutture fisiche, sistemi logici, dati e attività umane).

individua anche una terza categoria di dovere in capo agli Stati, ovvero quello di garantire l'effettivo godimento dei diritti umani nello spazio digitale¹⁰⁹.

La tipologia e il contenuto delle misure che gli Stati devono adottare sono diversi a seconda del diritto umano in questione. A fronte della necessità di tutelare gli individui dal discorso d'odio *online*, dalla discriminazione e dalla violenza, di precipuo interesse di questa analisi, gli Stati sono esortati, ad esempio, a stabilire un adeguato quadro giuridico che preveda la disponibilità di rimedi civili e disposizioni penali che consentano attività di indagine e procedimenti penali efficaci con riguardo alla violazione dei diritti. Secondo la Relatrice speciale ONU sulla violenza contro le donne, le sue cause e le sue conseguenze, nel rapporto del 2018 sulla violenza *online* contro le donne e le ragazze dalla prospettiva dei diritti umani¹¹⁰, gli Stati, in conformità con il principio di *due diligence*, devono:

«Enact new laws and measures to prohibit new emerging forms of online gender-based violence. Such laws should be grounded in international women's human rights law and standards, as outlined in the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (with due consideration for general recommendations Nos. 19 and 35 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women) and the Declaration on the Elimination of Violence against Women, and in other global and regional women's human rights instrument (...). Furthermore, States should ensure that their legal frameworks adequately protect all women's human rights online, including the right to life free from violence, freedom of expression and access to information, and the right to privacy and data protection¹¹¹».

Parimenti, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, con la Risoluzione del 17 dicembre 2024, "*Intensification of efforts to prevent and eliminate all forms of violence against women and girls: the digital environment*", esorta gli Stati a adottare misure immediate ed efficaci per prevenire ed eliminare tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze che si verificano o sono amplificate dall'uso della tecnologia attraverso lo standard della *due diligence*, che richiede – tra le altre cose – di garantire una legislazione «to prevent, investigate, prosecute and hold to account the perpetrators of all forms of

¹⁰⁹ A. COCO, T. DE SOUZA DIAS, nota 107 *supra*, pag. 795. Gli autori individuano questa terza tipologia di dovere statale, dalla giurisprudenza del Comitato per i Diritti umani, in particolare dal *General Comment No. 31, The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant*, UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 maggio 2004, par. 8 e dal CESCR General Comment No. 3: *The Nature of States Parties' Obligations (Article 2(1) of the Covenant)*, E/1991/23, 14 dicembre 1990, par. 1, nonché dalla sentenza IACtHR, *Velasquez Rodriguez v. Honduras*, 29 luglio 1988, par. 166–167.

¹¹⁰ *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on online violence against women and girls from a human rights perspective*, nota 6 *supra*.

¹¹¹ *Ibid.*, par. 95.

violence against women and girls, including violence that occurs through or is amplified by the use of technology (...)»¹¹².

È necessario evidenziare come in dottrina la fondamentale differenza tra gli obblighi statali positivi in materia di diritti umani che fanno capo allo standard della *due diligence* e il concetto, correlato a quest'ultimo, della dovuta diligenza delle imprese in materia di diritti umani "*human rights due diligence*", ovvero la responsabilità non vincolante delle imprese di mitigare l'impatto delle loro attività sui diritti umani¹¹³. Questa affermazione permette di ribadire che l'adozione di una legislazione adeguata da parte degli Stati sia di primaria importanza affinché venga richiesto alle imprese, a loro volta, di adeguare l'impatto delle proprie attività al rispetto dei diritti umani secondo dovuta diligenza. In questo senso convergono i principi guida contenuti nel documento ONU "*Guiding principles on Business and Human Rights*"¹¹⁴, che riconoscono come standard globale di condotta delle imprese, ovunque esse operino, il dovere di rispettare i diritti umani riconosciuti dalla Carta Internazionale dei Diritti Umani, nonché dai trattati ONU che riguardano i diritti di specifici gruppi di individui, tra cui, quindi, anche la CEDAW. Secondo lo standard elaborato nei Principi guida, le imprese hanno, infatti, l'obbligo di affrontare gli impatti negativi sui diritti umani adottando misure adeguate ai fini della loro prevenzione, attenuazione e correzione e sono, altresì, incoraggiate quelle condotte delle imprese volte a intraprendere altri impegni e attività per sostenere e promuovere i diritti umani¹¹⁵. In particolare, i Principi guida stabiliscono che il rispetto dei diritti umani imponga alle imprese di:

- «a) avoid causing or contributing to adverse human rights impacts through their own activities, and address such impacts when they occur;
- b) seek to prevent or mitigate adverse human rights impacts that are directly linked to their operations, products or services by their business relationships, even if they have not contributed to those impacts¹¹⁶».

Riportando la questione della "*human rights due diligence*" d'impresa al tema di principale interesse di questo lavoro, è opportuno richiamare l'attenzione sul già citato rapporto della Relatrice speciale ONU sulla violenza contro le donne, le sue cause e le

¹¹² Risoluzione Assemblea Generale Nazioni Unite, *Intensification of efforts to prevent and eliminate all forms of violence against women and girls: the digital environment*, A/RES/79/152, par. 6 (a).

¹¹³ A. COCO, T. DE SOUZA DIAS, nota 107 *supra*, pag. 796.

¹¹⁴ Ufficio dell'Alto Commissariato ONU per i Diritti Umani, 2011, *Guiding principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" framework*, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf, ultimo accesso 14 giugno 2026.

¹¹⁵ *Ibid.*, par. 12.

¹¹⁶ *Ibid.*, par. 13.

sue conseguenze a proposito della violenza *online* contro le donne, dove l'ultima parte delle raccomandazioni è indirizzata proprio agli intermediari di *internet*. Secondo la Relatrice speciale, infatti, gli intermediari di *internet* dovrebbero sostenere il principio di protezione dei diritti umani *online*, accettando volontariamente e applicando tutti gli strumenti del diritto internazionale dei diritti umani e dei diritti delle donne allo scopo di contribuire alla protezione universale dei diritti umani, al conseguimento dell'*empowerment* femminile e all'eliminazione della discriminazione e della violenza contro le donne nello spazio digitale¹¹⁷. Tra le azioni raccomandate dalla Relatrice speciale figurano, ad esempio, quelle finalizzate ad adottare meccanismi trasparenti e accessibili di reclamo nei casi di violenza *online* o facilitata dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione¹¹⁸, a fornire termini di servizio e strumenti di *reporting* nelle lingue locali, *user-friendly* e facili da trovare¹¹⁹, a garantire la sicurezza e la *privacy* dei dati e a garantire che il trattamento di tali dati sia in conformità alle norme del diritto internazionale dei diritti umani ed effettuato con il consenso informato degli interessati¹²⁰. Infine, la Relatrice speciale raccomanda alle piattaforme *online* di impegnarsi ad eliminare la violenza di genere *online*, stanziando risorse per il finanziamento di campagne informative e educative sulla prevenzione della violenza contro le donne e le ragazze facilitata dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e sulla promozione dei diritti umani e della sicurezza digitale¹²¹.

Sul piano regionale, il Consiglio d'Europa affronta la questione della regolamentazione della rete in una serie di strumenti non vincolanti, tra i quali la *Digital Agenda 2022-2025*¹²² e le già citate Raccomandazione CM/Rec(2022)16 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in tema di *hate speech*, la cui Nota esplicativa contiene una serie di suggerimenti rivolti agli intermediari della rete¹²³, e la Raccomandazione generale n. 1 del GREVIO. In particolare, il GREVIO sollecita gli Stati parti a incoraggiare il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e gli intermediari di *internet*, incluse le piattaforme di *social media*, ad impegnarsi

¹¹⁷ *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on online violence against women and girls from a human rights perspective*, nota 6 *supra*, par. 115.

¹¹⁸ *Ibid.*, par. 116.

¹¹⁹ *Ibid.*, par. 117.

¹²⁰ *Ibid.*, par. 118.

¹²¹ *Ibid.*, par. 119.

¹²² Consiglio d'Europa, *Digital agenda 2022-2025. Protecting human rights, democracy and the rule of law in the digital environment*, CM(2022)20-final, 04 maggio 2022.

¹²³ Nota esplicativa della Raccomandazione CM/Rec(2022)16, par. 156-167 relativi ai par. 38-42 della Raccomandazione.

attivamente ad eliminare i pregiudizi di genere nella progettazione di prodotti *smart*, applicazioni di telefonia mobile, videogiochi e nello sviluppo dell'intelligenza artificiale, a creare meccanismi interni di monitoraggio orientate alla tutela delle vittime e a sostenere maggiore consapevolezza delle prospettive e delle esperienze delle utenti, in particolare di quelle più esposte a forme di discriminazione intersezionale¹²⁴.

Nell'Unione europea, invece, il punto di riferimento sul piano della regolamentazione della rete è il *Digital Service Act*¹²⁵ (DSA), che mira a stabilire «una serie di norme uniformi per un ambiente *online* sicuro, prevedibile e affidabile che consentano ai cittadini dell'Unione e ad altre persone di esercitare i loro diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹²⁶». Il Regolamento impone, in particolare, obblighi di diligenza per i prestatori di servizi intermediari, quali piattaforme, motori di ricerca e *hosting*, relativi al contrasto dei contenuti illegali, della disinformazione *online* e degli altri rischi per la società¹²⁷. Tali obblighi perseguono diversi obiettivi di interesse pubblico, quali la sicurezza e la fiducia dei destinatari del servizio, incluse tutte le categorie di utenti particolarmente esposte al rischio di essere vittima di discorsi d'odio, di molestie sessuali o di altre azioni discriminatorie¹²⁸. Gli obblighi previsti dal regolamento sono talvolta comuni a tutte le categorie di prestatori di servizi intermediari e, talvolta, specifici per ciascuna delle quattro categorie nelle quali essi vengono suddivisi. Ad esempio, tra gli obblighi comuni figurano attività di *reporting* contenenti «informazioni significative e comprensibili concernenti le attività di moderazione dei contenuti avviate di propria iniziativa dai prestatori, compresi l'utilizzo di strumenti automatizzati» e sull'uso degli algoritmi per i sistemi di raccomandazione dei contenuti. Tra gli obblighi aggiuntivi invece, figurano, ad esempio, la predisposizione di meccanismi di reclamo o di ricorso, la motivazione delle restrizioni imposte a seguito della verifica di attività dal contenuto illegale o incompatibile con le condizioni generali d'utilizzo del servizio, la notifica di sospetti di reati, la risoluzione extragiudiziale e per via giudiziaria delle controversie. Inoltre, per i fornitori di piattaforme *online* designati come piattaforme *online* di dimensioni molto grandi, ovvero che hanno un numero medio di destinatari attivi del servizio nell'Unione

¹²⁴ GREVIO, *General Recommendation No. 1*, nota 652, par. 51 (i).

¹²⁵ Regolamento UE 2022/2065 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali).

¹²⁶ *Ibid.*, par. 3 del “considerando”.

¹²⁷ *Ibid.*, par. 2 del “considerando”. In particolare, agli obblighi in materia di dovere di diligenza per un ambiente *online* trasparente e sicuro è dedicato il Capo III del Regolamento.

¹²⁸ *Ibid.*, par. 40 del “considerando”.

europea pari o superiore a 45 milioni al mese¹²⁹, il Regolamento prevede una serie di obblighi maggiormente gravosi¹³⁰. Tra questi, ricordiamo la valutazione dei rischi sistemici derivanti dalla progettazione, dal funzionamento e dall'uso dei loro servizi, nonché dai potenziali abusi da parte dei destinatari dei servizi e il rispetto delle prescrizioni in materia di diligenza nell'adozione di opportune misure di attenuazione dei rischi e della loro prevenzione nel rispetto dei diritti fondamentali. Nell'ambito di tali misure di attenuazione rientrano, ad esempio, l'adeguamento delle procedure di moderazione dei contenuti e la rimozione rapida dei contenuti illegali, la protezione dei minori, la trasparenza sugli algoritmi e sulla pubblicità personalizzata. La Commissione europea il 24 ottobre 2025 ha comunicato di aver avviato un'indagine preliminare a carico delle piattaforme TikTok e Meta (società madre di Facebook e Instagram) per la violazione degli obblighi previsti dal DSA¹³¹. Secondo il comunicato ufficiale, la Commissione europea ha riscontrato da parte di entrambe le piattaforme la violazione dell'obbligo di garantire ai ricercatori un adeguato accesso ai dati pubblici, che è volto a garantire la capacità di condurre ricerche affidabili sull'esposizione degli utenti, inclusi i minori, a contenuti illegali o dannosi. Inoltre, Meta avrebbe violato gli obblighi relativi ai meccanismi di segnalazione e rimozione dei contenuti illegali.

Sempre con riguardo alla condotta delle piattaforme *online* e motori di ricerca di dimensioni molto grandi, l'art. 45 del DSA prevede la possibilità di aderire, su base volontaria, a codici di condotta che vincolano i firmatari al rispetto degli impegni delineati nel codice, o nei codici, a cui aderiscono. In particolare, il 20 gennaio 2025 la Commissione e il Comitato europeo per i servizi digitali hanno approvato il “Codice di Condotta per contrastare l'illecito incitamento all'odio *online* +¹³²”, ovvero la versione aggiornata, in adeguamento del DSA, dell'analogo Codice di condotta adottato nel 2016. Tramite la sottoscrizione del Codice di condotta, i firmatari si impegnano a prevenire e a contrastare la diffusione dello *hate speech* sulle piattaforme *online* attraverso misure in materia di termini e condizioni, tempi di revisione delle notifiche, trasparenza e

¹²⁹ *Ibid.*, art. 33.

¹³⁰ *Ibid.*, sez. 3, artt. 19-28.

¹³¹ Commissione europea, comunicato stampa del 24 ottobre 2025, *Commission preliminarily finds TikTok and Meta in breach of their transparency obligations under the Digital Services Act*, disponibile al link https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2503, ultimo accesso 15 giugno 2026.

¹³² *The Code of conduct on countering illegal hate speech online +*, 20 gennaio 2025. I firmatari del Codice di Condotta sono dodici, di cui 7 designati come piattaforme online di grandi dimensioni (Facebook, Instagram, LinkedIn, Snapchat, TikTok, X e Youtube) e altri 5 firmatari (Dailymotion, Jeuxvideo.com, Microsoft, Rakuten Viber, Twitch). Il *download* del testo del Codice di condotta è disponibile alla pagina <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online>, ultimo accesso 15 giugno 2026.

accountability delle azioni di moderazione dei contenuti, cooperazione interna e multilaterale e iniziative di sensibilizzazione, di civiltà *online* e di contronarrazione¹³³.

2. La violenza ostetrica come nuova sfida nell'ambito della violenza contro le donne

Il concetto di violenza ostetrica, ovvero il tema della violazione dei diritti delle donne in occasione del parto ad opera dei professionisti della sanità, a differenza del discorso d'odio *online* affrontato nel paragrafo precedente, non scaturisce da una nuova forma di violenza contro le donne facilitata dal progresso tecnologico, quanto dall'emergente comprensione ed elevazione a standard, a livello internazionale, delle sue caratteristiche come forma di violenza di genere e violazione dei diritti umani delle donne. Storicamente, infatti, la salute riproduttiva femminile è stata caratterizzata da un approccio ostetrico cruento fin dagli albori della ginecologia ospedaliera. Nei reparti di maternità, dove erano prevalentemente ricoverate partorienti emarginate o in grave stato di salute, venivano sperimentati il taglio cesareo, il rivolgimento per manovre interne su feto vivo, l'applicazione di vari tipi di forcipi e la sinfisiotomia¹³⁴, e la "violenza ostetrica", espressione utilizzata per la prima volta dall'ostetrico e fisiologo James Blundell¹³⁵ nel 1827, era causa di devastanti danni alla salute delle donne.

Come premesso, il concetto di violenza ostetrica, che ha attirato negli ultimi anni sempre maggiore attenzione anche a livello mediatico, è stato studiato e analizzato sistematicamente a partire dagli anni Duemila quando, dopo alcuni anni di attivismo di alcune associazioni latinoamericane per richiamare l'attenzione sulle violazioni di diritti umani avvenute nel contesto del parto medicalizzato, fu sancito per la prima volta il riconoscimento formale della violenza ostetrica come specifica forma di violenza contro le donne nell'art. 15 della *Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* del Venezuela¹³⁶. È utile riportare qualche dato fotografato da un'indagine

¹³³ Il Consiglio d'Europa e l'Unione europea hanno avviato congiuntamente il progetto "*Increasing Civil Society Organisations' knowledge and capacities to tackle hate speech online*", il cui obiettivo principale è il contrasto all'incitamento all'odio *online* attraverso misure non giuridiche quali le contronarrazioni e le narrazioni alternative, studiandone, in particolare, il loro ruolo nel favorire un cambiamento sociale e culturale che promuova un linguaggio basato sul rispetto e sull'accettazione. <https://www.coe.int/en/web/inclusion-and-antidiscrimination/building-capacities-to-tackle-hate-speech-online>, ultimo accesso 15 giugno 2026.

¹³⁴ V. LOMBARDI, *Il medico delle donne. Il ginecologo e le sue pazienti*, collana Medi-Care, Milano, Franco Angeli editore, 2000.

¹³⁵ J. BLUNDELL, *Lectures on the theory and practice of midwifery*, in *The Lancet*, vol. 9, n. 22, 1827, pagg. 329-335.

¹³⁶ All'art. 15 della *Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* del Venezuela, approvata il 23 aprile 2007, la violenza ostetrica viene definita: «the appropriation of a woman's

del 2017 dell'Osservatorio sulla Violenza Ostetrica Italia¹³⁷, che stima in un milione (21% del totale del campione di mamme in Italia con figli di 0-14 anni) le mamme italiane che, nei quattordici anni precedenti l'indagine, hanno vissuto un'esperienza di violenza ostetrica durante il parto o il travaglio e nel 41% le donne che hanno subito pratiche lesive della propria dignità o integrità psicofisica. Di queste, il 6% ha scelto di non affrontare una seconda gravidanza a causa del trauma derivato dalle forme di violenza, fisica o psicologica, subite nel corso della prima gravidanza, determinando altresì, secondo le stime, la mancata nascita di circa ventimila bambini ogni anno. In particolare, il 54% delle mamme intervistate ha riferito di aver subito un'episiotomia (definita dall'OMS una pratica dannosa, tranne in alcuni casi) e, di queste, il 61% ha dichiarato di non aver dato il consenso informato per autorizzare l'intervento.

Nell'aprile 2024, su richiesta della Commissione del Parlamento europeo per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere, è stato pubblicato il report "*Obstetric and gynaecological violence in the EU - Prevalence, legal frameworks and educational guidelines for prevention and elimination*"¹³⁸. Questa indagine ha evidenziato che la violenza ostetrica è costituita da abusi psicologici, fisici e sessuali durante le visite ostetriche e ginecologiche, pratiche mediche forzate o compiute senza consenso, procedure mediche dannose non necessarie dal punto di vista medico e rifiuto o ritardo nelle cure. Ciò che costituisce violenza ostetrica, in particolare, è documentato da esperti a livello internazionale che riferiscono casi di «percosse, colpi, schiaffi, calci, l'uso di bavagli, di cinture di contenimento, linguaggio violento o volgare, commenti giudicanti o accusatori, procedure mediche forzate o senza consenso quali taglio cesareo, episiotomia, manovra di Kristeller e travaglio indotto non clinicamente giustificati¹³⁹». Allo stesso modo, sono considerati esempi di violenza ostetrica anche la detenzione delle

body and reproductive processes by health personnel, in the form of dehumanizing treatment, abusive medicalization and pathologisation of natural processes, involving a woman's loss of autonomy and of the capacity to freely make her own decisions about her body and her sexuality, which has negative consequences for a woman's quality of life»

¹³⁷ Indagine nazionale "Le donne e il parto", 2017, condotta da Doxa e finanziata dalle associazioni La Goccia Magica e CiaoLapo Onlus su iniziativa dell'Osservatorio sulla Violenza Ostetrica Italia. <https://ovoitalia.wordpress.com/indagine-doxa-ovoitalia/>, ultimo accesso 19 giugno 2026.

¹³⁸ S. BRUNELLO, M. GAY-BERTHOMIEU, B. SMILES, E. BARDHO, C. SCHANTZ, V. ROZEE, *Obstetric and gynaecological violence in the EU - Prevalence, legal frameworks and educational guidelines for prevention and elimination*, 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/761478/IPOL_STU\(2024\)761478_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/761478/IPOL_STU(2024)761478_EN.pdf), ultimo accesso 19 giugno 2026.

¹³⁹ S. DE VIDO, *Violence against women's health in international law*, Manchester University Press, Melland Schill Series, 2020, pag. 90.

donne e dei loro neonati in strutture per insolenza e il rifiuto di fornire sollievo dal dolore durante il travaglio¹⁴⁰.

In dottrina è stato osservato che la mortalità materna, i maltrattamenti e l'abuso durante il travaglio sono «the greatest social injustice of our times, which highlight the failure and refusal of political, religious, health and legal institutions to address the most fundamental way in which women differ from men¹⁴¹». Questa forma di violenza, così come la violenza ginecologica, è nota nella letteratura scientifica per avere un profondo impatto emotivo e fisico, con conseguenze che si riverberano sull'autostima e sulle relazioni sociali e di coppia e che innescano, sul piano psicologico, una serie di reazioni che includono tristezza persistente, paura, sensi di colpa, rimorsi, insicurezza e vergogna¹⁴².

La ragione per cui la violenza ostetrica rappresenta un'altra sfida emergente del diritto internazionale dei diritti umani delle donne consiste principalmente nel fatto che, come vedremo, non è ancora stata formulata una definizione di violenza ostetrica globalmente condivisa e giuridicamente vincolante. L'indeterminatezza di questo concetto produce effetti dannosi sia sulle vittime, che faticano anzitutto a identificare correttamente le proprie esperienze, sia sugli operatori sanitari, che potrebbero non capire come evitare di commettere ciò che costituisce, a tutti gli effetti, una forma di violenza contro le donne o di "violenza contro la salute delle donne"¹⁴³.

2.1 La violenza ostetrica come questione di diritti umani

Nell'ambito dei diritti umani, il concetto di violenza ostetrica rappresenta un'evoluzione del diritto alla maternità sicura dalla tutela dell'integrità fisica delle gravide e delle puerpere all'inclusione di cure rispettose, dignitose e libere da ogni forma

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*, pag. 89 e R. COOK, *Advancing safe motherhood through human rights*, in *SOGC Journal*, vol. 363, 1999, pag. 364.

¹⁴² M. CÁRDENAS-CASTRO, S. SALINERO-RATES, *Loss of autonomy, legitimization of violence, transgression of intimacy, and fear of abuse: A thematic analysis of stories of gynecological violence and its consequences*, in *Sage Journals*, 2024, vol. 34, n. 3, pagg. 403-423.

¹⁴³ Sara De Vido, in *Violence against women's health in international law* (nota 139 *supra*), elabora il concetto di "violence against women's health" che si basa sulla bidimensionalità della violenza che colpisce il diritto delle donne alla salute e alla salute riproduttiva e aggiunge alla definizione di violenza contro le donne l'elemento della limitazione dell'autonomia delle donne, altrimenti assente nella nozione di violenza contro le donne elaborata a livello internazionale. In particolare, la violenza contro la salute delle donne comprende due dimensioni che riguardano non la natura dell'attore (Statale o non-statale) ma la natura della violenza, ovvero la dimensione orizzontale, costituita dalla violenza interpersonale e la dimensione verticale, costituita dalle politiche sanitarie statali e dalle leggi che causano violenza contro le donne.

di discriminazione e di violenza¹⁴⁴. Diversi strumenti internazionali giuridicamente vincolanti mirano a promuovere una maternità sicura, tra cui in particolare il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e la CEDAW. Essi prevedono, rispettivamente, all'art. 10 (2) che «special protection should be accorded to mothers during a reasonable period before and after childbirth» e, all'art. 12 (2), che gli Stati parti debbano assicurare l'accesso alle donne a «appropriate services in connection with pregnancy, confinement and the post-natal period». Il *focus* principale della tutela prevista da queste disposizioni riguardava, essenzialmente, la prevenzione della mortalità e della morbidità materna attraverso l'accesso, garantito dallo Stato, a strutture mediche dotate di risorse adeguate e di professionisti sanitari qualificati durante la gravidanza e il parto¹⁴⁵. Tuttavia, la disponibilità dell'accesso alle strutture sanitarie iniziò ad essere ritenuta, da sola, insufficiente a tutelare la maternità sicura, se non associata ad un approccio che garantisca in maniera completa l'accesso a cure materne rispettose dei diritti delle donne¹⁴⁶. Segnatamente, ciò avvenne quando il Comitato CEDAW, nel caso *Alyne da Silva Pimentel Teixeira c. Brasile*¹⁴⁷, riconobbe che una molteplicità di fattori, tra cui la discriminazione per ragioni etniche e socioeconomiche sofferta dalla donna durante le cure ospedaliere, avevano contribuito alla sua morte, avvenuta a seguito di un trattamento inadeguato e intempestivo per gravi complicanze ostetriche. Questo riconoscimento ha elevato lo standard della maternità sicura al diritto all'assistenza rispettosa e dignitosa durante la gravidanza e il parto e ha facilitato l'individuazione, a livello internazionale, del fenomeno dei maltrattamenti e delle violenze subite dalle donne durante la gravidanza e, in particolare, durante il parto, così come era stato dimostrato da sempre più numerosi studi.

La violenza ostetrica come violazione dei diritti umani venne riconosciuta per la prima volta, a livello regionale, dal Comitato di esperti dell'organismo di controllo della Convenzione di Belém do Pará (MESECVI) che, nel suo secondo rapporto di *follow-up* sull'implementazione della Convenzione del 2012, ha ripreso la nozione di violenza ostetrica dalla già citata *Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* del Venezuela¹⁴⁸ e ha raccomandato agli Stati parti l'adozione di normative

¹⁴⁴ C. PICKLES, *Emerging human rights standards on obstetric violence and abuse during childbirth*, in *International Journal of Gynecology and Obstetrics*, 2025, vol. 170, pag. 508.

¹⁴⁵ *Ibid.*, pag. 509.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Alyne da Silva Pimentel Teixeira c. Brasile*, CEDAW/C/49/D/17/2008, comunicazione n. 017/2008, *views* del 25 luglio 2011, par. 7.7.

¹⁴⁸ Si veda la nota 136 *supra*.

che qualifichino la violenza ostetrica come reato¹⁴⁹. Il Comitato ha posto un particolare accento, che risulta meritevole di nota, sull'importanza di fornire informazioni tempestive e adeguate ad assicurare alle donne e alle ragazze la libertà e la volontarietà del consenso informato riguardante la salute sessuale e sulla necessità di adottare una prospettiva interculturale nell'erogazione dei servizi sanitari.

Sul piano internazionale è considerata rivoluzionaria nel percorso di affermazione della violenza ostetrica come violazione dei diritti umani la dichiarazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) del 2014 “La prevenzione ed eliminazione dell'abuso e della mancanza di rispetto durante l'assistenza al parto presso le strutture ospedaliere¹⁵⁰”, diffusa con il proposito di invitare la comunità internazionale all'azione, al dialogo, alla ricerca e all'*advocacy* su questo tema, inquadrato nell'ambito dei fondamentali diritti umani della donna sanciti dal diritto internazionale dei diritti umani. L'OMS riconosce il fatto che molte donne, durante il parto in ospedale, facciano esperienza di trattamenti irrispettosi ed abusanti che costituiscono non solo una violazione del diritto ad un'assistenza rispettosa, ma anche una minaccia al diritto alla vita, alla salute, all'integrità fisica e alla libertà da ogni forma di discriminazione e promuove il diritto delle donne al più alto standard di salute possibile. Questo diritto include «il diritto all'assistenza dignitosa e rispettosa durante la gravidanza e il parto, così come il diritto ad essere libera dalla violenza e dalla discriminazione¹⁵¹». Viene riconosciuto, in particolare alle gestanti, il «diritto a pari dignità, ad essere libere nel cercare, ricevere e rilasciare informazioni, ad essere libere dalla discriminazione, e ad usufruire del più alto standard raggiungibile di salute fisica e mentale, inclusa la salute sessuale e riproduttiva¹⁵²». L'OMS, inoltre, evidenzia, anche nell'ambito dell'assistenza materna, l'esistenza di fattori intersezionali di discriminazione che rendono particolarmente esposte al rischio di trattamenti irrispettosi e di abusi alcune categorie di donne, quali le «adolescenti, donne non sposate, donne in condizioni socio-economiche sfavorevoli, donne appartenenti a minoranze etniche, o donne migranti e donne affette da HIV¹⁵³».

¹⁴⁹ Follow-up Mechanism to the Belém do Pará Convention (MESECVI), *Second Hemispheric Report on the Implementation of the Belém do Pará Convention*, aprile 2012, pagg. 38-40.

¹⁵⁰ Dichiarazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità “*The prevention and elimination of disrespect and abuse during facility-based childbirth*” del 14 settembre 2014. Disponibile al link: <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-RHR-14.23>, ultimo accesso 21 giugno 2026.

¹⁵¹ *Ibid.*, IV capoverso della Premessa.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*, III capoverso della Premessa.

A circa dieci anni di distanza dalla Dichiarazione del 2014, l'OMS ha pubblicato un nuovo documento, il *Compendium on respectful maternal and newborn care*¹⁵⁴, che costituisce un elaborato aggiornamento degli strumenti e delle strategie organizzative e culturali per promuovere la migliore assistenza materno-infantile possibile ed estende il diritto ad un'assistenza rispettosa all'«intero *continuum* dell'assistenza materna e neonatale, compresa l'assistenza prenatale, al parto e postnatale». Il Compendio afferma, inoltre, che i principi fondamentali dell'assistenza rispettosa debbano essere applicati a tutte le interazioni con i servizi di salute sessuale e riproduttiva delle donne, delle “*gender-diverse people*” e dei neonati. Inoltre, nel Compendio vengono individuate nove aree di intervento a livello nazionale e subnazionale che mirano a rafforzare le politiche, le leggi e gli standard, nonché migliorare la *governance* e sensibilizzare l'opinione pubblica per affrontare i *driver* dei maltrattamenti e rafforzare quelli che promuovono un'assistenza rispettosa.

Nel 2015 diversi esperti dei diritti umani a livello regionale e delle Nazioni Unite, inclusa la Relatrice Speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e le sue conseguenze hanno pubblicato una dichiarazione congiunta sull'implementazione dell'Agenda 2030, chiamando gli Stati ad «affrontare gli atti di violenza ostetrica e la violenza istituzionale di cui soffrono le donne nelle strutture sanitarie» e «di prendere tutte le misure pratiche e legislative per prevenire, proibire e punire tali atti e garantire i risarcimenti»¹⁵⁵.

Successivamente, il tema della violenza ostetrica è stato portato all'attenzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dalla Relatrice Speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e le sue conseguenze Dubravka Šimonović attraverso il report “*A human rights-based approach to mistreatment and violence against women in*

¹⁵⁴ Organizzazione Mondiale della Sanità, *Compendium on respectful maternal and newborn care*, 07 agosto 2025, pubblicato in collaborazione con HRP (Human Reproduction Programme), UNICEF (United Nations Children's Fund), UNFPA (United Nations Population Fund), USAID e Momentum. Disponibile al link: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240110939>, ultimo accesso 21 giugno 2026.

¹⁵⁵ *Joint Statement by The UN Special Rapporteurs on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, on the situation of human rights defenders, on violence against women, its causes and consequences, and the Working Group on discrimination against women in law and in practice, the Rapporteur on the Rights of Women of the Inter-American Commission on Human Rights and the Special Rapporteurs on the Rights of Women and Human Rights Defenders of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, 24 settembre 2015, disponibile al link: <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2015/09/joint-statement-un-human-rights-experts-rapporteur-rights-women>, ultimo accesso 21 giugno 2026.

reproductive health services with a focus on childbirth and obstetric violence”¹⁵⁶. La Relatrice speciale individua nei maltrattamenti e nella violenza contro le donne nei servizi di salute riproduttiva e durante il parto una violazione del fondamentale diritto all’uguaglianza e una violazione dei diritti umani delle donne, attuate «in the wider context of structural inequality, discrimination and patriarchy» e che sono anche «the result of a lack of proper education and training»¹⁵⁷. Nel Rapporto, la Relatrice ha portato alla luce le manifestazioni di maltrattamento e di violenza di genere nei servizi di salute riproduttiva e durante il parto presso le strutture ospedaliere¹⁵⁸ emerse a seguito di un’intensa attività di studio e ricerca, alcune delle quali già definite come violazioni dei diritti umani e torture come, ad esempio, la sinfisiotomia, che è stata utilizzata principalmente in Irlanda fino ai primi anni 1990 senza la conoscenza o il consenso libero e informato della donna, l’episiotomia se non necessaria o realizzata senza il consenso informato e l’utilizzo di manette o catene sulle donne durante il parto. Inoltre, ha riconosciuto il consenso informato per trattamenti medici nell’ambito dei servizi di salute riproduttiva e nel parto come un diritto umano fondamentale¹⁵⁹, anche nel caso in cui il suo ottenimento possa risultare problematico e richiedere tempo, in quanto esso «consiste in un processo continuo di comunicazione e interazione tra il paziente e l’operatore sanitario»¹⁶⁰, per cui la sola firma su un modulo, spesso ottenuta preventivamente al momento del ricovero o durante le contrazioni del travaglio, non è indicazione di consenso informato. In altre parole, la Relatrice speciale identifica nel consenso (e nel diniego) informato il diritto fondamentale ad un processo individualizzato di continua comunicazione legato all’autonomia, alla dignità e alla libertà delle donne, che costituisce un elemento chiave nella prevenzione della violenza ostetrica¹⁶¹.

La Relatrice speciale individua le condizioni e le restrizioni del sistema sanitario come le cause strutturali all’origine della violenza ostetrica dovute, in particolare, alle cattive condizioni di lavoro di molti professionisti sanitari e alla storica sovrarappresentazione maschile nel campo ginecologico e ostetrico, rispetto alle quali gli Stati hanno l’obbligo di «stanziare il massimo delle risorse disponibili per la salute sessuale e riproduttiva e

¹⁵⁶ *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on a human rights-based approach to mistreatment and violence against women in reproductive health services with a focus on childbirth and obstetric violence*, UN doc A/74/137, 11 luglio 2019.

¹⁵⁷ *Ibid.*, par. 9.

¹⁵⁸ *Ibid.*, par. 15-31.

¹⁵⁹ *Ibid.*, par. 32.

¹⁶⁰ *Ibid.*, par. 38.

¹⁶¹ C. PICKLES, nota 144 *supra*, pag. 510.

adottare un approccio basato sui diritti umani per identificare le necessità finanziarie e le relative allocazioni¹⁶²». Nel Rapporto viene riconosciuto, quindi, l'obbligo per gli Stati di rispettare, tutelare e soddisfare (“*to respect, to protect and to fulfill*”) i diritti umani delle donne, che includono:

«il diritto a ricevere una cura dignitosa e rispettosa nei servizi di salute riproduttiva e nell'assistenza ostetrica, che deve essere libera dalla discriminazione e da ogni violenza, inclusi il sessismo, la violenza psicologica, la tortura, i trattamenti inumani e degradanti e la coercizione. Nel contesto dell'assistenza riproduttiva e alla nascita, i sistemi sanitari devono essere adeguatamente finanziati per fornire un'assistenza sanitaria riproduttiva e assistenza alla maternità accessibili e di qualità, in modo da assicurare che i bisogni e gli interessi di salute riproduttiva delle donne vengano soddisfatti durante il parto, durante gli esami ginecologici, nei trattamenti di fertilità, nell'interruzione di gravidanza, nella contraccezione e in altri contesti di salute sessuale e riproduttiva¹⁶³».

Anche la Relatrice speciale ONU sul diritto alla salute Tlaleng Mofokeng, nel rapporto tematico “*Sexual and reproductive health rights: challenges and opportunities during the COVID-19 pandemic*”, riconosce il fenomeno della violenza ostetrica documentato dagli *human rights mechanisms* e ricollega espressamente alla pandemia l'intensificazione di tale fenomeno, così come dei maltrattamenti e della violenza contro le donne¹⁶⁴.

Sul piano regionale, così come il Rapporto della Relatrice speciale ONU sulla violenza contro le donne, le sue cause e le sue conseguenze del medesimo anno, anche il Consiglio d'Europa, nella Risoluzione dell'Assemblea parlamentare 2306/2019 sulle violenze ostetriche e ginecologiche¹⁶⁵, definisce la violenza ostetrica come una forma di violenza e di discriminazione contro le donne nel quadro normativo della Convenzione di Istanbul, nonché una violazione dei diritti umani originata dalla cultura patriarcale ancora predominante nella società, incluso il settore sanitario, che è stata a lungo celata e spesso ignorata. Si legge, infatti, che la violenza ostetrica è «a violation of human rights

¹⁶² *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on a human rights-based approach to mistreatment and violence against women in reproductive health services with a focus on childbirth and obstetric violence*, nota 156 *supra*, par. 39. La Relatrice Speciale richiama il documento dell'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Technical guidance on the application of a human rights based approach to the implementation of policies and programmes to reduce preventable maternal morbidity and mortality* (OHCHR), A/HRC/21/22, A/HRC/21/22/Corr.1 e A/HRC/21/22/Corr.2, par. 4–8.

¹⁶³ *Ibid.*, par. 76. Traduzione non ufficiale.

¹⁶⁴ *Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Tlaleng Mofokeng “Sexual and reproductive health rights: challenges and opportunities during the COVID-19 pandemic*, UN doc. A/76/172, 16 luglio 2021.

¹⁶⁵ Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione n. 2306/2019 “*Obstetrical and gynaecological violence*”, adottata il 03 ottobre 2019.

and a manifestation of gender discrimination¹⁶⁶», «a form of violence that has long been hidden and is still too often ignored¹⁶⁷» e aggiunge che «This violence reflects a patriarchal culture that is still dominant in society, including in the medical field¹⁶⁸». Il Consiglio d'Europa riconosce che la prevenzione e il contrasto alla violenza ostetrica e ginecologica non siano ancora considerati delle priorità nelle politiche degli Stati membri, e che – per questo – è necessario riconoscere e affrontare il fenomeno della violenza ostetrica sulla base della dichiarazione dell'OMS del 2014 e del Rapporto della Relatrice speciale ONU sulla violenza contro le donne, le sue cause e le sue conseguenze, anche in considerazione del fatto che l'art. 39 della Convenzione di Istanbul, alla quale l'Assemblea parlamentare rinnova il pieno supporto, condanna specificamente l'aborto e la sterilizzazione forzati, ma non prevede disposizioni che affrontino genericamente la violenza ostetrica e ginecologica¹⁶⁹. La Risoluzione prevede, inoltre, una serie di azioni che gli Stati parti dovrebbero mettere in atto per prevenire e per contrastare la violenza ostetrica e ginecologica assicurando un'assistenza sanitaria rispettosa dei diritti e della dignità umana, quali la prevenzione e il contrasto alle discriminazioni nell'accesso alle cure sanitarie, il monitoraggio e lo studio dei dati statistici relativi alle procedure mediche durante i parti e ai casi di violenza, la promozione di apposite campagne informative e di sensibilizzazione, l'adozione o l'implementazione delle leggi sul consenso informato e sul diritto di informazione nelle procedure mediche, la formazione del personale sanitario e l'attuazione di meccanismi di tutela e protezione delle vittime¹⁷⁰. Infine, ciò che il Consiglio d'Europa chiede agli Stati di parlare di violenza ostetrica e dei diritti delle pazienti nelle proprie aule parlamentari per contribuire al dibattito pubblico e per incoraggiare a rompere i numerosi tabù ancora presenti¹⁷¹.

Da ultimo, occorre ricordare la risoluzione 2020/2215(INI) sulla “Situazione della salute sessuale e riproduttiva e relativi diritti nell'UE, nel quadro della salute delle donne” approvata dal Parlamento europeo il 24 giugno 2021, che inquadra la violenza ostetrica nell'ambito della violenza di genere in violazione dei diritti umani delle donne e invita gli Stati a combatterla «rafforzando le procedure che garantiscono il rispetto del previo consenso libero e informato e la protezione da trattamenti disumani e degradanti nei

¹⁶⁶ *Ibid.*, par. 1.

¹⁶⁷ *Ibid.*, par. 3.

¹⁶⁸ *Ibid.*, par. 5.

¹⁶⁹ *Ibid.*, par. 4.

¹⁷⁰ *Ibid.*, par. 8.

¹⁷¹ *Ibid.*, par. 9.

contesti sanitari, anche attraverso misure di formazione dei professionisti del settore medico»¹⁷².

2.2 La responsabilità statale nel contrasto alla violenza ostetrica nel sistema CEDAW

Si è osservato come il quadro dei diritti umani tracciato dai meccanismi internazionali dei diritti umani stia evolvendo verso la protezione del diritto delle donne ad un'assistenza alla maternità sicura, rispettosa e dignitosa, libera dalla discriminazione e dalla violenza. L'evoluzione del riconoscimento di questo diritto nella comunità internazionale è stata resa possibile altresì grazie alla giurisprudenza dei *treaty bodies*, che hanno contribuito a definire il fenomeno della violenza ostetrica come violenza contro le donne e come violazione dei diritti umani fondamentali attraverso l'individuazione degli obblighi statali derivanti dal quadro normativo delle convenzioni internazionali di riferimento.

Si è già posta in rilievo nel paragrafo precedente l'importanza della decisione del Comitato CEDAW nel caso *Alyne da Silva Pimentel Teixeira c. Brasile*¹⁷³, che è stato il primo caso di mortalità materna deciso da un comitato internazionale per i diritti umani e «the first decision of an international treaty body holding a government accountable for a preventable maternal death¹⁷⁴», ossia la prima decisione di un *treaty body* a ritenere lo Stato responsabile di una morte materna prevenibile, come ha osservato la rinomata giurista Rebecca Cook. Il caso, riguardante la morte di una donna brasiliana di origini africane a seguito di complicanze ostetriche a causa di un'errata diagnosi e del ritardo nelle cure ostetriche d'emergenza, ruota attorno a due questioni fondamentali che sono prodromiche al riconoscimento della violenza ostetrica come violazione dei diritti umani, ovvero la qualità della tutela della maternità e della gravidanza senza discriminazioni sulla base della razza, del reddito e della provenienza geografica e la responsabilità dello Stato nel garantire servizi di assistenza sanitaria di qualità per le donne in gravidanza.

Secondo il Comitato, la mancanza di servizi sanitari per la maternità non rispetta i bisogni sanitari specifici e distintivi e gli interessi delle donne e costituisce una

¹⁷² Risoluzione del Parlamento europeo del 24 giugno 2021 sulla situazione della salute sessuale e riproduttiva e relativi diritti nell'UE, nel quadro della salute delle donne (2020/2215(INI), 24 giugno 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0314>, ultimo accesso 24 giugno 2026.

¹⁷³ Nota 147 *supra*.

¹⁷⁴ R. J. COOK, *Human rights and maternal health: exploring the effectiveness of the Alyne decision*, in *Journal of Law, Medicine & Ethics*, 2013, vol. 41, n. 103, pagg. 103-123, citata anche in S. DE VIDO, nota 139 *supra*, pag. 97.

violazione dell'art. 12 (2) della CEDAW, nonché una discriminazione ai sensi dell'art. 12 (1)¹⁷⁵ e dell'art. 1, e denota, altresì, un impatto differenziale sul diritto delle donne alla vita¹⁷⁶. Un ulteriore elemento sul quale il Comitato pone l'accento nella sua decisione è la discriminazione intersezionale sofferta dalla signora da Silva Pimentel Teixeira non solo sulla base del sesso, ma anche a causa delle sue origini e delle condizioni socioeconomiche, la cui convergenza o associazione dei diversi elementi «may have contributed to the failure to provide necessary and emergency care to (Ms. da Silva Pimentel Teixeira), resulting in her death¹⁷⁷».

Per quanto riguarda la violazione da parte dello Stato degli obblighi sanciti dalla Convenzione, il Comitato CEDAW richiama, nella sua decisione, il contenuto della *General Recommendation* n. 24, secondo la quale, ai sensi dell'art. 12 (2) della CEDAW, gli Stati parti hanno il dovere di «ensure women's right to safe motherhood and emergency obstetric services and they should allocate to these services the maximum extent of available resources¹⁷⁸». Invero, lo Stato parte non ha negato l'inadeguatezza delle cure ricevute dalla signora da Silva Pimentel Teixeira nella struttura sanitaria privata alla quale si era rivolta, dove non le è stato garantito un trattamento sanitario individualizzato nel rispetto della sua condizione di vulnerabilità a causa della negligenza professionale, dell'inidoneità delle infrastrutture e della mancanza di preparazione professionale che, tuttavia, lo Stato ritiene imputabili esclusivamente alla struttura privata¹⁷⁹. Contrariamente a quanto affermato dallo Stato, il Comitato richiama il dovere di *due diligence* in capo agli Stati parti, derivante dall'art. 2 (e) della Convenzione, «to take measures to ensure that the activities of private actors in regard to health policies and practices are appropriate» e ritiene lo Stato direttamente responsabile dell'operato degli istituti privati quando esternalizza i propri servizi sanitari, in quanto mantiene sempre il dovere di regolamentare e monitorare gli istituti sanitari privati¹⁸⁰.

¹⁷⁵ CEDAW, art. 12: (1) *States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in the field of health care in order to ensure, on a basis of equality of men and women, access to health care services, including those related to family planning.*

(2) *Notwithstanding the provisions of paragraph 1 of this article, States Parties shall ensure to women appropriate services in connection with pregnancy, confinement and the post-natal period, granting free services where necessary, as well as adequate nutrition during pregnancy and lactation.*

¹⁷⁶ *Alyne da Silva Pimentel Teixeira c. Brasile*, par. 7.6.

¹⁷⁷ *Ibid.*, par. 7.7.

¹⁷⁸ Comitato CEDAW, *General Recommendation No. 24: Article 12 of the Convention (Women and Health)*, UN doc. A/54/38/Rev.1, cap. I, 1999, par. 27.

¹⁷⁹ *Alyne da Silva Pimentel Teixeira c. Brasile*, par. 7.4.

¹⁸⁰ *Ibid.*, par. 7.5.

La decisione del caso *Alyne da Silva Pimentel Teixeira c. Brasile* ha aperto la strada per il riconoscimento a livello internazionale del diritto ad una tutela della maternità rispettosa e dignitosa, come abbiamo osservato in precedenza. Tuttavia, è con la storica decisione del caso *S.F.M. c. Spagna*¹⁸¹ che il Comitato affronta per la prima volta la violenza ostetrica come una forma di discriminazione sulla base del genere contro le donne nel parto in ospedale e la responsabilità dello Stato nei casi di violenza ostetrica nel sistema CEDAW. Il Comitato riconosce come violenza ostetrica la patologizzazione e l'eccessiva medicalizzazione del travaglio della signora S.F.M., dovuti da una «discriminazione strutturale basata su stereotipi di genere riguardanti la sessualità, la maternità e il parto¹⁸²». L'autrice della comunicazione aveva lamentato, infatti, di avere subito una serie di interventi medici contrari ai protocolli basati sulle evidenze scientifiche (tra i quali numerose visite ostetriche non necessarie, la somministrazione di ossitocina senza consenso informato, la costrizione al parto in posizione litotomica, l'estrazione fetale con ventosa, l'episiotomia senza consenso informato e la separazione dalla neonata) che, anche secondo il Comitato, sono stati determinati dalla persistenza di stereotipi di genere sulla maternità e sul parto e dal paternalismo medico¹⁸³. In altre parole, come osserva la dottrina, una parte degli abusi commessi nei reparti di ostetricia e ginecologia originerebbe dalla degenerazione del paternalismo medico in senso marcatamente autoritario, che conduce a considerare la partorienti una paziente "incapace" di autodeterminarsi, non affidabile sul piano emotivo e non meritevole di informazione e coinvolgimento nelle scelte sul parto¹⁸⁴. Per le stesse ragioni, il parto e la gravidanza assumerebbero una connotazione patologica che richiede sorveglianza, ospedalizzazione e controllo¹⁸⁵. Gli stereotipi di genere e la giustificazione paternalistica dell'eccessiva medicalizzazione del travaglio e del parto hanno caratterizzato anche il procedimento giudiziario e la possibilità per S.F.M. di ottenere un risarcimento. A questo proposito, il Comitato spiega che l'applicazione di stereotipi incide sul diritto delle donne di essere protette dalla violenza di genere, in questo caso dalla violenza ostetrica, e che le autorità incaricate di analizzare la responsabilità di tali atti devono prestare particolare attenzione a non riprodurli. Tuttavia, il Comitato osserva che, nel caso di specie, gli organi

¹⁸¹ *S.F.M. c. Spagna*, CEDAW/C/75/D/138/2018, comunicazione n. 138/2018, views del 28 febbraio 2020.

¹⁸² *Ibid.*, par. 3.7 e 6.4.

¹⁸³ *Ibid.*, par. 3.1 e 7.2.

¹⁸⁴ M. DI LELLO FINUOLI, *Profili penali della c.d. violenza ostetrica*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2022, vol. 3, pagg. 6-7.

¹⁸⁵ *Ibid.*

amministrativi e giudiziari, mostrando deferenza nei confronti dell'autorità sanitaria, ritenendo la donna un soggetto passivo del parto e minimizzando la sua sofferenza durante il ricovero in ospedale, non hanno rispettato questa cautela e hanno perpetuato gli stereotipi nella valutazione e nel giudizio dei fatti, rendendosi responsabili della violazione dei diritti riconosciuti dalla CEDAW¹⁸⁶, sanciti agli artt. 2 (b), (c), (d), (f), 3, 5 e 12.

Con il caso *N.A.E. c. Spagna*¹⁸⁷, la violenza ostetrica è stata nuovamente sottoposta al Comitato CEDAW, che la collega alla stereotipizzazione di genere e ne riconosce la relazione con la discriminazione basata sul genere, così come aveva concluso nelle *views* del caso *S.F.M. c. Spagna*. L'autrice della comunicazione individuale aveva riferito di essere stata sottoposta, senza alcuna necessità e contrariamente ai protocolli sanitari, all'induzione del parto tramite ossitocina, all'esecuzione del taglio cesareo, eseguito dagli studenti sotto la supervisione del tutor, senza che il marito fosse presente e senza che la stessa prestasse il consenso informato, nonché all'ingiustificata separazione dal neonato, che è stato alimentato artificialmente contro la volontà della madre, nonostante la gravidanza fisiologica e la preventiva sottoscrizione, presso la struttura sanitaria, di un piano del parto che escludeva interventi medici non necessari¹⁸⁸. Il Comitato CEDAW qualifica come violenza ostetrica i fatti documentati dall'autrice, a causa dei quali ha sofferto di disturbo post-traumatico da stress successivo al parto, riconoscendoli come il risultato della discriminazione strutturale basata sugli stereotipi di genere riguardanti il parto¹⁸⁹. Sotto il profilo della responsabilità statale, la decisione del Comitato ricalca quella del caso *S.F.M. c. Spagna* dove, riconoscendo l'impatto negativo degli stereotipi di genere sul diritto delle donne di essere protette dalla violenza sulla base del genere e, quindi, anche dalla violenza ostetrica, ritiene lo Stato responsabile della violazione degli obblighi sanciti dagli artt. 2 (b), (c), (d), (f), 3, 5 e 12 della Convenzione in quanto gli organi amministrativi e giudiziari, che avrebbero dovuto giudicare atti discriminatori, non hanno esercitato la dovuta cautela nell'evitare di riprodurre i medesimi stereotipi¹⁹⁰. Con riferimento al caso di specie, il Comitato osserva che le autorità amministrative e giudiziarie si sono basate su nozioni stereotipizzate e, quindi, discriminatorie, ad esempio presupponendo che sia il medico a decidere se eseguire o

¹⁸⁶ *S.F.M. c. Spagna*, par. 7.5.

¹⁸⁷ *N.A.E. c. Spagna*, CEDAW/C/82/D/149/2019, comunicazione n. 149/2019, *views* del 27 giugno 2022.

¹⁸⁸ *Ibid.*, par. 2.1, 2.3, 2.8, 2.11, 2.13, 3.3.

¹⁸⁹ *Ibid.*, 15.2 e 15.7.

¹⁹⁰ *Ibid.*, par. 15.8

meno il taglio cesareo, senza aver analizzato adeguatamente le prove e le relazioni prodotte dall'autrice che dimostrano l'esistenza di linee d'azione alternative al taglio cesareo nel caso di specie, o presupponendo che i danni psicologici sofferti dall'autrice fossero «una questione di mera percezione¹⁹¹».

Si ritiene che il caso *N.A.E. c. Spagna* rappresenti un'evoluzione nell'approccio al tema della violenza ostetrica come *human rights issue*, rispetto al precedente caso *S.F.M. c. Spagna*¹⁹², poiché il Comitato chiarisce la propria posizione sul consenso informato, affermando che esso sia necessario in «any invasive treatment performed during childbirth¹⁹³» e, quindi, in tutti i trattamenti invasivi da eseguire durante il parto, senza l'esclusione, come formulato nella decisione precedente, delle situazioni di rischio per la vita della madre e/o del bambino¹⁹⁴. Questo chiarimento è particolarmente significativo perché, come sostiene la dottrina, «upholds women's decision-making powers even in high-risk situations and challenges existing power imbalances between healthcare professionals and birthing women in institutional settings¹⁹⁵». L'approccio alla violenza ostetrica come questione di diritti umani risulta rafforzato in *N.A.E. c. Spagna* altresì nelle raccomandazioni del Comitato allo Stato parte, al quale si richiede di «stabilire, pubblicizzare e attuare una Dichiarazione dei diritti del paziente», in aggiunta a quanto già raccomandato anche nella decisione precedente, ovvero di prevedere una formazione per i professionisti sanitari riguardanti i diritti delle donne alla salute riproduttiva e una formazione specializzata per il personale giudiziario e per le forze dell'ordine, nonché di condurre ricerche sulla violenza ostetrica per orientare le linee guida e le politiche pubbliche volte a combatterla¹⁹⁶.

La prassi del Comitato CEDAW in materia di violenza ostetrica si consolida ulteriormente con le *views* espresse nel caso *M.D.P.C. c. Spagna*¹⁹⁷, che ripercorrono la sequenza decisionale elaborata nei casi precedenti. Il Comitato riconosce, infatti, come violenza ostetrica l'insieme di tutti i fattori che hanno provocato sull'autrice della comunicazione individuale conseguenze fisiche (*i.e.* danno neuropatico) e psicologiche

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² C. PICKLES, nota 144 *supra*, pag. 511.

¹⁹³ *N.A.E. c. Spagna*, par. 16 (b) (i).

¹⁹⁴ *S.F.M. c. Spagna*, par. 8 (b) (i): « (...) establish a requirement for their free, prior and informed consent to be obtained for any invasive treatment performed during childbirth, except in situations where the life of the mother and/or the baby is at risk, thereby respecting women's autonomy and their capacity to make informed decisions about their reproductive health».

¹⁹⁵ C. PICKLES, nota 144 *supra*, pag. 511.

¹⁹⁶ Si veda *N.A.E. c. Spagna*, par. 16 (b) da (i) a (v) e *S.F.M. c. Spagna*, par. 8 (b) da (i) a (iv).

¹⁹⁷ *M.D.P.C. c. Spagna*, CEDAW/C/84/D/154/2020, comunicazione n. 154/2020, *views* del 24 febbraio 2023.

(i.e. disturbo post-traumatico da stress successivo al parto), quali la perdita della dignità, i maltrattamenti e gli abusi sofferti, la mancata valutazione delle condizioni preesistenti, l'anomala somministrazione dell'analgesia epidurale, avvenuta senza il consenso informato e senza un'adeguata giustificazione circa la necessità di procedere in tal senso e la mancanza del consenso all'esecuzione del taglio cesareo¹⁹⁸. Di nuovo, il Comitato osserva la violazione degli obblighi di *due diligence* dello Stato nei procedimenti amministrativi e giurisdizionali promossi dall'autrice, nonché la violazione dei doveri sanciti dal combinato disposto degli artt. 2 e 1, 3, 5, 24 e dagli artt. 3, 5 e 12 della CEDAW¹⁹⁹. Il Comitato, inoltre, nel ribadire l'essenzialità del consenso informato, richiama il diritto delle donne di essere «fully informed, by properly trained personnel, of their options in agreeing to treatment or research, including likely benefits and potential adverse effects of proposed procedures and available alternatives²⁰⁰». Occorre altresì evidenziare che, in aggiunta alle raccomandazioni formulate in precedenza e a dimostrazione di un progressivo consolidamento della violenza ostetrica come *human rights issue*, il Comitato esorta lo Stato a rivedere la legislazione vigente in materia di violenza di genere contro le donne al fine di includere altre forme di violenza di genere come la violenza ostetrica²⁰¹.

Da ultimo, il Comitato CEDAW si è pronunciato nuovamente su un caso di violenza ostetrica in *C.S.F. c. Argentina*²⁰², che costituisce un'importante innovazione interpretativa rispetto alla definizione di violenza ostetrica e presenta un'analisi approfondita della responsabilità statale nell'esercizio della sorveglianza sugli istituti sanitari privati. Il Comitato sottolinea di aver esaminato diversi casi di violenza ostetrica, intesa come violenza subita dalle donne e inflitta dagli operatori dell'assistenza sanitaria riproduttiva durante la gravidanza, il parto e il *post partum* e definisce il consenso informato nelle procedure mediche concernenti la salute riproduttiva e il parto come un diritto umano fondamentale²⁰³. Inoltre, il Comitato, per la prima volta, considera come soggetti passivi della violenza ostetrica sia la madre che il bambino, nei confronti dei quali vengono compiute condotte che configurano la violenza ostetrica che determinano

¹⁹⁸ *Ibid.*, par. 7.12.

¹⁹⁹ *Ibid.*, par. 7.10, 7.13, 7.14.

²⁰⁰ *Ibid.*, par. 7.7.

²⁰¹ *Ibid.*, par. 8 (b) (xi).

²⁰² *C.S.F. c. Argentina*, CEDAW/C/90/D/164/2021, comunicazione n. 164/2021, *views* del 21 febbraio 2025.

²⁰³ *Ibid.*, par. 7.3.

conseguenze fisiche e psicologiche a danno di entrambi. Il Comitato considera, infatti, come violenza ostetrica:

«the cumulative facts of the present case, namely, the alleged fracture of the author's son's clavicle, the loss of dignity, the abuse and physical and verbal mistreatment suffered by the author, the use of practices discouraged by WHO, such as the amniotomy and the Kristeller manoeuvre, without the author's informed consent or without having justified the need for such interventions, and the difficulties the author had in caring for her son – all of which resulted in physical and psychological consequences for both the author and her newborn child²⁰⁴».

Per quanto concerne il profilo della responsabilità statale, il Comitato ribadisce che, ai sensi della *General Recommendation* n. 28, gli Stati parti hanno non solo l'obbligo di non dare causa alla discriminazione contro le donne attraverso atti o omissioni, ma hanno altresì il dovere di «reagire attivamente» contro tale discriminazione, indipendentemente che essa sia causata dallo Stato stesso o da attori privati. Inoltre, il Comitato richiama l'obbligo di *due diligence*, in capo agli Stati parti, di prevenire la discriminazione contro le donne commessa dagli attori privati²⁰⁵.

Il Comitato, a sostegno della propria decisione riguardante la responsabilità dello Stato per la violazione degli obblighi sanciti dalla CEDAW, si riferisce ad una decisione della Corte interamericana dei diritti umani in base alla quale, nei casi in cui una donna riporti di essere vittima di violenza ostetrica da parte di attori non statali, gli Stati hanno l'obbligo «to establish timely, adequate and effective complaint mechanisms under which such obstetric violence is recognized as a form of violence against women, investigate the facts with due diligence, punish any perpetrators of such violence and provide the victim with effective redress, reparation of damage or other just and effective means of compensation²⁰⁶». In particolare, la Corte ha ricordato che gli Stati hanno l'obbligo di impedire a terzi di commettere atti di violenza ostetrica, che si concretizza con il dovere di regolamentare e supervisionare tutti i servizi sanitari sotto la sua giurisdizione, indipendentemente dal fatto che essi siano erogati da enti pubblici o privati²⁰⁷. Nel caso di specie, il Comitato ha tenuto in considerazione quanto asserito dall'autrice della comunicazione e non commentato dallo Stato parte, circa la mancata adozione da parte dello Stato, di misure sufficienti per monitorare e supervisionare l'istituto privato hanno permesso i maltrattamenti e le umiliazioni commessi dal personale sanitario ai danni

²⁰⁴ *Ibid.*, par. 7.10.

²⁰⁵ *Ibid.*, par. 7.5.

²⁰⁶ Corte interamericana dei diritti umani, *Rodríguez Pacheco et al. c. Venezuela*, sentenza del 01 settembre 2023, par. 112.

²⁰⁷ *Ibid.*

dell'autrice, oltre ad aver permesso l'impiego di pratiche sconsigliate o proibite, come la manovra di Kristeller e l'amniotomia eseguite senza il consenso informato²⁰⁸. Inoltre, il Comitato ritiene che lo Stato abbia violato il diritto dell'autrice di accedere alla giustizia e di ottenere un adeguato risarcimento in quanto non si era dotato di un meccanismo giudiziario adatto ad implementare la penalizzazione della violenza ostetrica prevista dalla legge domestica, impedendo di indagare i fatti denunciati con la dovuta diligenza²⁰⁹. Conseguentemente a quanto considerato, il Comitato individua la violazione dei diritti dell'autrice e di suo figlio sanciti agli artt. 2, 3, 5, 12 e 24 della CEDAW.

L'analisi dell'orientamento del Comitato consente, pertanto, di individuare gli obblighi fondamentali degli Stati parti in materia di violenza ostetrica alla luce delle disposizioni della Convenzione CEDAW, ovvero, in modo particolare, prevenire e rispondere alla violenza ostetrica, eliminare la discriminazione contro le donne e gli stereotipi di genere, assicurare l'accesso all'assistenza sanitaria materna senza discriminazioni, garantire un'effettiva tutela giurisdizionale e sorvegliare gli istituti sanitari pubblici e privati.

2.3 Riflessioni sulle criticità emerse riguardanti la regolamentazione della violenza ostetrica nelle legislazioni domestiche

Come abbiamo avuto modo di esaminare, la violenza ostetrica è stata riconosciuta a livello internazionale come una particolare forma di violenza di genere, rispetto alla quale sono stati individuati chiari obblighi degli Stati in materia di diritti umani di prevenzione e di contrasto, tra i quali figura l'introduzione di specifiche norme come catalizzatori del cambiamento culturale. La dottrina, pur sostenendo con fermezza il ruolo della legge in questo processo, mette in guardia dal rischio che la crescente accettazione e applicazione del concetto di violenza ostetrica possa tradursi in uno "svuotamento" del concetto stesso nel senso di un'eccessiva generalizzazione e indefinitezza e ritiene sia necessario un più profondo impegno teorico²¹⁰. L'assenza della comprensione teorica del fenomeno della violenza ostetrica può portare, infatti, alla «depoliticizzazione della questione e al rifiuto del concetto» e cioè «rejection of 'obstetric violence' allows people to deny the existence of the phenomenon and this translates into denying women's

²⁰⁸ C.S.F. c. Argentina, par. 7.8.

²⁰⁹ Ibid., par. 7.9.

²¹⁰ C. PICKLES, "Everything is Obstetric Violence Now": Identifying the Violence in 'Obstetric Violence' to Strengthen Socio-legal Reform Efforts, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2024, vol. 44, n. 3, pag. 617.

experiences, rejecting women as authoritative and moral agents, and this, in turn, denies women access to justice²¹¹». In altre parole, l'assenza di una completa conoscenza teorica del concetto e il suo conseguente rifiuto influenzerebbero l'opinione pubblica verso la negazione del fenomeno e, quindi, verso la negazione delle esperienze di violenza vissute dalle donne e delle loro possibilità di ottenere giustizia. Ciò che è indispensabile evitare, infatti, è che l'indeterminatezza del concetto di violenza ostetrica porti a considerare che «everything is obstetric violence now²¹²», compromettendone l'accuratezza della formulazione giuridica.

Ad esempio, il Comitato CEDAW qualifica la violenza ostetrica come violenza di genere e mette in rilievo come fondamento dell'assistenza alla maternità rispettosa la prevenzione e il contrasto delle disuguaglianze strutturali e delle pratiche discriminatorie, in linea con quanto emerso in seno ad altre istituzioni internazionali, tra cui una speciale menzione è dovuta alla Corte interamericana dei diritti umani²¹³, e alle legislazioni domestiche che hanno introdotto una regolamentazione *ad hoc*.

Tuttavia, una parte della dottrina confuta l'idea che la discriminazione contro le donne abbia natura causale rispetto a buona parte degli abusi che vengono denunciati e che «il connotato discriminatorio sia principalmente ricavabile sul piano degli effetti», pur non negando che «un retaggio culturale possa fare da sfondo a tali abusi e che da essi derivi un'ulteriore forma di discriminazione»²¹⁴. Altri studiosi ancora ritengono corretto l'inquadramento della violenza ostetrica nel più ampio *genus* della violenza di genere, ma evidenziano la necessità di considerare ulteriori specificità del fenomeno, in particolare la trasversalità della casistica sussumibile in astratto sotto la nozione di violenza ostetrica, ad esempio nel caso delle violazioni e delle coartazioni del consenso della partoriente a sottoporsi ad interventi chirurgici non necessari «per ragioni del tutto estranee alla discriminazione contro le donne o all'odio di genere», dovute a *malpractices* organizzative legate a scopi di lucro o a disfunzioni della struttura sanitaria²¹⁵, oppure nei casi, ampiamente documentati, degli abusi ostetrici e ginecologici commessi nel contesto

²¹¹ G. ARGUEDAS RAMÍREZ, *Reflexiones Sobre El Saber/Poder Obstétrico, La Epistemología Feminista y El Feminismo Descolonial, a Partir de Una Investigación Sobre La Violencia Obstétrica En Costa Rica*, in *Revista De Filosofía Iberoamericana*, 2017, vol. 12, pagg. 65-67, citata in C. PICKLES, nota 210 *supra*.

²¹² C. PICKLES, nota 210 *supra*, pag. 630.

²¹³ Si vedano, ad esempio, Corte interamericana dei diritti umani, *Brítez Arce c. Argentina*, decisione del 16 febbraio 2023, serie C n.474; *María c. Argentina*, decisione del 27 maggio 2021, serie C n. 425; *Rodríguez Pacheco c. Venezuela*, decisione del 20 aprile 2021, serie C n. 424; *Beatriz et al. c. El Salvador*, decisione del 22 novembre 2024, serie C n. 549.

²¹⁴ V. BADALAMENTI, *Gli incerti confini della "violenza ostetrica": un confronto in chiave comparata tra istanze di tutela e legislazione penale*, in *Archivio Penale*, 2025, vol. 2, pag. 35.

²¹⁵ M. DI LELLO FINUOLI, nota 184 *supra*, pagg. 6-8.

di sistematica violazione dei diritti umani nei confronti delle donne con spiccate caratteristiche di discriminazione intersezionale, «allorquando la prestazione sanitaria rappresenti l'occasione per la perpetrazione di torture e violenze fisiche in danno di una parte della popolazione²¹⁶».

Quello che gli orientamenti dottrinali sopra richiamati sottolineano è, cioè, la commistione, nel fenomeno della violenza ostetrica, di elementi multifattoriali che includono la discriminazione contro le donne, il paternalismo medico, le carenze organizzative e strutturali delle istituzioni sanitarie, la medicina difensiva, l'abuso della medicalizzazione, il pregiudizio culturale circa l'incapacità decisionale della gestante e l'impreparazione del personale medico in ordine alla disciplina del consenso informato, laddove regolamentato. Infatti, in quest'ottica, non sarebbe tanto la medicalizzazione del parto a dover essere vista *ex se* in chiave negativa, dal momento che il monitoraggio ospedaliero può prevenire e arginare i rischi, anche gravi, che comporta la gravidanza, quanto l'eccessiva esecuzione di monitoraggi diagnostici, interventi chirurgici e trattamenti terapeutici clinicamente ingiustificati che denotano una deviazione rispetto alle linee guida stabilite in caso di decorso fisiologico della gravidanza e del parto²¹⁷.

Secondo la dottrina, le condotte che definiscono empiricamente la nozione di violenza ostetrica, ossia le violenze verbali, le violenze fisiche e le violazioni del consenso o gli abusi di autorità, sono caratterizzate dalla «commistione di condotte penalmente rilevanti e non, comunque offensive dell'autodeterminazione della donna e del diritto al consenso/rifiuto delle prestazioni sanitarie» e, per questo motivo, il problema della violenza ostetrica riguarderebbe *in primis* il rapporto tra l'autonomia decisionale della donna e la libertà professionale del personale sanitario²¹⁸. Invero, le istituzioni internazionali, attraverso i documenti e la giurisprudenza analizzati *supra*, hanno richiamato una particolare attenzione sulla valorizzazione del consenso informato e sul rispetto delle scelte e dell'autodeterminazione della donna nel corso della gravidanza come cardine dell'assistenza sanitaria alla maternità rispettosa. In Italia, ad esempio, il consenso informato è disciplinato con la l. 219/2017²¹⁹, che tutela il «diritto alla vita, alla salute, alla dignità e all'autodeterminazione della persona» e stabilisce, fatta salva la riserva di legge, che «nessun trattamento sanitario può essere iniziato o proseguito se

²¹⁶ *Ibid.*, pag. 8.

²¹⁷ V. BADALAMENTI, nota 214 *supra*, pag. 29.

²¹⁸ M. DI LELLO FINUOLI, nota 184 *supra*, pagg. 12-13.

²¹⁹ L. 22/12/2017, n. 219 "Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento".

privo del consenso libero e informato della persona interessata²²⁰». Il legislatore enfatizza, in particolare, il consenso informato quale fulcro della «relazione di cura e fiducia tra paziente e medico» in cui si incontrano «l'autonomia decisionale del paziente e la competenza, l'autonomia professionale e la responsabilità del medico²²¹». La dottrina²²² ha ricavato dalla l. 219/2017 importanti indicazioni in materia di consenso informato che, benché la legge sia incentrata sulle disposizioni anticipate di trattamento, trovano applicazione anche nell'ambito dei servizi sanitari riproduttivi e sessuali. Ai sensi della l. 219/2017, infatti, il consenso informato della partoriente va sempre ricercato ed acquisito «nei modi e con gli strumenti più consoni alle condizioni del paziente²²³», mentre il dissenso espresso dalla partoriente a determinati atti è inviolabile anche nell'ipotesi di pericolo per la sua vita ed esenziona il medico responsabilità civile o penale²²⁴. Il rispetto dell'autodeterminazione della paziente esonera, tuttavia, il medico da obblighi professionali nei confronti di eventuali richieste di trattamenti sanitari contrari a norme di legge, alla deontologia professionale o alle buone pratiche clinico-assistenziali²²⁵. La l. 219/2017, la quale prevede che «il tempo della comunicazione tra medico e paziente costituisce tempo di cura²²⁶», promuove la condivisione delle scelte terapeutiche e, quindi, il dialogo come «la via privilegiata per l'attuazione di un'assistenza adeguata, che sappia valorizzare il diritto all'autodeterminazione della persona assistita e, insieme, la professionalità e l'esperienza del medico²²⁷». Il confronto dialogico, secondo la dottrina, sarebbe alla base anche del cosiddetto “piano del parto” che, se discusso e compilato dalla donna in stato di gravidanza con l'ausilio di professionisti, «fungerebbe da strumento di comunicazione e maturazione di determinazioni consapevoli e condivise, così rafforzando l'affidamento della donna nei confronti dei professionisti che la assisteranno durante il parto e la degenza; a patto, s'intende, che costoro vi si attengano²²⁸». La pianificazione del parto, attraverso un documento che la gestante può compilare prima del ricovero con l'ausilio del personale medico che la assisterà durante il travaglio e il parto, è una possibilità già prevista in altri ordinamenti stranieri o, talvolta, su iniziativa autonoma di alcune strutture sanitarie, che

²²⁰ *Ibid.*, art. 1, comma 1.

²²¹ *Ibid.*, art. 1, comma 2, primo capoverso.

²²² M. DI LELLO FINUOLI, nota 184 *supra*, pagg. 25-26.

²²³ L. 219/2017, art. 1, comma 4.

²²⁴ *Ibid.*, art. 1, comma 6, primo capoverso.

²²⁵ *Ibid.*, art. 1, comma 6, secondo capoverso.

²²⁶ *Ibid.*, art. 1, comma 8.

²²⁷ M. DI LELLO FINUOLI, nota 184 *supra*, pag. 26.

²²⁸ *Ibid.*, pag. 27.

la dottrina ritiene particolarmente interessante in ottica di prevenzione della violenza ostetrica. Tale documento consentirebbe alla donna di esprimere un valido consenso o dissenso, comunque revocabili, sulle opzioni di trattamento a cui potrà essere sottoposta durante il travaglio, il parto o la sua degenza in ospedale, fatta salva l'eventualità di derogare ad esso per sopravvenute esigenze cliniche, riducendo «il rischio di eventuali deviazioni ingiustificate rispetto alla pianificazione concordata col medico²²⁹».

Per quanto concerne la criminalizzazione della violenza ostetrica²³⁰ che, come abbiamo esaminato precedentemente, è stata – talvolta - esplicitamente raccomandata in sede internazionale, si osserva che parte della dottrina²³¹, in special modo di quella penalistica, appare critica rispetto all'adeguatezza di tali iniziative legislative rispetto alla prevenzione di tale fenomeno. In particolare, l'introduzione del reato di violenza ostetrica presupporrebbe, anzitutto, la valutazione delle offese rispetto alla congruità della risposta punitiva secondo i principi di offensività e di proporzionalità e, laddove la descrizione del fenomeno sia indeterminata e generica rispetto alle modalità della condotta, al tipo di lesione, ai beni giuridici coinvolti e alle cause che li caratterizzano²³², sarebbe inconciliabile con i principi del diritto penale e, finanche, agirebbe antagonisticamente sul piano della prevenzione. Infatti, è opportuno considerare che la criminalizzazione della violenza ostetrica potrebbe aumentare senza beneficio il rischio di accentuare ulteriormente la conflittualità tra medico e paziente e di esacerbare le criticità connesse alla cosiddetta “medicina difensiva”, potendosi comunque sanzionare penalmente quelle condotte più gravi suscettibili alla “violenza ostetrica” che integrano fattispecie incriminatrici già esistenti²³³.

Dopo aver considerato i fattori ritenuti maggiormente critici rispetto alla regolamentazione della violenza ostetrica nelle legislazioni domestiche, attorno ai quali sorge il più ampio dibattito dottrinale, occorre riportare la questione sul piano della prevenzione e della promozione culturale. Su questo punto, infatti, convergono sia la

²²⁹ V. BADALAMENTI, nota 214 *supra*, pag. 78.

²³⁰ Per quanto concerne il panorama italiano, l'introduzione del reato di violenza ostetrica è contenuta nel disegno di legge n. 3670, presentato alla Camera dei Deputati dall'onorevole Adriano Zaccagnini l'11 marzo 2016, dal titolo “Norme per la tutela dei diritti della partoriente e del neonato e per la promozione del parto fisiologico”, attualmente ancora *in itinere* presso la XII Commissione Affari Sociali, consultabile al link <https://www.camera.it/leg17/126?tab=2&leg=17&idDocumento=3670&sede=&tipo=>, ultimo accesso 03 luglio 2026.

²³¹ In particolare, M. DI LELLO FINUOLI, nota 184 *supra* e V. BADALAMENTI, nota 214 *supra*.

²³² L'osservazione circa i rischi riguardanti l'indeterminatezza e la genericità della definizione di “violenza ostetrica” si ricollega altresì all'opinione di C. PICKLES in “*Everything is Obstetric Violence Now*”: *Identifying the Violence in ‘Obstetric Violence’ to Strengthen Socio-legal Reform Efforts*, nota 210 *supra*.

²³³ M. DI LELLO FINUOLI, nota 184 *supra*, pag. 28.

dottrina internazionale, sia gli orientamenti giurisprudenziali dei *treaty bodies* internazionali, sotto la spinta propulsiva, a loro volta, delle istituzioni internazionali che abbiamo esaminato precedentemente. Fermo restando il prioritario presupposto di efficienza materiale, organica ed economica del sistema sanitario, la cui assenza è alla base di molte *malpractices* volte ad accelerare il decorso fisiologico del parto per questioni organizzative, la dottrina è concorde nel ritenere indispensabili adeguati investimenti sul fronte organizzativo che intervengano, in prima battuta, sulla formazione del personale dei reparti ostetrico-ginecologici in tema di consenso informato, di discriminazione di genere e di violenza di genere, e sulla valorizzazione dell'educazione riproduttiva e sessuale²³⁴. Oltre a queste, la dottrina ritiene utili anche altre prassi preventive, come la previsione di meccanismi di *reporting* da parte delle pazienti e dei medici, in questo caso sui comportamenti inopportuni dei colleghi, l'organizzazione di corsi di preparazione alla nascita e incontri con i professionisti per la redazione del "piano del parto" e, nel caso di offese alla dignità e all'autodeterminazione della donna, l'attivazione di interventi sul piano delle sanzioni disciplinari e il ricorso ad alcune forme di riparazione, come il risarcimento economico o il sostegno psicologico in favore delle vittime²³⁵.

²³⁴ M. DI LELLO FINUOLI, nota 184 *supra*, pag. 28; V. BADALAMENTI, nota 214 *supra*, pagg. 81 e 84.

²³⁵ M. DI LELLO FINUOLI, nota 184 *supra*, pag. 28

Conclusioni

L'analisi condotta nel corso di questo lavoro ha evidenziato, in conclusione, il progressivo riconoscimento all'interno della comunità internazionale della violenza contro le donne come violazione dei diritti fondamentali (*human rights issue*) e come il principio della *due diligence* venga utilizzato per delineare le responsabilità degli Stati con riguardo alla violenza contro le donne, commessa anche da attori non statali, attraverso l'esame dello sviluppo della prassi interpretativa del Comitato CEDAW e della sua "quasi-giurisprudenza" alla luce di alcuni fondamentali documenti di *soft-law* onusiani in materia di tutela dei diritti delle donne nonché, a livello regionale, attraverso il riconoscimento giuridico, sia della nozione di violenza contro le donne, sia del principio della *due diligence*, nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica (Convenzione di Istanbul).

La Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW), adottata il 18 dicembre 1979 a valle di un complesso percorso di promozione dell'emancipazione femminile e della parità di genere iniziato nel secondo dopoguerra con l'istituzione della Commissione sullo *status* delle donne (CSW), risulta ratificata, ad oggi, da 189 Stati, ed è l'unico trattato a carattere universale a riconoscere e garantire i diritti delle donne in maniera organica e onnicomprensiva e, per questa ragione, è diffusamente riconosciuto come la "carta dei diritti fondamentali delle donne".

La sua impostazione fondata, essenzialmente, sul divieto di discriminazione, condanna la discriminazione delle donne in tutte le sue forme e vincola gli Stati parti a perseguire il raggiungimento della parità *de iure* e *de facto* tra i sessi. La CEDAW, tuttavia, non contiene alcun esplicito riconoscimento al fenomeno della violenza contro le donne, né come forma di discriminazione, né come ostacolo alla parità dei diritti di uomini e donne, poiché l'interesse verso l'analisi della particolarità della violenza perpetrata nei confronti delle donne ha iniziato a stimolare il dibattito nella comunità internazionale in un momento storico successivo. Infatti, il concetto di violenza, che nel diritto internazionale ha storicamente assunto rilevanza nell'accezione di violenza interstatale, ha trovato una prima dimensione individuale nella protezione della condizione femminile nei conflitti armati a partire dalla IV Convenzione di Ginevra del 1949 e, solo a partire dagli anni ottanta del secolo scorso, la violenza contro le donne ha

iniziato ad essere considerata nella sua dimensione “privata”, ovvero essa non è più stata valutata solamente come un’azione accessoria nel contesto dei conflitti armati, ma come categoria dotata di un’autonoma rilevanza nel diritto internazionale.

La violenza contro le donne viene riconosciuta come tema proprio del diritto internazionale dei diritti umani in particolare grazie al ruolo propulsivo del Comitato CEDAW che, partendo dalla richiesta - introdotta con la *General Recommendation* n. 12 - di implementare il sistema di *reporting* statale con informazioni specifiche riguardanti il monitoraggio degli episodi di violenza subiti dalle donne e dei meccanismi adottati in risposta ad essi, concettualizza nella *General Recommendation* n. 19 (GR 19) del 1993 la violenza contro le donne, definita «violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately», come *human rights issue* e la riconduce al sistema di tutela dei diritti delle donne previsto dalla CEDAW, riconoscendo in essa la forma più estrema di discriminazione contro le donne.

Venticinque anni dopo, nella *General Recommendation* n. 35 (GR 35) adottata per aggiornare i contenuti della GR 19, il Comitato CEDAW afferma che «the prohibition of gender-based violence against women has evolved into a principle of customary international law», ossia afferma l’evoluzione della proibizione della violenza contro le donne sulla base del genere in principio di diritto consuetudinario idoneo a vincolare tutti gli Stati a prescindere dalla loro adesione, o meno, alla CEDAW. Alla luce degli studi complessivamente esaminati nel corso di questo lavoro, questa affermazione appare, verosimilmente, un’enunciazione della “vocazione universalistica¹” del riconoscimento della violenza contro le donne come forma di violazione dei diritti umani, più che del suo perfezionamento come norma di diritto internazionale generale. A sostegno di questa osservazione, è essenziale ricordare la numerosa formulazione di riserve alla CEDAW, che sono erosive della portata applicativa della Convenzione. Inoltre, se da una parte è vero che il consenso della comunità internazionale sul tema continua a crescere, come dimostrato, dall’altra la permanenza di disuguaglianze e di discriminazioni tradizionalmente radicate in molti Paesi del mondo e le significative divergenze riguardo ad alcune forme di violenza, ad esempio, quelle causate, direttamente o indirettamente, dalle politiche o dalle leggi statali in particolare nel campo della salute riproduttiva, non consentono la formazione della prassi e dell’*opinio juris* generalizzate, costanti e uniformi

¹ R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto Internazionale dei Diritti Umani. Teoria e prassi*, Torino, Giappichelli editore, 2026, pag. 20.

della comunità internazionale necessarie per la formazione di una norma consuetudinaria².

La GR 35 ha fornito un contributo fondamentale alla riaffermazione dell'impegno globale nel contrasto alla violenza contro le donne e ha apportato significativi progressi alla sua concettualizzazione, anzitutto definendola come “*gender-based violence against women*”. Questa definizione evidenzia la dimensione sociale e ideologica delle cause che sono alla base della violenza contro le donne *in quanto donne* e che necessitano, da parte degli Stati, risposte d'insieme, anche a livello normativo, volte ad affrontare le cause alla base della violenza di genere contro le donne, inclusi la mentalità patriarcale e gli stereotipi, l'ineguaglianza all'interno della famiglia e la disattesa o la negazione dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali delle donne. Inoltre, la GR 35 adotta una prospettiva intersezionale della violenza di genere, riconoscendo che varie e intersezionali forme di discriminazione possano incidere su alcune donne con più intensità o in modi differenti rispetto ad altre, ed estende i luoghi e le forme nei quali si manifesta la violenza contro le donne, inclusi gli ambienti digitali e le condotte commissive o omissive tenute dagli attori statali e non-statali sia all'interno che all'esterno dei confini territoriali.

Sul piano strettamente giuridico, tuttavia, è necessario considerare che la violenza contro le donne non è specificamente menzionata in nessun trattato giuridicamente vincolante a carattere universale, essendo stata introdotta nel sistema ONU attraverso atti di *soft law*. La reazione alla non vincolatività di tali strumenti è stata la “regionalizzazione” delle risposte alla violenza contro le donne mediante l'adozione di strumenti pattizi *ad hoc*, tra i quali la Convenzione di Istanbul, che riflette gli orientamenti progressivamente affermatasi negli strumenti di *soft law* in sinergia con la CEDAW. La Convenzione di Istanbul è il primo trattato internazionale ad adottare una serie di definizioni che, fino a questo momento, non erano mai state incluse in uno strumento pattizio a carattere vincolante, tra cui la definizione di “violenza contro le donne”, di “violenza di genere” e di “*due diligence*”. Va evidenziata la portata innovativa di alcuni profili oggetto di considerazione nelle disposizioni della Convenzione, che sono al centro nel dibattito politico e giuridico attuale, quali la consensualità come elemento centrale di alcuni reati, tra cui lo stupro, e la centralità dei diritti delle vittime di violenza come

² *Ibid.*, pag. 347.

elemento ineludibile del “giusto processo”, in ottica di prevenzione della cosiddetta “vittimizzazione secondaria”.

Secondo il fondamentale principio *pacta sunt servanda*, le norme contenute nei trattati stipulati a difesa dei diritti umani come, ad esempio, le disposizioni della CEDAW, impongono obblighi giuridicamente vincolanti per tutti gli Stati parti. Tuttavia, essi sono spesso formulati in termini ampi, tali da generare incertezza circa l'estensione del contenuto precettivo. Il Comitato CEDAW ha posto rimedio a questa incertezza adottando, in diverse occasioni nelle quali ha esercitato la propria funzione interpretativa della Convenzione, il modello “*to respect, to protect and to fulfil*”, precedentemente formulato dal CESCR, in particolare in relazione agli obblighi giuridici generali derivanti dall'art. 2 della Convenzione, che rappresenta il perno attorno al quale ruota l'attuazione delle disposizioni della Convenzione e alla cui analisi è dedicata interamente la *General Recommendation* n. 28.

L'obbligo “negativo” di “rispettare” impone agli Stati parti di garantire che le politiche e le leggi non abbiano effetti negativi sui diritti delle donne e di eliminare le discriminazioni causate dalle leggi, dalle politiche o dalle azioni degli organi dello Stato ed è immediatamente applicabile. Gli obblighi di “proteggere” e di “dare attuazione”, invece, sono obblighi “positivi” a implementazione progressiva, la cui violazione va valutata applicando lo standard della *due diligence* e consistono, sostanzialmente, nell'obbligo di prevenire e di reagire alla violazione dei diritti commessa da soggetti diversi dallo Stato e l'obbligo di adottare azioni positive per assicurare il pieno godimento dei diritti sulla base dell'uguaglianza.

Gli obblighi generali derivanti dalla CEDAW, così come lo scopo del trattato, sono contenuti nei primi cinque articoli, complementari tra loro e da leggere in congiunzione con l'art. 24. Dalla loro analisi emerge un articolato quadro di doveri in capo agli Stati parti allo scopo di garantire alle donne il riconoscimento, il godimento e l'esercizio di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile, domestico e in ogni altro campo, a prescindere dallo stato civile e sulla base della parità dell'uomo e della donna. Merita di essere sottolineato che gli obblighi sanciti dall'art. 2 rappresentano un elemento fortemente innovativo nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani. Infatti, esso prevede che gli Stati parti, dovendo garantire la protezione giuridica della parità tra uomini e donne e l'abolizione o la correzione delle norme, delle consuetudini e delle pratiche che costituiscono discriminazione contro le donne, non solo si astengano da azioni o pratiche discriminatorie dirette o indirette contro

le donne e assicurino che le autorità e le istituzioni pubbliche agiscano in conformità a tale obbligo, ma anche che adottino ogni misura appropriata per eliminare la discriminazione contro le donne da parte di qualsivoglia attore pubblico o privato, incluse le società nazionali che operano a livello extraterritoriale, o che derivino da tradizioni o da pratiche culturali. Elementi, questi ultimi, che non sono di stretta pertinenza giuridica, ma nei confronti dei quali gli Stati sono chiamati a intervenire se costituiscono discriminazione nei confronti delle donne.

È altresì opportuno evidenziare l'importanza dell'art. 5, in base al quale gli Stati parti hanno l'obbligo di verificare l'esistenza di stereotipi di genere nelle loro leggi, nelle politiche e nelle pratiche e di modificarle, anche nel senso di rimuovere gli ostacoli alla condivisione paritaria dei ruoli genitoriali e famigliari, assolvendo così il dovere di eliminare gli stereotipi di genere, riconosciuti come principale causa e conseguenza della discriminazione diretta, indiretta e strutturale. Le disposizioni contenute nell'art. 5, in sintesi, hanno introdotto per la prima volta il dovere in capo agli Stati parti di contrastare la discriminazione strutturale, e cioè basata sui ruoli, sui comportamenti, sulle attività e sugli attributi che una determinata società considera appropriati per donne e uomini³, perseguendo un cambiamento a livello sociale e culturale. In relazione alla violenza contro le donne, il Comitato CEDAW ha enfatizzato in numerose occasioni come gli stereotipi di genere siano non solo alla radice di essa, ma anche, spesso, alla base delle mancate risposte degli Stati a questa forma di violenza. La recentissima sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso *Ubeda c. Italia*, che condanna l'Italia, tra le altre cose, per la persistenza degli stereotipi di genere nelle aule di giustizia, dimostra che i principi contenuti nelle disposizioni dell'art. 5 della CEDAW, in seguito ripresi anche nell'art. 12, par. 1, della Convenzione di Istanbul, sono tutt'ora di fondamentale importanza e di grande attualità non solo negli orientamenti del Comitato CEDAW, ma anche nella giurisprudenza delle Corti internazionali in materia di diritti delle donne. In particolare, si riconosce che l'infiltrazione degli stereotipi e dei pregiudizi di genere nelle aule giudiziarie determini notevoli difficoltà per le donne nell'accesso alla giustizia e si ritiene che essi compromettano l'imparzialità e l'integrità del sistema giudiziario portando, a loro volta, a errori giudiziari e alla rivittimizzazione delle donne vittime di discriminazioni e di violenza.

³ Cfr. Direttiva (UE) 2024/1385 del 14 maggio 2024, par. 10.

In relazione al fenomeno della violenza contro le donne, lo standard della *due diligence*, già utilizzato nell'ambito della responsabilità statale per fatti illeciti nel diritto internazionale, è stato utilizzato come criterio per valutare la responsabilità degli Stati nella prevenzione e nella risposta alla violenza contro le donne a partire dai primi anni Novanta del secolo scorso, con l'adozione da parte del Comitato CEDAW della GR 19 nel 1992, ed ha proseguito la sua affermazione e la sua evoluzione nella Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne (DEVAW), nella Piattaforma di Pechino, nel mandato della *UN Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences* creato nel 1994 e, infine, nella GR 35. Questo standard estende la responsabilità degli Stati anche nei confronti delle violazioni dei diritti umani commesse da attori non statali se non agiscono con la dovuta diligenza per prevenire la violenza di genere, per perseguire e punire i responsabili della violenza e per proteggere e risarcire le vittime superando, in questo modo, la tradizionale dicotomia tra sfera pubblica e sfera privata del diritto internazionale. È altresì importante sottolineare che, come è stato dimostrato dall'analisi di alcuni orientamenti del Comitato CEDAW adottati a seguito delle comunicazioni individuali previste dal Protocollo Opzionale, gli obblighi di dovuta diligenza degli Stati rilevano, nel caso della violenza contro le donne, estensivamente, anche nel caso di violazioni dei diritti commesse da attori non statali nella sfera privata degli individui, laddove l'indifferenza e l'inerzia degli Stati costituiscano, nei confronti di tali violazioni, una forma di sostegno o di tolleranza *de facto*⁴.

L'esame del *case law* del Comitato CEDAW ha messo in luce la concreta applicazione dello standard della *due diligence* al contrasto alla violenza contro le donne a partire dalle *views* in *A.T. c. Ungheria*, il primo di una serie di casi nei quali il Comitato ha affermato che la violenza contro le donne basata sul genere è una forma di discriminazione proibita dalla CEDAW e ha chiarito il contenuto e il significato dell'obbligo di *due diligence* attraverso la sua applicazione a un insieme specifico di fatti che caratterizzano, come nel caso di specie, la violenza domestica. L'orientamento del Comitato CEDAW ha successivamente ritenuto gli Stati responsabili per la violazione degli obblighi di *due diligence* in alcuni rappresentativi casi riguardanti l'intersezionalità delle discriminazioni contro le donne e la stereotipizzazione, con particolare riguardo al tema dell'accesso alla giustizia e della vittimizzazione secondaria, come nei casi *V.K. c.*

⁴ J. GOLDSCHIED, D. J. LIEBOWITZ, *Due Diligence and Gender Violence: Parsing its Power and its Perils*, in *Cornell International Law Journal*, 2015, vol. 48, pagg. 304-305.

Bulgaria e in *Vertido c. Filippine*. Pertanto, è possibile affermare che gli obblighi di *due diligence*, in relazione alla violenza contro le donne, pongano in particolare rilievo il ruolo della “prevenzione sistemica”⁵, ovvero la prevenzione delle violazioni dei diritti delle donne e la garanzia di giustizia per le vittime⁶, da adempiere in stretta connessione con gli obblighi di affrontare le cause socioculturali che sono alla radice del fenomeno della violenza contro le donne.

Il potenziale dello standard della *due diligence* è stato individuato nella condivisione della responsabilità tra attori statali e non statali nel prevenire e rispondere alla violenza e alle altre violazioni dei diritti umani delle donne intervenendo con approcci multipli a livello individuale, comunitario, statale e transnazionale che possono variare a seconda del contesto, delle dinamiche interne, della natura degli attori coinvolti e delle circostanze internazionali. Inoltre, si ritiene che gli obblighi di *due diligence*, così come applicati nel diritto internazionale dei diritti umani, consentano di affrontare le sfide che emergono con riferimento sia alla responsabilità degli Stati a fronte dei cambiamenti nelle dinamiche di potere, sia alla molteplicità e all’intersezionalità delle forme di violenza contro le donne.

La violenza contro le donne è proibita dal diritto internazionale dei diritti umani in quanto forma di discriminazione e di violazione dei diritti umani che viene commessa contro le donne in quanto donne e che colpisce le donne in maniera sproporzionale in tutte le sfere dell’interazione umana, dal contesto familiare ai conflitti armati, dal luogo di lavoro allo sport, dagli ambienti digitali alle istituzioni sanitarie. In particolare, in questo elaborato l’attenzione si è focalizzata su due forme di violenza contro le donne che sono considerate sfide emergenti del diritto internazionale dei diritti umani delle donne, lo *hate speech* sessista e la violenza ostetrica.

Il discorso d’odio sessista *online* è una forma di violenza digitale definibile come il discorso d’odio indirizzato alle donne a causa del loro genere che viene manifestato attraverso i contenuti pubblicati e condivisi mediante le tecnologie dell’informazione e della comunicazione, compresi la pubblicazione e la condivisione di contenuti violenti in cui le donne sono rappresentate come oggetti sessuali o bersagli di violenza. Benché questa forma di violenza non abbia avuto, fino ad ora, una particolare risonanza nella

⁵ R. MANJOO, *Special Rapporteur on Violence against Women, Its Causes and Consequences, Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development*, UN doc. A/HRC/23/49, 14 maggio 2013, par. 71.

⁶ *Ibid.*, par. 73.

letteratura scientifica, probabilmente anche a causa della sua complessità interpretativa e applicativa, ha ripercussioni particolarmente pregiudizievoli sull'esercizio della libertà d'espressione delle donne, determinando il "*chilling effect*", un effetto dissuasivo che influisce in modo sproporzionale sulla presenza *online* delle donne e genera gravi ripercussioni in ordine alla partecipazione attiva delle donne nei ruoli pubblici, in particolar modo delle giornaliste, delle politiche, delle attiviste per i diritti umani e delle donne che rivestono altri ruoli pubblici. Il discorso d'odio sessista non è ancora stato definito in strumenti giuridicamente vincolanti del diritto dei diritti umani e non si è ancora consolidata una *opinio juris* negli orientamenti degli organismi internazionali giurisdizionali e di monitoraggio e nella giurisprudenza delle Corti internazionali. In considerazione dell'analisi condotta in merito alla protezione internazionale delle donne dal discorso d'odio sessista *online*, è possibile ritenere che la responsabilità statale sia da ricondurre principalmente allo standard della *due diligence* applicato alla realtà virtuale, sulla base dell'obbligo "negativo" degli Stati di rispettare i diritti umani *online*, sia dell'obbligo "positivo" di adottare tutte le misure necessarie per proteggere i diritti umani delle persone sottoposte alla loro giurisdizione nei confronti delle minacce che derivano dagli altri Stati, imprese e altri attori non statali.

Infine, la violenza ostetrica, che riguarda il tema della violazione dei diritti delle donne in occasione del parto ad opera dei professionisti della sanità, è stata progressivamente ricondotta, a livello internazionale, nell'ambito delle violazioni dei diritti umani e come forma di violenza di genere a partire dagli anni Duemila. La sfida per il diritto internazionale dei diritti umani delle donne riguarda, anche in questo caso, anzitutto, il superamento dell'indeterminatezza di questo concetto con una formulazione della definizione di violenza ostetrica globalmente condivisa e giuridicamente vincolante.

Differentemente dal discorso d'odio sessista *online*, il diritto delle donne ad un'assistenza alla maternità sicura, rispettosa e dignitosa, libera dalla discriminazione e dalla violenza ha trovato riconoscimento negli orientamenti dei *treaty bodies*, in primis del Comitato CEDAW, che hanno contribuito ad individuare gli obblighi statali derivanti dal quadro normativo delle convenzioni internazionali di riferimento, tra i quali l'obbligo di *due diligence* in tema, ad esempio, di responsabilità dello Stato nella sorvegliare l'operato degli istituti sanitari pubblici e privati e nel garantire l'effettività della tutela giurisdizionale contrastando gli stereotipi di genere.

A conclusione dell'analisi svolta in questo elaborato, si ritiene opportuno prospettare le considerazioni, condivise da una parte significativa della dottrina⁷ e convogliate nel 2012 in un *draft* di Convenzione⁸, in merito alla necessità di adottare un nuovo trattato internazionale sulla violenza contro le donne che, recependo anzitutto l'intensa attività interpretativa del Comitato CEDAW e dei meccanismi regionali esistenti, definisca un quadro giuridico chiaro e omogeneo per la protezione delle donne a livello globale e che garantisca la responsabilità degli Stati secondo standard giuridicamente vincolanti, incluso l'obbligo di agire secondo *due diligence* per eliminare la violenza contro le donne. Per contro, tale progetto di *draft* appare di difficile realizzazione poiché è stato ritenuto da molti, a partire dallo stesso Comitato⁹, una duplicazione sovrabbondante della Convenzione CEDAW che difficilmente apporterebbe un valore aggiunto e, al contempo, si scontrerebbe con le note difficoltà che i *treaty bodies* incontrano nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, a maggior ragione nel quadro attuale, caratterizzato da un'importante crisi di liquidità delle Nazioni Unite che rischia di comprometterne il suo funzionamento¹⁰.

⁷ Si vedano, ad esempio, R. MANJOO, *Special Guest Contribution: Violence against Women as a Barrier to the Realisation of Human Rights and the Exercise of Citizenship* (2016); S. DE VIDO, *Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011* (2016); R. J. A. MCQUIGG, *Is it time for a UN Treaty on Violence against Women?* (2018); H. RUBENSTEIN, *Time for a Change: The Need for a Binding International Treaty on Violence Against Women* (2019); J. ADA TCHOUKOU, *The Silences of International Human Rights Law: the Need for a UN Treaty on Violence against Women* (2023); D. TAMESHNIE, *Gender based violence in International Human Rights Law – The efficacy of the United Nation legal framework and CEDAW in addressing the issue* (2024).

⁸ Consiglio per i diritti umani, *Addendum to the Human Right Council Thematic report of the Special Rapporteur on Violence, its Causes and Consequences* (A/HRC/29/27), 16 giugno 2015

⁹ Si veda: Comitato CEDAW, *Sixty - fourth session, Summary record (partial) of the 1403rd meeting*, UN Doc. CEDAW/C/SR.1403, 07 luglio 2016; *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on the adequacy of the international legal framework on violence against women*, UN Doc. A/72/134, 19 luglio 2017 e S. SIVAKUMARAN, *Crafting the Prohibition on Violence against Women under International Human Rights Law*, in *The European Journal of International Law*, 2025, vol. 36, n. 2, pag. 367.

¹⁰ A questo proposito si vedano: ONU, *"Fifth Committee Approves Landmark Decision to Ease UN's Chronic Liquidity Crisis, \$5.1 Billion Peacekeeping Budget for 2026-2027, Concluding Resumed Session"*, 2026, <https://press.un.org/en/2026/gaab4513.doc.htm>, ultimo accesso 23 agosto 2026 e P. MICHELETTI, *Action Humanitaire. Le crepuscule des dieux?*, un Monde Nouveau, 2026.

Bibliografia

- A. BYRNES, E. BATH, *Violence against Women, the Obligation of Due Diligence, and the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women - Recent Developments*, in *Oxford Human Rights Law Review*, 2008, vol. 8, n. 3, pagg. 517-533
- A. BYRNES, M. FREEMAN, *The Impact of the CEDAW Convention: Paths to Equality*, in *University of New South Wales Faculty of Law Research Series*, 2012, n. 7, pagg. 1-61
- A. CASSESE, P. GAETA, *Cassese's International Criminal Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013
- A. CLOONEY, D. NEUBERGER, *Freedom of Speech in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2024
- A. COCO, T. DE SOUZA DIAS, *Cyber Due Diligence: A Patchwork of Protective Obligations in International Law*, in *The European Journal of International Law*, 2021, vol. 32, n. 3, pagg. 771-805
- A. DREIBIGACKER, P. MÜLLER, A. ISENHARDT, *et al.*, *Online hate speech victimization: consequences for victims' feelings of insecurity*, in *Crime Science*, 2024, vol. 13, n. 4, pagg. 1-13
- A. GALLUCCIO, *Chilling Effect*, in C. PIERGALLINI, G. MANNOZZI, C. SOTIS, C. PERINI, M. SCOLETTA, F. CONSULICH (a cura di) *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022
- A. L. COMSTOCK, *Signing CEDAW and Women's rights: Human Rights Treaty Signature and Legal Mobilization*, in *Law & Social Inquiry*, 2024, vol. 49, n. 2, pagg. 1222-1255
- B. ALKUWARI, *Human Rights of Women: Intersectionality and the CEDAW*, in *International Review of Law*, 2022, vol. 11, n. 2, pagg. 223-237
- B. BAADE, *Due Diligence and the Duty to Protect Human Rights*, in C. BENNINGER-BUDEL (a cura di) *Due diligence and its application to protect women from violence*, Bostin, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, pagg. 92-108
- B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto Internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023
- B. G. BELLO, *Contrasto e prevenzione del discorso d'odio sessista online: le trasformazioni nello spazio giuridico europeo*, in *Gender and Digital Technologies between Violence, Discrimination and Agency*, Diritto e Questioni Pubbliche, 2025, vol. 25, pagg. 43-67
- B. RANA, V. PERRIE, *CEDAW: A Tool for Addressing Violence Against Women*, in S. S. ANEEL *et al.* (a cura di) *70 Years of Development: The Way Forward*, Sustainable Development Policy Institute, 2019, pp. 111-130
- B. SOKHI-BULLEY, *The Optional Protocol to CEDAW: First Steps*, in *Human Rights Law Review*, 2006, vol. 6, n. 1, pagg. 143-159

- C. BURKE, A. MOLITORISOVÁ, *Reservations/Declarations under the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) and Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Cedaw) in Light of Sex/Gender Constitutional Debates*, in *International Human Rights Law Review*, 2019, vol. 8, n. 2, pagg. 188–214
- C. CARBONE, *Le paure delle donne doppiamente vittimizzate: preoccupazioni, ansie e angosce causate dalla violenza strutturale e sistemica*, in *Storia delle donne: concepire, generare, nascere*, 2024, vol. 20, pagg. 87–104
- C. CHINKIN, K. YOSHIDA, *40 years of the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*, London School of Economics and Political Science Centre for Women, Peace and Security, 2020
- C. CHINKIN, *Regional Approaches to Combating Violence against Women: the Istanbul Convention*, London School of Economics and Political Science Centre for Women, Peace and Security, 2016
- C. CHINKIN, *The duty of Due Diligence*, in *Ad hoc Committee on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (CAHVIO)*, Consiglio d'Europa, documento n. 7, 2010
- C. CHINKIN, *Violence against Women: The International Legal Response*, in *Gender and Development*, 1995, vol. 3, n. 2, pagg. 23–28
- C. NARDOCCI, *The Istanbul Convention: yes and nos*, in *ERA Forum*, 2025, vol. 26, pagg. 127–147
- C. PICKLES, “Everything is Obstetric Violence Now”: *Identifying the Violence in ‘Obstetric Violence’ to Strengthen Socio-legal Reform Efforts*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2024, vol. 44, n. 3, pagg. 616–644
- C. PICKLES, *Emerging human rights standards on obstetric violence and abuse during childbirth*, in *International Journal of Gynecology and Obstetrics*, 2025, vol. 170, pagg. 508–514
- C. RIGOTTI, *A long way to end rape in the European Union: Assessing the commission's proposal to harmonise rape law, through a feminist lens*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2022, vol. 13, n. 2, pagg. 153–179
- C. SHALEV, *Rights to Sexual and Reproductive Health: The ICPD and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, in *Health and Human Rights*, 2000, vol. 4, n. 2, pagg. 38–66
- S. CUSACK, *The CEDAW as a legal framework for transnational discourses on gender stereotyping*, in A. HELLUM, H. SINDING AASEN (a cura di) *Women's Human Rights. CEDAW in International, Regional and National Law*, 2013, pagg. 124–157
- D. J. KARP, *What is the responsibility to respect human rights? Reconsidering the “respect, protect and fulfil” framework*, in *International Theory*, 2020, vol. 12, pagg. 83–108

- D. ŠIMONOVIĆ, *Global and Regional Standards on Violence Against Women: The Evolution and Synergy of the CEDAW and Istanbul Conventions*, in *Human Rights Quarterly*, 2014, vol. 36, n. 3, pagg. 590–606
- D. TAMESHNIE, *Gender based violence in International Human Rights Law – The efficacy of the United Nation legal framework and CEDAW in addressing the issue*, in *The Age of Human Rights Journal*, 2024, vol. 23, pagg. 1-32
- E. ADAMS, C. M. SULLIVAN, D. BYBEE, M.R. GREESON, *Development of the Scale of Economic Abuse*, in *Violence Against Women*, 2008, vol. 14, n. 5, pagg. 563-588
- E. EVATT, *Violence and the Convention on the Elimination of Discrimination against Women*, in *International League for Human Rights, Combatting Violence against Women*, 1993, pagg. 33-37
- E. EVATT, *The Right to Individual Petition: Assessing its Operation before the Human Rights Committee and its Future Application to the Women's Convention on Discrimination*, in *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 1995, vol. 89, pagg. 227–231
- E. EVATT, *Finding a Voice for Women's Rights: The Early Days of CEDAW*, in *The George Washington International Law Review*, 2002, vol. 34, n. 3, pagg. 515-554
- E. FERNANDEZ, *Diritti umani e violenza nei confronti delle donne*, in *Ragion pratica*, Rivista semestrale, 2008, n. 1, pagg. 77-98
- E. NAVE, L. LANE, *Countering online hate speech: how does human rights due diligence impact terms of service?*, in *Computer Law & Security Review*, 2023, vol. 51, n. 105884, pagg. 1-18
- E. YAHYAOU KRIVENKO, *The Role and Impact of Soft Law on the Emergence of the Prohibition of Violence Against Women Within the Context of the CEDAW*, in *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights*, Oxford University Press, 2016, pagg. 47-68
- F. BASILE, *Ultimissime dalla giurisprudenza in materia di reati culturalmente motivati in Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, rivista telematica, 2018, n. 30
- F. BRUNETTA D'USSEAUX, E. CECCHERINI, *La precettività della CEDAW alla luce delle riserve a carattere religioso: un equilibrio precario*, in *DPCE Online*, 2021, vol. 46, n. 1, pagg. 703-722
- F. RADAY, *Culture, Religion, and CEDAW's Article 5 (a)*, in H. B. SCHÖPP-SCHILLING, C. FLINTERMAN (a cura di) *The Circle of Empowerment, Twenty-Five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*, The Feminist Press at CUNY, pagg. 68-85, 2007
- F. RADAY, *Gender and Democratic Citizenship: the impact of CEDAW*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2012, vol. 10, n. 2, pagg. 512–530
- G. ARGUEDAS RAMÍREZ, *Reflexiones Sobre El Saber/Poder Obstétrico, La Epistemología Feminista y El Feminismo Descolonial, a Partir de Una Investigación Sobre La Violencia Obstétrica En Costa Rica*, in *Revista De Filosofía Iberoamericana*, 2017, vol. 12, pagg. 569-589

- G. BARTOLINI, *The Historical Roots of the Due Diligence Standard*, in H. KRIEGER, A. PETERS, L. KREUZER (a cura di) *Due diligence in the international legal order*, 2020, Oxford University Press, pagg. 23-41
- G. SIMM, *Queering CEDAW? Sexual orientation, gender identity and expression and sex characteristics (SOGIESC) in international human rights law*, in *Griffith Law Review*, 2020, vol. 29, n. 3, pagg. 374-400
- H. GILCHRIST, *The Optional Protocol to the Women's Convention: an Argument for Ratification*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2001, vol. 39, n. 3, pagg. 763-784
- H. SHIN, *CEDAW and Violence against Women: Providing the "Missing Link"*, in H. B. SCHÖPP-SCHILLING (a cura di) *The circle of empowerment: twenty-five years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, New York, The Feminist Press at the City University of New York, 2007, pp. 223-233
- H. SINDING AASEN, *Maternal mortality and women's right to health, Women's Human Rights. CEDAW*, in A. HELLUM AND H. SINDING AASEN (a cura di) *International, Regional and National Law*, pagg. 292-320, 2013
- H. SWEENEY, *Gender Equality and State Responsibility: enforcing CEDAW through the ICJ*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2025, vol. 38, pagg. 287-324
- I. BOIANO, *La Violenza nei confronti delle donne nell'ordinamento multilivello*, in T. MANENTE, I. BOIANO, R. BENEDETTI, M. CIGNA, (a cura di) *La violenza nei confronti delle donne. Fattispecie, Strumenti di protezione, Accesso alla giustizia, Risarcimento del danno*, Torino, Giappichelli, 2024
- I. FELIPE GÓMEZ, *The Optional Protocol for the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women: Strengthening the Protection Mechanisms of Women's Human Rights*, in *Arizona Journal of International and Comparative Law*, 2003, vol. 20, n. 2, pagg. 291-321
- I. RAMONI, F. ROIA, *Mai più cosa nostra*, Milano, Mondadori, 2025
- J. A. HESSBRUEGGE, *The Historical Development of the Doctrines of Attribution and Due Diligence in International Law*, in *New York University Journal of International Law*, 2004, vol. 36, pagg. 265-306
- J. ADA TCHOUKOU, *The Silences of International Human Rights Law: the Need for a UN Treaty on Violence against Women*, in *Human Rights Law Review*, 2023, vol. 23, pagg. 1-25
- J. BENSHOOF, *The Other Red Line: The Use of Rape as an Unlawful Tactic of Warfare*, in *Global Policy*, 2014, vol. 5, n. 2, pagg. 146-158
- J. BOURKE-MARTIGNONI, *The history and development of the due diligence standard in international law and its role in the protection of women against violence*, in C. BENNINGER-BUDEL (a cura di) *Due diligence and its application to protect women from violence*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, pagg. 47-59

- J. F. CONNORS, *Violence against Women in the Family*, Centre for Social Development and Humanitarian Affairs (United Nations), 1989
- J. GOLDSCHIED, D. J. LIEBOWITZ, *Due Diligence and Gender Violence: Parsing its Power and its Perils*, in *Cornell International Law Journal*, 2015, vol. 48, pagg. 301-345
- J. M. H. SHORT, *Sexual Violence as Genocide: The Developing Law of the International Criminal Tribunals and the International Criminal Court*, in *Michigan Journal of Race and Law*, 2003, vol. 8, pagg. 503-527
- J. MAHON, C. VAN BAAK, B. E. HAYES, *Reproductive Coercion, Intimate Partner Violence, and Health Outcomes Among Married Women in Cote D'Ivoire*, in *Violence Against Women*, 2025, vol. 0, n. 0
- J. MAHON, M. D. SCHWARTZ, *Commentary: The Current and Future State of Research of Violence Against Women in Sport*, in *Violence Against Women*, 2026, vol. 0, n. 0
- J. R. CHAPMAN, *Violence against Women as a Violation of Human Rights*, in *Social Justice*, 1990, vol. 17, n. 2, pagg. 54-70
- J. SULER, *The online disinhibition effect*, in *Cyber Psychology & Behavior*, 2004, vol. 7, n. 3, pagg. 321– 326
- J. TUELLER, *Not Hers Alone: Victim Standing Before the CEDAW Committee After M.W. v. Denmark*, in *The Yale Law Journal*, 2021, vol. 131, n. 1, pagg. 256-305
- K. CRENSHAW, *Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics*, in *University of Chicago Legal Forum*, 1989, vol. 1989, pagg. 139-167
- K. LIPPEL, *Conceptualising Violence at Work Through a Gender Lens: Regulation and Strategies for Prevention and Redress*, in *University of Oxford Human Rights Hub Journal*, 2018, vol. 1, pagg. 142-166
- K. SEKOWSKA KOZŁOWSKA, G. BARANOWSKA, A. GLISZCZYŃSK GRABIAS, *Sexist Hate Speech and the International Human Rights Law: Towards Legal Recognition of the Phenomenon by the United Nations and the Council of Europe*, in *International Journal for the Semiotics of Law*, 2022, vol. 35, pagg. 2323-2345
- L. CANDELARIA GONZÁLEZ ORTA, *The Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women (CEDAW): from its radical preamble to its contemporary intersectional approach*, in *Women's History Review*, 2025, vol 34, n. 1, pagg. 79-92
- L. CARACENI L., *La vittima nel procedimento de libertate: i precari equilibri di un nuovo protagonismo ancora troppo poco meditato*, in *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, 2021, vol. 7, n. 3, pagg. 1783-1824
- L. FLORIDI, *The Onlife Manifesto: Being Human in a Hyperconnected Era*, Cham, Springer Open, 2015
- L. KELLY, *Inside Outsiders: Mainstreaming violence against women into human rights discourse and practice*, in *International Feminist Journal of Politics*, 2005, vol. 7, n. 4, pagg. 471–495

- L. RE, I. STRAZZERI, S. FARIELLO, *Obstetric Violence as Gender Based Violence: What it is, how it is perceived, and how it can be addressed*, Berlino, De Gruyter, 2026
- L. REANDA, *Human Rights and Women's Rights: The United Nations Approach*, in *Human Rights Quarterly*, 1981, vol. 3, n. 2, pagg. 11–31
- L. RICHARDSON-SELF, *Woman-Hating: On Misogyny, Sexism, and Hate Speech*, in *Hypatia*, 2018, vol. 33, n. 2, pagg. 256–272
- L. RICHARDSON-SELF, *Hate Speech against Women Online: Concepts and Countermeasures*, Londra, Bloomsbury Publishing, 2021
- M. G. AIMONETTO, *La valorizzazione del ruolo della vittima in sede internazionale*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2005, vol. 6, pagg. 1327-1343
- M. BLADINI, E. M. SVENSSON, *Rethinking online anti-gender hate speech: legislation and Public Policy Making*, Londra, Routledge, 2025
- M. CÁRDENAS-CASTRO, S. SALINERO-RATES, *Loss of autonomy, legitimization of violence, transgression of intimacy, and fear of abuse: A thematic analysis of stories of gynecological violence and its consequences*, in *Sage Journals*, 2024, vol. 34, n. 3, pagg. 403-423
- M. DI LELLO FINUOLI, *Profili penali della c.d. violenza ostetrica*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2022, vol. 3, pagg. 1-34
- M. FULLERTON, *Vicarious Emotional Trauma: Gender Dimensions of Working with Refugees*, in A. DI STASI, A. IERMANO, V. ZAMBRANO, R. CADIN (a cura di) *Donne migranti e violenza di genere nel contest giuridico internazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023
- M. HTUN, F. R. JENSENIUS, *Fighting Violence against Women: Laws, Norms and Challenges ahead*, in *Daedalus*, in *Women and Equality*, 2020, vol. 149, n. 1, pagg. 144-159
- M. J. AÑÓN, *Transformations in anti-discrimination law: progress against subordination*, in *Revus Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, 2020, vol. 40, pagg. 1-18
- M. NAZISH, *United Nations and Women's rights: A Historical Analysis of CEDAW*, in *Sprin Journal of Arts, Humanities and Social Sciences*, 2024, vol. 3, n. 1, pagg. 41-47
- M. NOVAK, *Respect-Protect-Fulfil*, in *Elgar Encyclopedia of Human Rights*, 2022, pagg. 162-167
- M. OCH, *The Local Diffusion of International Human Rights Norms - Understanding the Cities for CEDAW Campaign*, in *International feminist journal of politics*, 2018, vol. 20, n. 3, pagg. 425–443
- N. KAUFMAN HEVENER, *An Analysis of Gender Based Treaty Law: Contemporary Developments in Historical Perspective*, in *Human Rights Quarterly*, 1986, vol. 8, n. 1, pagg. 70–88

- N. M. RUEDA VALLEJO, *Institutional Violence against Women Victims of Domestic Violence and Access to Justice in the Inter-American Human Rights System*, in *Rivista di diritti comparati*, 2023, n. 4, pagg. 172-185
- N. MCDONALD, *The role of due diligence in International Law*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 2019, vol. 68, n. 4, pagg. 1041-1054
- P. FELICIONI, A. SANNA (a cura di), *Contrasto a violenza e discriminazione di genere. Tutela della vittima e repressione dei reati*, collana Nuovi Scenari del Processo Penale, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre editore, 2019
- P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, M. A. FREEMAN, *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2022
- R. CERA, *Non discriminazione e violenza di genere in Italia al vaglio degli organi internazionali di controllo*, in *Rassegna dell'Istituto di Studi Giuridici Internazionali del Consiglio Nazionale delle Ricerche*, 2019, n. 3
- R. HAAS, F. BINARD, *Introduction: Patriarchal backlashes to feminism in times of crisis: plus ça change, moins ça change*, in *European Journal of English Studies*, 2022, vol. 26, n. 2, pagg. 163-175
- R. HALPERIN-KADDARI, M. A. FREEMAN, *Backlash Goes Global: Men's Groups, Patriarchal Family Policy, and the False Promise of Gender-Neutral Laws*, *Canadian Journal of Women and the Law*, 2016, vol. 28, n. 1, pagg. 182-210
- R. HOLTMAAT, *Building Blocks for a General Recommendation on Article 4(1) of the Cedaw Convention - Report of the Expert Meeting in Maastricht (Valkenburg) 10-12 October 2002*, in I. BOEREFIJN, F. COOMEN, J. E. GOLDSCHMIDT, H. M. T. HOLTMAAT, R. WOLLESWINKEL (a cura di) *Temporary Special Measures; Accelerating de facto equality of women under article 4(1) UN Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women*, Antwerpen-Oxford-New York, Intersentia, 2003
- R. HOLTMAAT, *Preventing violence against women: the due diligence standard with respect to the obligation to banish gender stereotypes on the grounds of Article 5 (A) of the Cedaw convention*, in BENNINGER-BUDEL C. (a cura di) *Due diligence and its application to protect women from violence*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2008
- R. HOLTMAAT, *Equal Treatment to Equal Right*, in E. BODELÓN & D. HEIM (a cura di) *Law, Gender and Equality*, Universitat Autònoma de Barcelona, 2010, pagg. 209-228
- R. J. A. MCQUIGG, *The Responses of States to the Comments of the CEDAW Committee on Domestic Violence*, in *The International Journal of Human Rights*, 2007, vol. 11, n. 4, pagg. 461-479
- R. J. A. MCQUIGG, *The CEDAW Committee and Gender-Based Violence against Women: General Recommendation No 35*, in *International Human Rights Law Review*, 2017, vol. 6, n. 2, pagg. 263-278
- R. J. A. MCQUIGG, *Is it time for a UN Treaty on Violence against Women?*, in *The International Journal of Human Rights*, 2018, vol. 22, n. 3, pagg. 305-324

- R. J. COOK, B. M. DICKENS, L. E. BLISS, *International Developments in Abortion Law*, in *American Journal of Public Health*, 1999, vol. 89, n. 4, pagg. 579-586
- R. J. COOK, S. CUSACK, *Gender Stereotyping: Transnational Legal Perspectives*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2010
- R. J. COOK, *State Accountability Under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, in *Human Rights of Women: National and International Perspectives*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1994, pagg. 228-256
- R. J. COOK, *Human rights and maternal health: exploring the effectiveness of the Alyne decision*, in *Journal of Law, Medicine & Ethics*, 2013, vol. 41, n. 103, pagg. 103-123
- R. MANJOO, *Special Guest Contribution: Violence against Women as a Barrier to the Realisation of Human Rights and the Exercise of Citizenship*, in *Feminist Review*, 2016, n. 112, pagg. 11-26
- R. MANJOO, D. NADJ, "Bridging the Divide": *An Interview with Professor Rashida Manjoo, UN Special Rapporteur on Violence Against Women*, in E. BUZAWA, C. BUZAWA (a cura di) *Global Responses to Domestic Violence*, Cham, Springer, 2017
- R.P. BARNIDGE JR, *Non-State actors and terrorism: applying the law of State responsibility and the due diligence principle*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008
- R. PALERMO, *Preventing and Countering Online Hate Speech*, Milano, Franco Angeli editore, 2023
- R. PISILLO MAZZESCHI, "Due diligence" e responsabilità internazionale degli Stati, Quaderni di "Studi Senesi", Milano, Giuffrè editore, 1989
- R. PISILLO MAZZESCHI, *The Due Diligence Rule and the Nature of the International Responsibility of States*, in *German Yearbook of International Law*, 1992, pagg. 9-51
- R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto Internazionale dei Diritti Umani. Teoria e prassi*, Torino, Giappichelli editore, 2026
- R. REDDOCK, *CEDAW and Violence against Women: Reflections after 40 years*, in *Violence Against Women*, 2022, vol. 28, n. 8, pagg. 1723-1727
- R. VIJEYARASA, *CEDAW's General Recommendation No. 35: A quarter of a century of evolutionary approaches to violence against women*, in *Journal of Human Rights*, 2020, vol. 19, n. 2, pagg. 153-167
- R. A. STOFFELS, *The role of the CEDAW Committee in the implementation of public policies on gender issues: analysis through a study of the protection of girls' rights in Spain*, in *The International Journal of Human Rights*, 2019, vol. 23, n. 8, pagg. 1317-1336
- S. ANDERSON, M. M. SVIATSCHI, *Gender and armed conflict*, in *Economic Policy*, 2025, vol. 40, n. 124, pagg. 807-842

- S. BRASCHI, *The new EU Directive on combating violence against women and domestic violence*, in *Zeitschrift Für Die Gesamte Strafrechtswissenschaft*, 2025, vol. 137, n. 2, pagg. 425-442
- S. CUSACK, A. TIMMER, *Gender Stereotyping in Rape Cases: The CEDAW Committee's Decision in Vertido v The Philippines*, in *Human Rights Law Review*, 2011, vol. 11, n. 2, pagg. 329-342
- S. CUSACK, L. PUSEY, *CEDAW and the rights to non-discrimination and equality*", in *Melbourne Journal of International Law*, 2013, vol. 14, pagg. 1-39
- S. CUSACK, R. J. COOK, *Combating Discrimination Based on Sex and Gender*, in C. KRAUSE, M. SCHEININ (a cura di) *International Protection of Human Rights: A Textbook*, Abo Akademi University, 2009, pagg. 206-226
- S. DE VIDO, *Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*, Milano, Mimesis editore, 2016
- S. DE VIDO, *The Prohibition of Violence against Women as Customary International Law? Remarks on the CEDAW General Recommendation No. 35*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2018, vol. 12, n. 2, pagg. 379-396
- S. DE VIDO, *The Istanbul Convention as an Interpretative Tool at the European and National Levels* in J. NIEMI, L. PERONI, AND V. STOYANOVA (a cura di) *International Law and Violence Against Women: Europe and the Istanbul Convention*, Routledge, 2020
- S. DE VIDO, *Violence against women's health in international law*, Manchester University Press, Melland Schill Series, 2020
- S. DE VIDO, M. FRULLI, *Preventing and combating violence against women and domestic violence. A commentary on the Istanbul Convention*, Elgar Commentaries in Human Rights, Cheltenham, Elgar, 2023
- S. SIVAKUMARAN, *Crafting the Prohibition on Violence against Women under International Human Rights Law*, in *The European Journal of International Law*, 2025, vol. 36, n. 2, pagg. 327-368
- S. T. FRIED, *Violence against Women*, in *Health and Human Rights*, 2003, vol. 6, n. 2, pagg. 88-111
- S. UHNOO, S. ERIXON, M. BLADINI, *The wave of consent-based rape laws in Europe*, *International Journal of Law, Crime and Justice*, 2024, vol. 77, pagg. 1-16
- S. ZWINGEL, *Translating International Women's Rights: The CEDAW Convention in Context*, London, Palgrave Macmillan UK, 2016
- T. KOSI, *Between Helping and Harming: Diagnosing Medical Violence in the Case of Endometriosis*, in *Violence Against Women*, 2026, vol. 0, n. 0
- V. BADALAMENTI, *Gli incerti confini della "violenza ostetrica": un confronto in chiave comparata tra istanze di tutela e legislazione penale*, in *Archivio Penale*, 2025, vol. 2, pp. 1-84

- V. JACOMETTI, *Prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne tra diritto e cultura*, Giappichelli editore, Torino, 2023
- V. LOMBARDI, *Il medico delle donne. Il ginecologo e le sue pazienti*, collana Medi-Care, Milano, Franco Angeli editore, 2000
- V. LORUBBIO, *Violenza contro le donne e limiti delle convenzioni internazionali: solo una questione di diritti*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, pp. 1177-1200
- V. POLYZOIDOU, *Digital Violence Against Women: Is There a Real Need for Special Criminalization?*, in *International journal for the semiotics of law*, 2024, vol. 37, n. 6, pagg. 1777–1797
- V. TEVERE, *La tutela internazionale dei diritti delle donne vittime di violenza*, Fasciano (SA), Gutenberg Edizioni, 2021
- W. KÄLIN, *Examination of State Reports*, in H. KELLER, G. ULFSTEIN (a cura di), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012
- W. KREUTZER, S. M. MITCHELL, *The Three R's of CEDAW Commitment: Ratification, Reservation, and Rejection*, in *International Interactions*, 2024, vol. 50, n. 3, pagg. 418–447

Sitografia

A. VAN DER WILK, *Protecting women and girls from violence in the digital age. The Relevance of the Istanbul Convention and the Budapest Convention on Cybercrime in addressing online and technology facilitated violence against women*, Consiglio d'Europa, 2021, <https://rm.coe.int/the-relevance-of-the-ic-and-the-budapest-convention-on-cybercrime-in-a/1680a5eba3>, ultimo accesso 23 maggio 2026

AMNESTY INTERNATIONAL, *Barometro dell'odio: sessismo da tastiera*, 2019, <https://www.amnesty.it/barometro-dellodio-sessismo-da-tastiera/>, ultimo accesso 12 luglio 2026

B. SPINELLI, *Femicide and femicide in Europe. Gender-motivated killings of women as a result of intimate partner violence*, Expert paper presented during the EGM on gender-motivated killings of women, organized by UN Special Rapporteur on VAW, Rashida Manjoo, a New York il 12 Ottobre 2011, <https://femicide-watch.org/index.php/node/920671>, ultimo accesso 14 maggio 2026

C. CHINKIN, *CEDAW General Recommendation 35 on violence against women is a significant step forward*, in *LSE Women Peace and Security Blog*, The London School of Economics and Political Science, 2017, <https://blogs.lse.ac.uk/wps/2017/09/06/cedaw-general-recommendation-35-on-violence-against-women-is-a-significant-step-forward/>, ultimo accesso 12 luglio 2026

C. FIORAVANTI, *L'attuazione nell'ordinamento interno degli obblighi internazionali per il contrasto della violenza nei confronti delle donne*, in *Jura Gentium*, 2016, reperibile online al sito <https://www.juragentium.org/forum/violenzadonne/it/fioravanti.html>, ultimo accesso 12 luglio 2026

C. PICKLES, *Introducing the roundtable series on Emerging Human Rights Standards on Obstetric Violence*, 2026, in *IPOV*, <https://respectfulcare.eu/introducing-the-roundtable-series/>, ultimo accesso 12 luglio 2026

C. STEMMER, S. POLL, *Let's end digital violence against women and girls*, in *The UN Agency for digital technologies*, 2025, <https://www.itu.int/hub/2025/11/lets-end-digital-violence-against-women-and-girls/>, ultimo accesso 12 luglio 2026

CNR-IRPPS, *Aumentano gli stereotipi di genere tra gli adolescenti*, nota stampa del Consiglio nazionale delle ricerche sui risultati preliminari del progetto MiB (Mutamenti interazionali e Benessere) a cura del gruppo CNR-IRPPS Mutamenti Sociali, Valutazione e Metodi (MUSA), 2026, <https://www.irpps.cnr.it/aumentano-gli-stereotipi-di-genere-tra-gli-adolescenti/>, ultimo accesso 03 maggio 2026

CONSIGLIO D'EUROPA, COMMITTEE ON CRIME PROBLEMS, *Accountability for Technology-facilitated Violence against Women and Girls: New Council of Europe Recommendation*, 2026, <https://www.coe.int/en/web/cdpc/-/accountability-for-technology-facilitated-violence-against-women-and-girls-new-council-of-europe-recommendationm>, ultimo accesso 12 luglio 2026

CONSIGLIO D'EUROPA, *Secretary General highlights gender equality as a democratic security imperative at the UN Commission on the Status of Women in New York*, in *Newsroom Cyberviolence Against Women*, 2026, <https://www.coe.int/en/web/cyberviolence/-/secretary-general-highlights-gender-equality-as-a-democratic-security-imperative-at-the-un-commission-on-the-status-of-women-in-new-york>, ultimo accesso 12 luglio 2026

D. GIANCIPOLI, *Hate speech: l'odio sui social che colpisce le donne*, in *Alley Oop*, Il Sole 24 Ore, 2023, https://alleyoop.ilsole24ore.com/2023/05/10/hate-speech-lodio-sui-social-che-colpisce-le-donne/?refresh_ce=1, ultimo accesso 12 luglio 2026

D. KOVACEVSKA, *The Invisible scars of online hate speech*, in *International Network Against Cyber Hate (INACH)*, <https://www.inach.net/the-invisible-scars-of-online-hate-speech/#>, ultimo accesso 12 luglio 2026

E. PARIOTTI, *Attori non-statali, internazionalizzazione dei diritti umani e responsabilità sociale delle imprese*, Rivista Pace Diritti Umani, n. 3, 2006, pagg. 7-22, https://unipd-centrodirittiumani.it/storage/media/d7/09/PDU3_2006_A007.pdf, ultimo accesso 23 aprile 2026

E. SPEZIALI, *Il divieto di discriminazione in base al sesso negli strumenti di portata generale sui diritti umani*, in *Università di Padova – Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca”*, 2016, <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/il-divieto-di-discriminazione-in-base-al-sesso-negli-strumenti-di-portata-generale-sui-diritti-umani>, ultimo accesso 05 febbraio 2026

E. SPEZIALI, *Le conferenze internazionali sulla donna*, in *Università di Padova – Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca”*, 2024, <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/le-conferenze-internazionali-sulla-donna-1>, ultimo accesso 05 febbraio 2026

EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY, *Combating Cyber Violence against Women and Girls*, 2022, https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/combating-cyber-violence-against-women-and-girls?language_content_entity=en, ultimo accesso 12 luglio 2026

FRA, European Union Agency for Fundamental Rights, *Violence, threats and pressures against journalists and other media actors in the EU*, 2016, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-threats-and-pressures-journalists_en.pdf, ultimo accesso 04 giugno 2026

F. RASTELLI, *Femminismo intersezionale: l'eredità di Kimberlé Crenshaw oggi*, in *Change the Future, Movimento Giovani per Save the Children Italia*, 2025, <https://www.changethefuture.it/change-the-future-5/femminismo-intersezionale-leredita-di-kimberle-crenshaw-oggi/>, ultimo accesso 03 maggio 2026

G. GAUTHIER, *Che impatto ha avuto il #MeToo*, in *Università Bocconi News*, 2024, <https://www.unibocconi.it/it/news/che-impatto-ha-avuto-il-metoo>, ultimo accesso 01 agosto 2026

H. RUBENSTEIN, *Time for a Change: The Need for a Binding International Treaty on Violence Against Women*, in *Global Rights for Women*, 2019, <https://globalrightsforwomen.org/time-for-a-change-the-need-for-a-binding-international-treaty-on-violence-against-women/>, ultimo accesso 03 maggio 2026

INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Morocco: Reducing Gender Inequality Can Boost Growth*, 2017, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/03/01/NA030117-Morocco-Reducing-Gender-Inequality-Can-Boost-Growth>, ultimo accesso 14 marzo 2026

ISTAT, *La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia - Primi risultati anno 2025*, <https://www.istat.it/comunicato-stampa/la-violenza-contro-le-donne-dentro-e-fuori-la-famiglia-primi-risultati-anno-2025/>, ultimo accesso 03 maggio 2026

ISTAT, *Stereotipi di genere e immagine sociale della violenza: primi risultati*, 22 novembre 2023, https://www.istat.it/it/files/2023/11/STAT_TODAY_Stereotipi.pdf, ultimo accesso 25 luglio 2026

J. HERRERA, C. LENNON, 'Anxiety, paranoia, fear': *The consequences of digital violence against women*, in *UN News*, 2025, <https://news.un.org/en/story/2025/03/1161076>, ultimo accesso 12 luglio 2026

J. MANTILLA FALCÓN, *Violencia institucional: cuando el Estado es el agresor*, in *Agenda Estado de Derecho*, 2025, <https://agendaestadodederecho.com/violencia-institucional-cuando-el-estado-es-el-agresor/>, ultimo accesso 26 luglio 2026

J. POSETTI, K. WILLIAMS, L. HELLMUELLER, P. RENAUD, N. SHABBIR, N. ABOULEZ, *Tipping point: Online violence impacts, manifestations, and redress in the AI age* (UN Women, New York), 2026, <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2026-04/tipping-point-online-violence-impacts-manifestations-and-redress-en.pdf>, ultimo accesso 03 maggio 2026

J. POSETTI, L. HELLMUELLER, K. WILLIAMS, P. RENAUD, N. ABOULEZ, N. SHABBIR, *Tipping Point: The Chilling Escalation of Online Violence against Women in the Public Sphere*, UN Women, New York, 2025, <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2025-12/tipping-point-the-chilling-escalation-of-violence-against-women-in-the-public-sphere-in-the-age-of-ai-en.pdf>, ultimo accesso 03 maggio 2026

J. POSETTI, N. SHABBIR, D. MAYNARD, K. BONTCHEVA, N. ABOULEZ, *The Chilling: global trends in online violence against women journalists; research discussion paper*, UNESCO, 2021, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377223>, ultimo accesso 12 luglio 2026

K. NOUSIAINEN, *CEDAW Committee General Recommendation on Violence against Women Updated*, 2017, <https://ohrh.law.ox.ac.uk/cedaw-committee-general-recommendation-on-violence-against-women-updated/>, ultimo accesso 22 aprile 2026

LSE BLOG – *Tackling Violence against Women*, (2016) *CEDAW's Key Cases on Violence against Women*, LSE Centre for Women, Peace and Security (sotto la direzione della prof.ssa Christine Chinkin), <https://blogs.lse.ac.uk/vaw/int/cedaw/cedaws-key-cases/>, ultimo accesso 03 maggio 2026

M. GANDOLFI, *Il caso Ubeda e altri c. Italia. Vittimizzazione secondaria, accoglienza protetta e proporzionalità delle misure di protezione nelle vicende di violenza domestica*, in *Sistema Penale*, 2026, <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/gandolfi-il-caso-ubeda-e-altri-c-italia-vittimizzazione-secondaria-accoglienza-protetta-e-proporzionalita-delle-misure-di-protezione-nelle-vicende-di-violenza-domestica>, ultimo accesso 30 luglio 2026

M. KIM, M. ELLITHORPE, S. A. BURT, *Anonymity and its role in digital aggression: A systematic review*, in *Aggression and Violent Behavior*, 2023, vol. 72, 101856, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1359178923000435>, ultimo accesso 31 maggio 2026

M. MORRA, “*11 spunti di riflessione sulla società digitale*”, in *Fondazione Leonardo*, 2024, <https://www.fondazioneleonardo.com/stories/11-spunti-di-riflessione-sulla-societa-digitale>, ultimo accesso 30 maggio 2026

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*, Osservatorio sul Consiglio dei Diritti Umani e Comitati ONU, Ordine Internazionale e Diritti Umani, 2023, pp. 1197-1203, https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2023/12/CDU_5_2023.pdf, ultimo accesso 30 aprile 2026

N. LABARILE, *Violenza digitale, partita la campagna “Libere anche qui” contro l'odio misogino online*, in *Alley Oop*, *Il Sole 24 Ore*, 2026, <https://alleyoop.ilsole24ore.com/2026/06/09/violenza-digitale-partita-campagna-libere-anche-qui-contro-odio-misogino-online/>, ultimo accesso 12 luglio 2026

OHCHR, *Concept and scope of protection against domestic violence as GBV under the CEDAW Convention, GR 35 and CEDAW Optional Protocol, and in the practice of the UN SR VAW - Main issues identified, recommendations and guidance to SPs, good practices*, 2023, <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/domestic-violence-gender-based-violence-under-cedaw>, ultimo accesso 01 agosto 2026

OHCHR, *Rules of procedure and working methods, Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cedaw/rules-procedure-and-working-methods>, ultimo accesso 30 aprile 2026

OHCHR, *The right to education – violence against women and girls in schools*, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/GenderAndEquality/Infonote_Violence_in_schools.pdf, ultimo accesso 14 marzo 2026

OMS, *Violence against women prevalence estimates*, 2023, 19 novembre 2025, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240116962>, ultimo accesso 25 luglio 2026

ONU, Centro Regionale di informazione delle Nazioni Unite, *30 anni dalla Dichiarazione di Pechino: Com'è cambiata la lotta contro la violenza di genere*, 2024, <https://unric.org/it/30-anni-dalla-dichiarazione-di-pechino/>, ultimo accesso 05 febbraio 2026

ONU, *De Pelicot à Epstein, l'urgence mondiale de la violence contre les femmes*, 2026, <https://news.un.org/fr/story/2026/02/1158478>, ultimo accesso 08 agosto 2026

ONU, *Women's rights are regressing worldwide, warns UN gender equality chief*, 2026, <https://news.un.org/en/story/2026/03/1167081>, ultimo accesso 03 maggio 2026

P. DI NICOLA TRAVAGLINI, *I pregiudizi giudiziari contro le donne all'esame di organismi internazionali: il caso A.F. contro Italia*, in *Sistema Penale*, 2022, https://www.sistemapenale.it/it/scheda/osservatorio-violenza-contro-le-donne-2022-3-caso-af-contro-italia-comitato-cedaw#_ftn7, ultimo accesso 12 luglio 2026

PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE, *Orientamenti in materia di violenza di genere*, 2023, https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1683190880_pg-cass-orient-violenza-di-genere-20230503.pdf, ultimo accesso 14 maggio 2026

R. VERNAIL, *Framing Matters: Violence Against Women is More Than Discrimination – It is Persecution*, in *American University Journal of Gender, Social Policy and the Law*, 2026, <https://jgspl.org/framing-matters-violence-against-women-is-more-than-discrimination-it-is-persecution>, ultimo accesso 03 maggio 2026

REASERCHERS X in partnership con ASGI, BORDER FORENSICS, THE ROUTES JOURNAL, ON BORDERS E MELTING POT EUROPA, *Women State Trafficking. Gender-based violence, expulsions and sale of black migrant women from Tunisia to Lybia*, rapporto presentato al Parlamento europeo a Bruxelles il 22 aprile 2026, https://statetrafficking.net/WomenStateTrafficking_EN.pdf, ultimo accesso 03 maggio 2026

S. BRUNELLO, M. GAY-BERTHOMIEU, B. SMILES, E. BARDHO, C. SCHANTZ, V. ROZEE, *Obstetric and gynaecological violence in the EU - Prevalence, legal frameworks and educational guidelines for prevention and elimination*, 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/761478/IPOL_STU\(2024\)761478_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/761478/IPOL_STU(2024)761478_EN.pdf), ultimo accesso 19 giugno 2026

S. CUSACK, *Gender stereotyping as human rights violation*, Ufficio dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani (OHCHR), 2013, [https://elearning.un.org/CONT/GEN/CS/I_Know_Gender_\(English\)/story_content/external_files/M01_S09_Cusack.pdf](https://elearning.un.org/CONT/GEN/CS/I_Know_Gender_(English)/story_content/external_files/M01_S09_Cusack.pdf), ultimo accesso 30 luglio 2026

T. GARG, *The Efficacy of CEDAW Reporting and Complaint Mechanisms*, in *University of New South Wales Law Journal Student*, serie n. 22-14, 2022, <https://classic.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLawJlStuS/2022/14.html>, ultimo accesso 03 maggio 2026

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, *Measuring the prevalence of online violence against women*, 2021, <https://onlineviolencewomen.eiu.com/>, ultimo accesso 12 luglio 2026

THE GUARDIAN, *Family courts show 'widespread' gender bias and victim-blaming, report finds*, 2026, <https://www.theguardian.com/law/2026/jun/09/family-courts-widespread-gender-bias-victim-blaming-report>, ultimo accesso 12 luglio 2026

UN WOMEN, *Beijing Declaration and Platform for Action, Beijing +5 Political Declaration and Outcome*, 2015, <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/01/beijing-declaration>, ultimo accesso 05 febbraio 2026

UN WOMEN, *Expert Group Meeting report: Technology-facilitated violence against women: Towards a common definition*, 2023, <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2023/03/expert-group-meeting-report-technology-facilitated-violence-against-women>, ultimo accesso 12 luglio 2026

UN WOMEN, *Gender stereotypes remain a barrier to women's access to justice*, 2026, <https://www.unwomen.org/en/news-stories/news/2026/03/gender-stereotypes-remain-a-barrier-to-womens-access-to-justice>, ultimo accesso 14 marzo 2026

UN WOMEN, *Gender stereotypes remain a barrier to women's access to justice*, <https://www.unwomen.org/en/news-stories/news/2026/03/gender-stereotypes-remain-a-barrier-to-womens-access-to-justice>, ultimo accesso 14 marzo 2026

UN WOMEN, *International Women's Day 2026 & the 70th Session of the UN Commission on the Status of Women*, 2026, <https://www.unwomen.org/en/news-stories/media-advisory/2026/02/iwd2026-and-csw70>, ultimo accesso 03 maggio 2026;

UN WOMEN, *Migrant women at risk of violence and exploitation*, 2025, <https://knowledge.unwomen.org/en/articles/explainer/migrant-women-at-risk-of-violence-and-exploitation>, ultimo accesso 14 marzo 2026

UN WOMEN, *Policy Brief: Harnessing Artificial Intelligence to Address Technology-Facilitated Gender-Based Violence in Asia and the Pacific*, 2026, <https://asiapacific.unwomen.org/sites/default/files/2026-01/kr-20250446938-ai-tfgbv-policy-brief.pdf>, ultimo accesso 03 maggio 2026

UN WOMEN, *Progress of the World's Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights*, 2015, <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/4/progress-of-the-worlds-women-2015>, ultimo accesso 07 aprile 2026

UN WOMEN, *Reports to police of online violence against women journalists double since 2020, with one in four experiencing related anxiety and/or depression*, 2026, <https://lac.unwomen.org/en/stories/noticia/2026/04/las-denuncias-policiales-por-violencia-digital-contra-mujeres-periodistas-se-duplican-desde-2020>, ultimo accesso 03 maggio 2026

UN WOMEN, *Short History of CEDAW Convention*, 1995, <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/history.htm> ultimo accesso 08 febbraio 2026

UNESCO, *Key data on girls and women's right to education*, 2023, <https://www.unesco.org/en/articles/key-data-girls-and-womens-right-education>, ultimo accesso 14 marzo 2026

UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2024, Special Points of Interest*, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2024/GLOTIP24_special_points_final.pdf, ultimo accesso 01 agosto 2026

V. GARCÍA DE CORTÁZAR, *Obstetric violence: the CEDAW Committee's response*, 2026, in *IPOV*, <https://respectfulcare.eu/obstetric-violence-the-cedaw-committees-response/>, ultimo accesso 12 luglio 2026

UN WOMEN, “*Partnering for Gender-Responsive AI*”, 2025, <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2025-01/partnering-for-gender-responsive-ai-003.pdf>, ultimo accesso 29 maggio 2026

UN WOMEN, “*Making innovation and technology work for women*”, 2017, <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2017/Makinginnovationandtechnologyworkforwomencompressed.pdf>, ultimo accesso 29 maggio 2026

UN WOMEN, “*Closing the gender digital divide could boost global GDP by USD 1.5 trillion and lift 30 million women from poverty*”, 2025, <https://www.unwomen.org/en/news-stories/press-release/2025/09/closing-the-gender-digital-divide-boost-global-gdp>, ultimo accesso 29 maggio 2026

Indice dei casi

Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne (Comitato CEDAW)

A.T. c. Ungheria, CEDAW/C/36/D/2/2003, comunicazione n. 002/2003, *views* del 26 gennaio 2005

A.S. c. Ungheria, CEDAW/C/36/D/4/2004, comunicazione n. 004/2004, *views* del 14 agosto 2006

Goekce c. Austria, CEDAW/C/39/D/5/2005, comunicazione n. 005/2005, *views* del 06 agosto 2007

Yildirim c. Austria, CEDAW/C/39/D/6/2005, comunicazione n. 006/2005, *views* del 06 agosto 2007

Vertido c. Filippine, CEDAW/C/46/D/18/2008, comunicazione n. 018/2008, *views* del 16 luglio 2010

Alyne da Silva Pimentel Teixeira c. Brasile, CEDAW/C/49/D/17/2008, comunicazione n. 017/2008, *views* del 25 luglio 2011

V.K. c. Bulgaria, CEDAW/C/49/D/20/2008, comunicazione n. 020/2008, *views* del 25 luglio 2011

LC c. Perù, CEDAW/C/50/D/22/2009, comunicazione n. 022/2009, *views* del 17 ottobre 2011

R.K.B. c. Turchia, CEDAW/C/51/D/28/2010, comunicazione n. 028/2010, *views* del 24 febbraio 2012

Kell c. Canada, CEDAW/C/51/D/19/2008, comunicazione n. 019/2008, *views* del 28 febbraio 2012

Isatou Jallow c. Bulgaria, CEDAW/C/52/D/32/2011, comunicazione n. 032/2011, *views* del 23 luglio 2012

S.V.P. c. Bulgaria, CEDAW/C/53/D/31/2011, comunicazione n. 031/2011, *views* del 12 ottobre 2012

RPB c. Filippine, CEDAW/C/57/D/34/2011, comunicazione n. 034/2011, *views* del 21 febbraio 2014

Anna Belousova c. Kazakistan, CEDAW/C/61/D/45/2012, comunicazione n. 045/2012, *views* del 13 luglio 2015

X. e Y. c. Georgia, CEDAW/C/61/D/24/2009, comunicazione n. 024/2009, *views* del 13 luglio 2015

M.W. c. Danimarca, CEDAW/C/63/D/46/2012, comunicazione n. 046/2012, *views* del 22 febbraio 2016

L.R. c. Moldova, CEDAW/C/66/D/58/2013, comunicazione n. 58/2013, *views* del 28 febbraio 2017

O.G. c. Russia, CEDAW/C/68/D/91/2015, comunicazione n. 091/2015, *views* del 06 novembre 2017

X. v. Timor Leste, CEDAW/C/69/D/88/2015, comunicazione n. 088/2015, *views* del 26 febbraio 2018

J. I. c. Finland, CEDAW/C/69/D/103/2016, comunicazione n. 103/2016, *views* del 05 marzo 2018

S.T. c. Federazione Russa, CEDAW/C/72/D/65/2014, comunicazione n. 065/2014, *views* del 25 gennaio 2019

S. L. c. Bulgaria, CEDAW/C/73/D/99/2016, comunicazione n. 099/2016, *views* del 19 luglio 2019

SH c. Bosnia Erzegovina, CEDAW/C/76/D/116/2017, comunicazione n. 116/2017, *views* del 09 luglio 2020

V. C. c. Moldova, CEDAW/C/76/D/105/2016, comunicazione n. 105/2016, *views* del 09 luglio 2020

S.F.M. c. Spagna, CEDAW/C/75/D/138/2018, comunicazione n. 138/2018, *views* del 28 febbraio 2020

A.F. c. Italia, CEDAW/C/82/D/148/2019, comunicazione n. 148/2019, *views* del 20 giugno 2022

N.A.E. c. Spagna, CEDAW/C/82/D/149/2019, comunicazione n. 149/2019, *views* del 27 giugno 2022

M.D.P.C. c. Spagna, CEDAW/C/84/D/154/2020, comunicazione n. 154/2020, *views* del 24 febbraio 2023

C.S.F. c. Argentina, CEDAW/C/90/D/164/2021, comunicazione n. 164/2021, *views* del 21 febbraio 2025

Corte europea dei diritti umani (Corte EDU)

Salman c. Turchia, ricorso n. 21986/93, sentenza del 27 giugno 2000

Budayeva e altri c. Russia, ricorso n. 15339/02, sentenza del 20 marzo 2008

Opuz c. Turchia, ricorso n. 33401/02, sentenza del 09 giugno 2009

Perinçek c. Svizzera, ricorso n. 27510/08, sentenza del 15 ottobre 2015

Talpis c. Italia, ricorso n. 41237/14, sentenza del 02 marzo 2017

Carvahlo Pinto de Sousa Morais c. Portogallo, ricorso n. 17484/15, sentenza del 25 ottobre 2017

Kurt c. Austria, ricorso n. 62903/15, sentenza del 04 luglio 2019

Budinova e Chaprazov c. Bulgaria, ricorso n. 12567/13, sentenza del 16 febbraio 2021

Behar e Gutman c. Bulgaria, ricorso n. 29335/13, sentenza del 16 febbraio 2021

J.L. c. Italia, ricorso n. 5671/16, sentenza del 27 maggio 2021

V. c. Repubblica Ceca, ricorso n. 26074/18, sentenza del 07 dicembre 2023

Machalikashvili e altri c. Georgia, ricorso n. 32245/19, sentenza del 19 gennaio 2023

Ubeda e altri c. Italia, ricorso n. 9993/24, sentenza del 02 luglio 2026

Ringraziamenti

L'espressione della mia più sincera gratitudine per il completamento di questo lavoro e del mio percorso universitario è rivolta alla Relatrice di questo elaborato, Prof.ssa Federica Falconi, che ringrazio per l'autentica e appassionata dedizione alla Sua materia, nonché per la generosa disponibilità nei miei confronti. Porterò con me la forza derivata dalla fiducia che mi ha dimostrato costantemente e la convinzione, sempre più profonda, che la gentilezza e l'empatia siano atti di resistenza necessari per nutrire l'Umanità.

La conclusione del mio percorso universitario è stata altresì suggellata dai preziosi insegnamenti del Prof. Paolo Renon, che desidero ringraziare. Nelle sue lezioni ho ritrovato il fondamentale entusiasmo per lo studio del Diritto che mi aveva guidata, con convinzione, nella scelta di questa Facoltà.

Ringrazio con devozione i miei amorevoli genitori, mio marito, i miei nonni, nonché i veri amici che non mi hanno mai fatto mancare il loro supporto anche nei momenti più difficili di questo percorso, specialmente quando nessuno ci credeva più.

Il ringraziamento più speciale va, infine, a mia figlia Amelia. A lei e alla sua ostinata e matura determinazione devo tutto il coraggio e tutta la forza che ci sono voluti per scalare questa vetta.