

ISSN 2785-5228



**EUWEB**

**EU-WESTERN BALKANS**

Cooperation on Justice and Home Affairs



**EUWEB Legal Essays**  
Global & International Perspectives  
Issue 1/2026

EDITORIALE  
SCIENTIFICA



### EDITOR-IN-CHIEF

**Teresa Russo**, University of Salerno (Italy)

### MANAGING EDITOR

**Ana Nikodinovska Krstevska**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

### ASSOCIATED EDITORS

**Francesco Buonomenna**, University of Salerno (Italy)  
**Gaspere Dalia**, University of Salerno (Italy)  
**Erjon Hitaj**, University of Vlore “Ismail Qemali” (Albania)  
**Rossana Palladino**, University of Salerno (Italy)

### EDITORIAL COMMITTEE

**Giuseppe Cataldi**, University of Naples “L’Orientale” (Italy)  
**Angela Di Stasi**, University of Salerno (Italy)  
**Elżbieta Feret**, University of Rzeszów (Poland)  
**Pablo Antonio Fernández Sánchez**, University of Sevilla (Spain)  
**Olga Koshevaliska**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)  
**Pietro Manzini**, Alma Mater Studiorum University of Bologna (Italy)  
**Nebojsa Raicevic**, University of Niš (Serbia)  
**Giancarlo Scalese**, University of Cassino and Southern Lazio (Italy)  
**Anna Lucia Valvo**, University of Catania (Italy)  
**Jan Wouters**, University of KU Leuven (Belgium)

### SCIENTIFIC COMMITTEE

**Paolo Bargiacchi**, KORE University of Enna (Italy)  
**Ivana Bodrožić**, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade (Serbia)  
**Valentín Bou Franch**, University of Valencia (Spain)  
**Elena Crespo Navarro**, University Miguel Hernández Elche (Spain)  
**Luigi Daniele**, University of Roma Tor Vergata (Italy)  
**Jordi Nieva Fenoll**, University of Barcellona (Spain)  
**Luigi Kalb**, University of Salerno (Italy)  
**Anja Matwijkiw**, Indiana University Northwest (United States of America)  
**Massimo Panebianco**, University of Salerno (Italy)  
**Ioannis Papageorgiou**, Aristotle University of Thessaloniki (Greece)  
**Nicoletta Parisi**, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)  
**Francisco Pascual Vives**, University of Alcalà, Madrid (Spain)  
**Dino Rinoldi**, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

### REVIEWING COMMITTEE

**Ersi Bozheku**, University of Tirana (Albania)  
**Marco Borraccetti**, University of Bologna (Italy)  
**Federico Casolari**, University of Bologna (Italy)  
**Francesco Cherubini**, University of Luiss Guido Carli, Rome (Italy)  
**Fabio Coppola**, University of Salerno (Italy)  
**Jasmina Dimitrieva**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)  
**Miroslav Djordjevic**, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)  
**Angela Festa**, University of Campania “L. Vanvitelli” (Italy)  
**Jelena Kostić**, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)  
**Anna Iermano**, University of Salerno (Italy)  
**Ivan Ingravallo**, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)  
**Elena Maksimova**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Daniela Marrani**, University of Salerno (Italy)  
**Francesca Martines**, University of Pisa (Italy)  
**Marina Matić Bošković**, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade (Serbia)  
**Heliona Miço Bellani**, EPOKA University of Tirana (Albania)  
**Pietro Milazzo**, University of Pisa (Italy)  
**Stefano Montaldo**, University of Turin (Italy)  
**Giuseppe Morgese**, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)  
**Niuton Mulleti**, EPOKA University of Tirana (Albania)  
**Amandine Orsini**, Université Saint-Louis, Brussels (Belgium)  
**Luigi Palmieri**, University of Salerno (Italy)  
**Mario Panebianco**, University of Salerno (Italy)  
**Leonardo Pasquali**, University of Pisa (Italy)  
**Christian Ponti**, University of Milano (Italy)  
**Valentina Ranaldi**, University “Niccolò Cusano” of Rome (Italy)  
**Fabio Spitaleri**, University of Trieste (Italy)  
**Maria Torres Perez**, University of Valencia (Spain)  
**Paolo Troisi**, University of Rome Tor Vergata (Italy)

#### **EDITORIAL ASSISTANTS**

**Stefano Busillo**, University of Salerno (Italy)  
**Matteo Del Chicca**, University of Pisa (Italy)  
**Elisabetta Lambiase**, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)  
**Miriam Schettini**, University of Pisa (Italy)  
**Gabriele Rugani**, University of Pisa (Italy)  
**Emanuele Vannata**, University of Salerno (Italy)  
**Ana Zdraveva**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Rivista semestrale on line EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives

[www.euweb.org](http://www.euweb.org)

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 – Napoli

Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 5 del 23 marzo 2022

ISSN 2785-5228

Index  
2026, No. 1

**EDITORIAL**

**Sara Poli**

*La prevenzione dei problemi collegati al rispetto dello stato di diritto nella procedura di allargamento dell'Unione* 6

**ESSAYS**

**Massimo Panebianco**

*Il regime internazionale della pace ecologico-energetica* 13

**Emmanuel Pagano**

*La dimensione giuridica della pace tra ordinamento nazionale ed ordinamento dell'Unione europea alla luce dei più recenti interventi in materia* 25

**Anna Pau**

*Profili di statualità e riconoscimento quale ostacolo all'allargamento dell'UE. Il caso del Kosovo come "candidato potenziale"* 46

**Christian Ponti**

*The Fight Against Illicit Firearms in the European Union Legal Framework: Among Armed Conflicts and Rearmament* 65

**Gabriele Rugani**

*The Partial Suspension of the EU-Israel Association Agreement: The Inadequacies of the EC's Proposal and the Critical Issues Arising from Its Non-Adoption* 79

**FOCUS**

**Jasmina Dimitrieva**

*Protecting The Innocent: Removing Barriers to Free Legal Aid for Victims of Violent Crimes* 104

**CONFERENCE SPEECHES**

**Christophe Hillion**

*A New Chapter in EU Enlargement? Some Candid Considerations* 117

**Elisabetta Lambiase**

*La violenza contro le donne come forma di discriminazione nei lavori del comitato CEDAW e le sue ricadute nel diritto dell'Unione europea* 128

**Attilio Senatore**

*Tutela ambientale e climate litigation in Europa: riflessioni in tema di locus standi tra Corte di giustizia e Corte EDU* 135

# LA VIOLENZA CONTRO LE DONNE COME FORMA DI DISCRIMINAZIONE NEI LAVORI DEL COMITATO CEDAW E LE SUE RICADUTE NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

di *Elisabetta Lambiase*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il lavoro del Comitato CEDAW. – 3. Dalla dimensione internazionale al diritto regionale: il lavoro del Comitato come strumento propulsivo tra la Convenzione di Istanbul e la Direttiva (UE) 2024/1385. – 4. Verso una tutela effettiva contro le violenze di genere?.

## 1. Introduzione

L'interpretazione autorevole ed evolutiva del Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW), organo preposto a "esaminare i progressi realizzati nell'attuazione"<sup>1</sup> della Convenzione, ha consentito la progressiva integrazione della violenza di genere contro le donne nell'impianto convenzionale, la sua configurazione come norma di diritto internazionale consuetudinario, nonché ha costituito la spinta propulsiva per la legiferazione del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea. Tuttavia, alcuni dati empirici sembrano sollevare interrogativi circa lo stato di *enforcement* di tale divieto: i femminicidi persistono, numerosi Stati risultano ancora sprovvisti di legislazioni specifiche sulla violenza domestica, mentre altri Stati presentano un quadro di violazioni sistematiche e istituzionalizzate, come ad esempio in Afghanistan dopo la presa del potere da parte dei Talebani nel 2021.

In tale scenario e senza pretese di offrire risposte definitive su questioni aperte e ampiamente dibattute, il presente scritto, a seguito di una breve ricognizione dell'integrazione della violenza di genere contro le donne nella CEDAW e della sua influenza sugli strumenti di diritto regionale europeo, segnatamente la Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica e la Direttiva (UE) 2024/1385, si propone di avanzare alcune sollecitudini circa lo stato e le modalità di *enforcement* della violenza di genere e della sua idoneità a garantire tutela alle donne e alle ragazze.

## 2. Il lavoro del Comitato CEDAW

La violenza di genere è stata lungamente esclusa dallo scenario del diritto internazionale in virtù della concezione prevalente all'epoca, secondo cui la violenza domestica e di genere appartenevano alla sfera privata, costituendo, dunque, un limite all'azione degli Stati, i quali non si ritenevano giuridicamente obbligati a prevenire, perseguire e sanzionare le condotte integranti simili atti. Tale assenza si rifletteva altresì nel testo della

---

\* Dottoranda di ricerca del XXIX Ciclo del dottorato di interesse nazionale in *Gender Studies*, curriculum economico-etico-giuridico – Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" (Italia). E-mail: [elilambiase@unisa.it](mailto:elilambiase@unisa.it).

Il presente contributo rappresenta un'integrazione dell'intervento reso durante il Convegno "Violenza contro le donne. Prevenzione, repressione e politiche integrate in una prospettiva intergenerazionale", del 25 novembre 2025 presso l'Università degli Studi di Salerno, in occasione della giornata internazionale contro la violenza nei confronti delle donne.

<sup>1</sup> Art. 17, par. 1, CEDAW.

CEDAW che, seppur rappresentasse il principale strumento internazionale vincolante per la tutela dei diritti delle donne, non ne contemplava alcun riferimento esplicito.

Al fine di colmare il *vacuum* normativo in parola, il Comitato CEDAW, nel 1989 nel corso della sua ottava sessione, adottava una Raccomandazione generale (strumento di *soft law*, volto a fornire interpretazioni autorevoli sia di carattere procedurale che sostanziale agli Stati aderenti, da qui RG), la numero 12, ove, telegraficamente, riconduceva la violenza contro le donne nel novero applicativo della CEDAW. Si riteneva che, in virtù di disposizioni specifiche<sup>2</sup>, gravasse sugli Stati parti l'obbligo di protezione, pertanto, questi dovevano provvedere ad integrare i *report* periodici *ex art.* 18<sup>3</sup> con le informazioni tematiche a riguardo<sup>4</sup>. La RG 12 segna, dunque, il primo passo verso il superamento della tradizionale esclusione della violenza contro le donne dalla responsabilità statale, seppure nella sua brevità. A integrare il suo contenuto, intervenne nuovamente il Comitato CEDAW, che gradualmente abbandonava l'impiego strettamente procedurale delle Raccomandazioni, in favore di un'impronta più sostanziale fornendo linee guida approfondite e idonee a orientare il lavoro ermeneutico degli Stati parti e l'applicazione nei loro ordinamenti del trattato in parola. In tal senso, nel 1992, il Comitato adotta la Raccomandazione generale numero 19. Essa fornisce, per la prima volta, una nozione di violenza di genere contro le donne, definendola una violenza diretta contro una donna in quanto tale o che le causa un impatto sproporzionato. Trattandosi di condotte che compromettono gravemente la capacità della donna di godere dei suoi diritti e delle sue libertà sulla più ampia base del principio di uguaglianza, tali atti integrano una forma di discriminazione ai sensi dell'art. 1 della stessa CEDAW e, giocoforza, rientrano *tout court* nell'impianto dell'articolato. Ciò premesso, la RG 19 risulta determinante per due ulteriori ordini di ragioni: *i.* specifica le tipologie di atti che risultano in violenza<sup>5</sup> e *ii.* chiarisce che questi possono integrare violazioni di specifiche previsioni convenzionali, anche in assenza di espresso riferimento al fenomeno in esame. Da simili atti discendono, dunque, specifici obblighi e responsabilità statali, seppur non meglio identificati nell'occasione. Vieppiù, nel testo dell'atto, il Comitato impiega la locuzione "violenza di genere" e non più "violenza contro le donne", con il precipuo scopo di evidenziare il carattere strutturale della violenza, che si promana in virtù di ruoli di genere e stereotipi esistenti nella società.

Ma il passaggio chiave si rinviene nel paragrafo 11 allorché il Comitato riconosce esplicitamente il ruolo delle "attitudini tradizionali attraverso cui le donne vengono riconosciute come subordinate agli uomini", consolidando l'idea secondo la quale la violenza di genere contro le donne non costituisce un fatto che si esaurisce e risolve nel limite del rapporto tra vittima e reo, quanto piuttosto si atteggia come un elemento endemico che richiede soluzioni e risposte strutturali.

<sup>2</sup> Segnatamente gli artt. 2 (sulle misure legislative), 5 (sull'uguaglianza trasformativa), 11 (sul divieto di discriminazione sul luogo di lavoro), 12 (sul diritto alla salute) e 16 (sui matrimoni e le relazioni familiari).

<sup>3</sup> «[g]li Stati Parti si impegnano a presentare al Segretario Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, perché venga esaminato dal Comitato, un rapporto sulle misure legislative, giudiziarie, amministrative o di altro tipo che essi hanno adottato per dare effetto alle disposizioni della presente Convenzione, nonché sui progressi compiuti in tal senso: a) nel termine di un anno dall'entrata in vigore della Convenzione nello Stato interessato; b) successivamente almeno ogni quattro anni e, inoltre, ogni volta che il Comitato lo richiede. 2. I rapporti possono indicare i fattori e le difficoltà che influiscono sul grado di adempimento degli obblighi previsti dalla presente Convenzione».

<sup>4</sup> Fra cui la legislazione in materia, le altre misure adottate, l'esistenza di eventuali servizi di supporto per le vittime, nonché i dati statistici sull'occorrenza di atti di violenza contro le donne, parr. 1-4, *General Recommendation no. 12*.

<sup>5</sup> Danni fisici, psicologici e sessuali o la loro minaccia, coercizione o privazione della libertà, par. 6, *General Recommendation no. 19*.

Tali premesse consentono il consolidamento del trasferimento sul piano dei diritti umani della violenza di genere contro le donne. Non stupisce, invero, che nella medesima Raccomandazione il Comitato adotti un elenco non tassativo dei diritti fondamentali compromessi proprio a causa dell'occorrenza di atti o omissioni di violenza. Il quadro interpretativo del Comitato si arricchisce ulteriormente nel 2017, in occasione dell'adozione dell'ultima Raccomandazione generale in tema, la numero 35, che offre un rinnovato *quid pluris*. Tra le diverse innovazioni, il Comitato riconosce che la violenza di genere, nei casi più gravi, può costituire tortura o trattamento inumano e degradante e che, qualora perpetrata su larga scala o in modo sistematico, potrebbe integrare un crimine internazionale. Vengono inoltre chiariti gli obblighi statali alla luce del principio di *due diligence*, secondo cui lo Stato incorrerebbe in responsabilità internazionale anche quando la violenza è perpetrata da attori privati, in caso di carenza nell'adozione di misure ragionevoli di prevenzione, indagine, persecuzione e riparazione.

Tuttavia, il nodo centrale è ravvisabile nel paragrafo 2, in cui si riconosce il carattere consuetudinario del divieto di violenza di genere contro le donne. Secondo il Comitato, l'*opinio iuris* e le prassi degli Stati suggeriscono che la proibizione di tale condotta rappresenti una norma di diritto internazionale consuetudinario, obbligando gli Stati della comunità internazionale a rispettarla<sup>6</sup>. Chiave per questo processo è stata la RG 19 a cui hanno fatto seguito implementazioni, adeguamenti e miglioramenti negli ordinamenti nazionali e regionali di misure volte a tutelare le donne da atti o omissioni idonei a integrare violenza di genere.

### **3. Dalla dimensione internazionale al diritto regionale: il lavoro del Comitato come strumento propulsivo tra la Convenzione di Istanbul e la Direttiva (UE) 2024/1385**

Il lavoro interpretativo del Comitato CEDAW ha esercitato un'influenza determinante nello sviluppo del diritto regionale europeo in materia di violenza di genere contro le donne<sup>7</sup>. In tal senso, appare che l'operato racchiuso nelle Raccomandazioni generali sopradescritte abbia costituito, in larga misura, la base concettuale per la redazione degli strumenti vincolanti di diritto internazionale nel continente in parola<sup>8</sup>, specificamente: la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (da qui Convenzione di Istanbul), adottata nel 2011 in vigore dal 2014<sup>9</sup> e la Direttiva (UE) 2024/1385 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica.

---

<sup>6</sup> Sul carattere consuetudinario del divieto di violenza di genere contro le donne si veda più in generale, *ex multis*, S. DE VIDO, *The Prohibition of Violence Against Women as a Customary International Law? Remarks on the CEDAW General Recommendation No. 35*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, fascicolo 2, 2018.

<sup>7</sup> Sul punto cfr., *inter alias*, D. ŠIMONVIĆ, *Global and Regional Standard on Violence Against Women: The Evolution and Synergy of the CEDAW and Istanbul Convention*, in *Human Rights Quarterly*, fascicolo 36(3), 2014, pp. 590-606; D. MARRANI, *La dimensione digitale della violenza contro le donne tra diritti umani e cybercriminalità/La dimensión digital de la violencia contra las mujeres entre los derechos humanos y la cibercriminalidad*, in A. DI STASI, R. ESPINOSA CALABUIG (a cura di), *Cyberviolenza di genere e nuove "frontiere" normative e giurisprudenziali: La direttiva UE 2024/1385/Ciberviolencia de género y nuevas "fronteras" normativas y jurisprudenciales: la Directiva UE 2024/1385*, 2025, Napoli, pp. 273-290.

<sup>8</sup> Appare d'uopo precisare che il Consiglio d'Europa vantava già di un atto non vincolante in materia teso a indirizzare gli Stati membri: Raccomandazione CM Rec(2002)5 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza (2002).

<sup>9</sup> La Convenzione attualmente è stata ratificata da Austria, Belgio, Croazia, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo,

Quanto al primo strumento, l'influenza del lavoro del Comitato nella redazione della Convenzione di Istanbul può ravvisarsi già nel Preambolo, che nel rimandare al testo della CEDAW e al suo protocollo opzionale, include esplicitamente la RG 19. Sul piano generale, l'impostazione strutturale della Convenzione dischiude un impianto normativo molto simile negli intenti e nell'architettura alla CEDAW. Viene adottato un approccio olistico che guarda le diverse sfere della vita di donne e ragazze, a seguito di una prima sezione ove si chiariscono gli obblighi sorgenti in capo alle Parti ratificanti, sposando finanche il medesimo indirizzo rispetto alla *due diligence* degli ordinamenti. Si configura, dunque, la responsabilità statale altresì qualora non siano state adottate le misure necessarie a contrastare le condotte integranti violenza o a tutelarne le vittime, seppure si tratti di un agente privato. Tali obblighi riflettono l'obiettivo che si pone la Convenzione: garantire la realizzazione del principio di uguaglianza sostanziale fra uomini e donne, in tutte le sfere della vita. In questo senso, invero, l'articolato conferma la sua architettura olistica altresì integrando disposizioni specifiche in materia di asilo e migrazione, riconoscendo la particolare condizione della migrante<sup>10</sup>.

Per questa sede di notevole rilievo è l'art. 3 che fornisce una nozione di violenza di genere contro le donne ed è precipuamente in tale disposizione normativa che si palesa l'influenza che le formulazioni operate dal Comitato CEDAW hanno esercitato – e tuttora esercitano – sugli strumenti di diritto in tema. La lettera dell'articolo in parola codifica, sostiene e sviluppa<sup>11</sup> quanto enunciato dalla RG 19, trasponendo, in buona sostanza, la definizione fornita dal Comitato. In tal senso, la violenza nei confronti delle donne basata sul genere designa “qualsiasi violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato”<sup>12</sup>. Nondimeno, il testo dell'articolato realizza un *quid pluris* rispetto a quanto fatto dal Comitato CEDAW, proclamando che la violenza di genere contro le donne non solo si configura come una forma di discriminazione contro le donne – la più impervia – ma finanche come una violazione dei diritti umani, consolidando la natura strettamente pubblicistica e, congiuntamente, impegnandosi nell'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne, riconoscendo che dietro gli atti di violenza si cela un rapporto di subordinazione fra generi.

Il percorso tracciato congiuntamente dal Comitato CEDAW e codificato nella Convenzione di Istanbul trova ulteriore approdo nella dimensione eurounitaria, mediante l'adozione della Direttiva (UE) 2024/1385. L'atto di diritto derivato ha rappresentato l'epilogo di un percorso complesso e farraginoso. In tal senso, la sua adozione ha risposto a due esigenze convergenti: *i.* il ritardo dell'Unione circa l'apposizione della ratifica al Trattato<sup>13</sup>; *ii.* la naturale evoluzione dell'adesione della Convenzione del Consiglio

---

Romania, Slovenia, Spagna e Svezia. Dal 2023, con la Decisione (UE) 2023/1075 relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda le istituzioni e l'amministrazione pubblica dell'Unione e la Decisione (UE) 2023/1076 relativa alla conclusione della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'asilo e il non respingimento.

<sup>10</sup> Più diffusamente sull'intersezione tra migrazione e violenza di genere si v. A. DI STASI, R. CADIN, A. IERMANO, V. ZAMBRANO (a cura di), *Donne migrant e violenza di genere nel contest giuridico internazionale ed europeo*/Migrant women and Gender-based Violence in the International and European Legal Framework, Napoli, 2023.

<sup>11</sup> D. MARRANI, *op.cit.*

<sup>12</sup> In tal senso la *General Recommendation no.19*: «The definition of discrimination includes gender-based violence, that is, violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately», par. 6.

<sup>13</sup> Cfr. A. FESTA, *Dalla strategia per la parità di genere all'inserimento della violenza digitale tra gli “eurocrimini”/Da la estrategia de igualdad de género a la inclusión de la violencia digital entre los*

d'Europa e, pertanto, l'estensione degli obblighi derivanti da Istanbul negli ordinamenti degli Stati membri<sup>14</sup>. Beninteso, occorre non cadere nell'errore di ritenere che la Direttiva costituisca una produzione legislativa superflua. La ratifica dell'Unione alla Convenzione di Istanbul ha, formalmente, obbligato l'Organizzazione al suo contenuto, laddove la Direttiva ha il precipuo scopo di vincolare gli Stati membri e ciò assume rilievo in particolare misura considerando che la Convenzione non gode delle ratifiche di tutti i 27 membri dell'Unione. Sul piano del coordinamento tra gli atti in esame, al pari di Istanbul, nell'articolato in parola è presente un riferimento espresso alla Convenzione internazionale e, segnatamente, nel considerando 4, ove si dichiara che la Direttiva “sostiene gli impegni internazionali assunti [...] in particolare” la CEDAW. Più specificamente, il condizionamento del lavoro del Comitato CEDAW si ravvisa, analogamente a quanto avvenuto con la Convenzione di Istanbul, nella nozione di violenza contro le donne adottata ai sensi dell'art. 2 che trasfonde, in buona sostanza, quella resa dalla RG 19. Inoltre, la struttura normativa della Direttiva si fonda su un impianto olistico così come gli altri due strumenti esaminati, consolidando l'approccio intersezionale alle vicende legate al genere, con alcune criticità, tra cui si cita l'assenza della dimensione migratoria, quale elemento particolarmente condizionante l'esposizione al rischio di violenze.

Pur integrando e, in un certo senso adattando il contenuto dei due strumenti di diritto internazionale generale<sup>15</sup>, il testo della Direttiva ha registrato un arretramento rispetto alla Convenzione di Istanbul. Il sopracitato difficile percorso verso il consolidamento dell'azione dell'Unione si riflette in un'aspettativa disattesa: la nozione di stupro. Il mancato raggiungimento di un accordo tra gli Stati membri rispetto alla definizione di violenza sessuale ne ha determinato l'assenza nell'impianto normativo. Il cortocircuito riguardava la volontà, da parte di alcuni Stati membri, di impostare la nozione in parola sul consenso in base all'approccio del “solo sì significa sì”<sup>16</sup>, sul solco di quanto invece sancito dal paragrafo 2 dell'art. 36 della Convenzione di Istanbul secondo cui il consenso rappresenta la “libera manifestazione della volontà della persona”. Valutata l'impossibilità di convergenza sul tema, il legislatore europeo ha protesato verso un compromesso, stabilendo solamente norme minime comuni per la criminalizzazione delle condotte integranti violenza di genere, rinunciando a cristallizzare la nozione di consenso nel testo<sup>17</sup>.

Ciononostante, la Direttiva in parola rappresenta, ad ogni buon conto, un avanzamento significativo nell'ordinamento dell'Unione, grazie all'introduzione di norme vincolanti e armonizzate tese all'eradicazione di siffatto fenomeno e ai meccanismi

---

“eurocrimines”: el enfoque holístico de la Unión europea ante el fenómeno de la violencia contra las mujeres y de género, in A. DI STASI, R. ESPINOSA CALABUIG, *op. cit.*, pp. 357-386.

<sup>14</sup> Sul punto cfr., *ibidem*; A. MASSARO, *La Direttiva (UE) 2024/1385 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica: il possibile impatto sull'ordinamento italiano*, in *Sistema penale*, fascicolo 3, 2025, pp. 107-143.

<sup>15</sup> Ed, in tal senso, risulta esemplificativa l'attenzione rivolta all'integrazione della violenza digitale, sul tema cfr. D. MARRANI, *op. cit.*

<sup>16</sup> A. FESTA, *op. cit.*

<sup>17</sup> Appare appena opportuno citare la recente revisione del testo del disegno di legge sulla violenza sessuale dell'ordinamento italiano (A.S. n. 1715). Più in particolare, analogamente a quanto accaduto sul piano eurounitario, il 22 gennaio 2026, è stato presentato un emendamento che modifica la lettera dell'articolo approvato all'unanimità dalla Camera il 19 novembre 2025, abbandonando il modello del consenso (libero e attuale), propendendo verso il modello del dissenso (assenza di volontà). Per ulteriori approfondimenti si rimanda a G.L. GATTA, *Violenza sessuale: il modello di dissenso “alla tedesca” nell'emendamento della Sen. Bongiorno al disegno di legge all'esame del Senato*, in *Sistema penale*, reperibile online al sito: <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/violenza-sessuale-il-modello-del-dissenso-nellemodamento-della-sen-bongiorno-al-disegno-di-legge-allesame-del-senato>.

sanzionatori previsti in caso di mancata trasposizione negli ordinamenti degli Stati membri. Tale integrazione consente, invero, di rafforzare lo stato di *enforcement* del diritto consuetudinario che vieta le condotte di violenza di genere contro le donne quantomeno nell'ordinamento dell'Unione.

#### 4. Verso una tutela effettiva contro le violenze di genere?

Nonostante la natura vincolante di tale proibizione, attualmente pacifica, la violenza di genere contro le donne assume, talvolta, livelli di pervasività impervi e incontra resistenze statali consistenti. Ciò si riflette, sul piano del diritto dell'Unione, in quanto illustrato *supra* circa la difficoltà di convergenza sulla definizione di stupro, nonché volgendo lo sguardo alle prassi degli ordinamenti nazionali. Secondo quanto affermato dalla già Relatrice speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze, Šimonović, sono quasi cinquanta gli Stati sprovvisti di disposizioni normative interne tese a garantire protezione dalla violenza domestica<sup>18</sup>. Vieppiù, in calo risulta essere anche l'attenzione prestata ai femminicidi: nello scorso anno è stata registrata una diminuzione del quasi 50% degli Stati che documentano il numero di femminicidi commessi<sup>19</sup>. Šimonović sostiene che queste contingenze sono determinate da un quadro normativo complesso e frammentato, idoneo altresì a tradursi in un contesto più ampio di mancanza di applicazione del divieto in contesti di sistematica e istituzionalizzata violazione dei diritti e delle libertà delle donne<sup>20</sup>. Riferimento esplicito è allo stato di segregazione e oppressione vissuto dalle donne e dalle ragazze in Afghanistan in seguito alla presa del potere dei Talebani nell'agosto del 2021. Le cittadine afgane sono state progressivamente escluse dallo spazio pubblico attraverso quella che appare come un'architettura normativa sistemicamente discriminatoria: esclusione dall'istruzione secondaria e universitaria, limitazioni nell'accesso alle professioni, restrizioni alla libertà di movimento<sup>21</sup>. Ciò a dimostrazione che – malgrado i lodevoli sforzi del Comitato CEDAW nel riconoscere nel divieto carattere di norma consuetudinaria – tale classificazione solleva dei dubbi persistenti e incontra delle importanti resistenze. Se da un lato l'*opinio iuris* appare in crescente affermazione, testimoniata dall'adozione di strumenti regionali vincolanti, volti a codificare detto divieto, dall'altro assistiamo a consistenti violazioni della norma, rendendo necessaria un'azione unitaria tesa a

<sup>18</sup> D. ŠIMONOVIĆ, *The case for strengthening the international framework on violence against women with a new Optional Protocol on Violence against Women to the CEDAW Convention*, in *International Law Journal: Boston University*, fascicolo 43 (2), 2025, p. 246.

<sup>19</sup> UN WOMEN, UN OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *Femicides in 2023: Global estimates of intimate partner/family femicides*, 2024, reperibile al: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2024-11/femicides-in-2023-global-estimates-of-intimate-partner-family-member-femicides-en.pdf>.

<sup>20</sup> D. ŠIMONOVIĆ, *The case for strengthening the international framework on violence against women with a new Optional Protocol on Violence against Women to the CEDAW Convention*, cit., p. 5.

<sup>21</sup> Più diffusamente sul punto cfr., *ex multis*, K. BENNOUNE, *The International obligation to Counter Gender Apartheid in Afghanistan*, in *Columbia Human Rights Law Review*, fascicolo 54 (1), 2022, pp. 3-88; R. CADIN, *La guerra contro le donne nell'Afghanistan dei Talebani tra Consiglio di sicurezza e protezione internazionale/The Taliban's War Against Afghan Women between the Security Council and International Protection*, in A. DI STASI, R. CADIN, A. IERMANO, V. ZAMBRANO (a cura di), *op.cit.*, pp. 71-100. R. DE SILVA DE ALWIS, *Holding the Taliban Accountable for Gender Persecution: The Search for New Accountability Paradigms under International Human Rights Law*, *International Criminal Law and Women, Peace, and Security*, in *Cambridge University Press*, fascicolo 25, 2024 pp. 289-334; S. DE VIDO, *Del gender apartheid quale crimine internazionale e dei rimedi contro la violenza sistemica e istituzionale nei confronti delle donne afgane*, in *Quaderni di SIDiblog*, fascicolo 11, 2024, pp. 207-231; L. GOLESORKHI, *Gender Apartheid and Asylum: Establishing Genral Risks of Gender-Based Persecution in International Refugee Law*, in *Politics & Gender*, fascicolo 21, 2025, pp. 169-19;

cristallizzare gli obblighi statali. L'impegno della comunità internazionale, orientato a eradicare le forme di violenza, si può certamente riscontrare in diverse manifestazioni. A tal proposito, rileva l'attuale dibattito internazionale rispetto la codificazione del reato di *apartheid* di genere quale crimine contro l'umanità, ex art. 7 dello Statuto di Roma, proprio sulla scorta di ciò che sta accadendo a Kabul<sup>22</sup>. Tali sollecitudini provenienti da fonti autorevoli, come il Relatore speciale sulla situazione in Afghanistan e il Parlamento europeo, esprimono, evidentemente, il convincimento della comunità internazionale secondo cui le condotte integranti violenza di genere contro le donne vanno represses. Il dibattito sulla criminalizzazione delle forme più gravi di violenza di genere potrebbe implicitamente suggerire che il divieto base è già riconosciuto come norma fondamentale, ma che occorre migliorarne l'*enforcement* e garantire una prassi statale uniforme.

Simile scenario restituisce un'immagine che potrebbe dirsi frammentaria dell'effettività applicativa di tale divieto. Ed è detta frammentarietà a costituire la base per la proposta di adozione di un protocollo opzionale alla CEDAW sul tema, promossa dall'attuale Relatrice speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze e dalle due precedenti<sup>23</sup>. L'atto avrebbe il precipuo scopo di dotare l'impianto normativo dell'articolato convenzionale di un atto concretamente vincolante.

Tali osservazioni manifestano la complessità di dette questioni giuridiche sulle quali il dibattito è tuttora in corso. Ciò che emerge da queste brevi riflessioni è che la dimensione regionale europea, seppure non scevra di criticità, grazie agli strumenti vincolanti adottati, si concretizza in meccanismi coercitivi, rafforzando l'*enforcement*. Lo stesso non può dirsi rispetto al livello universale che, pur avendo compiuto avanzamenti significativi nel riconoscimento del divieto di violenza di genere contro le donne, si trova tuttora dinanzi alla sfida di costruire strumenti adeguati a renderlo effettivo. Le cittadine afghane, e con loro milioni di donne nel mondo, sembrano attendere ancora una tutela pienamente efficace.

---

<sup>22</sup> Sul punto cfr., Rapporto dello *Special Rapporteur on the situation of human rights in Afghanistan and the Working Group on discrimination against women, Situation of women in Afghanistan*, 2023 A/HRC/53/21; Rapporto dello *Special Rapporteur on the situation of human rights in Afghanistan, The phenomenon of an institutionalized system of discrimination, segregation, disrespect for human dignity and exclusion of women and girls*, 2024, A/HRC/56/25; Risoluzione del Parlamento europeo, del 9 ottobre 2025, *on the situation in Afghanistan: supporting women and communities affected by the recent earthquakes*, 2025/2872(RSP).

<sup>23</sup> Statement by current and former Special Rapporteurs on violence against women, its causes and consequences, Reem Ansalem, current Special Rapporteur on Violence Against Women and Girls (2021-present); Dubravka Šimonović, former Special Rapporteur on Violence Against Women (2015-2021); and Rashida Majoo, former Special Rapporteur on Violence Against Women (2009-2015), *Now is time for an Optional Protocol to CEDAW on violence against women*, 7 dicembre 2023.