

4 • 1 • 2022



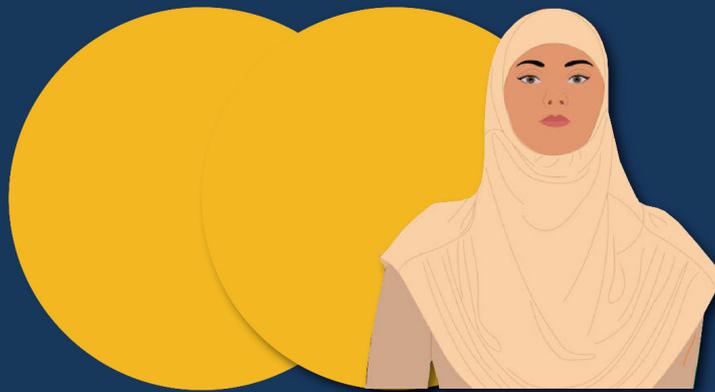
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,  
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

# NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## SPECIAL ISSUE

### Donne e Regimi: spunti sul caso afghano



La revisione dei testi e l'attività di referaggio dei contributi della Special Issue sono state seguite dalla profssa Marilisa D'Amico e dalla dr.ssa Costanza Nardocci, Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano.

- M. D'AMICO – C. NARDOCCI, *Editoriale* .....p. 181-183
- E. PELLACCHIA, *Prefazione*.....p. 184-185

### PRIMA SEZIONE: “LE DONNE IN AFGHANISTAN TRA IERI E OGGI: CRONACHE”

- A. DE LAURI, *Uno sguardo al ruolo delle donne giudici nella magistratura afghana tra passato e presente*.....p. 187-193
- C. CELLA, *Afghanistan: la guerra delle donne, custodi di dignità e speranza* .....p. 194-204
- G. GAGLIARDO, *I ruoli dell'Occidente: muri, ponti e carri armati* .....p. 205-213
- M., ATTIVISTA DELL'ASSOCIAZIONE RAWA - REVOLUTIONARY ASSOCIATION OF THE WOMEN OF AFGHANISTAN, *La vita sotto i Talebani. Testimonianza da Kabul* .....p. 214-216

### SECONDA SEZIONE: “DONNE E REGIMI A PARTIRE DAL CASO AFGHANO”

- M. D'AMICO, *Donne e Regimi. Differenti storie e tanti tratti comuni* .....p. 218-233
- C. RAGNI, *La tutela delle donne afghane nella prospettiva del diritto internazionale* .....p. 234-246
- C. NARDOCCI, *Tra Personal Law e tutela dei diritti umani: le “Minority Women” nel contesto afghano e oltre* .....p. 247-266
- I. SPIGNO, *Verso una protezione internazionale gender sensitive delle donne vittime di violenza di genere. Riflessioni a partire dall'esperienza afghana* .....p. 267-288

HANNO COLLABORATO A QUESTA SEZIONE SPECIALE (IN ORDINE ALFABETICO):

CRISTIANA CELLA, MARILISA D'AMICO, ANTONIO DE LAURI,  
GABRIELLA GAGLIARDO, COSTANZA NARDOCCI, ENZA  
PELLECCHIA, CHIARA RAGNI, IRENE SPIGNO

4 • 1 • 2022

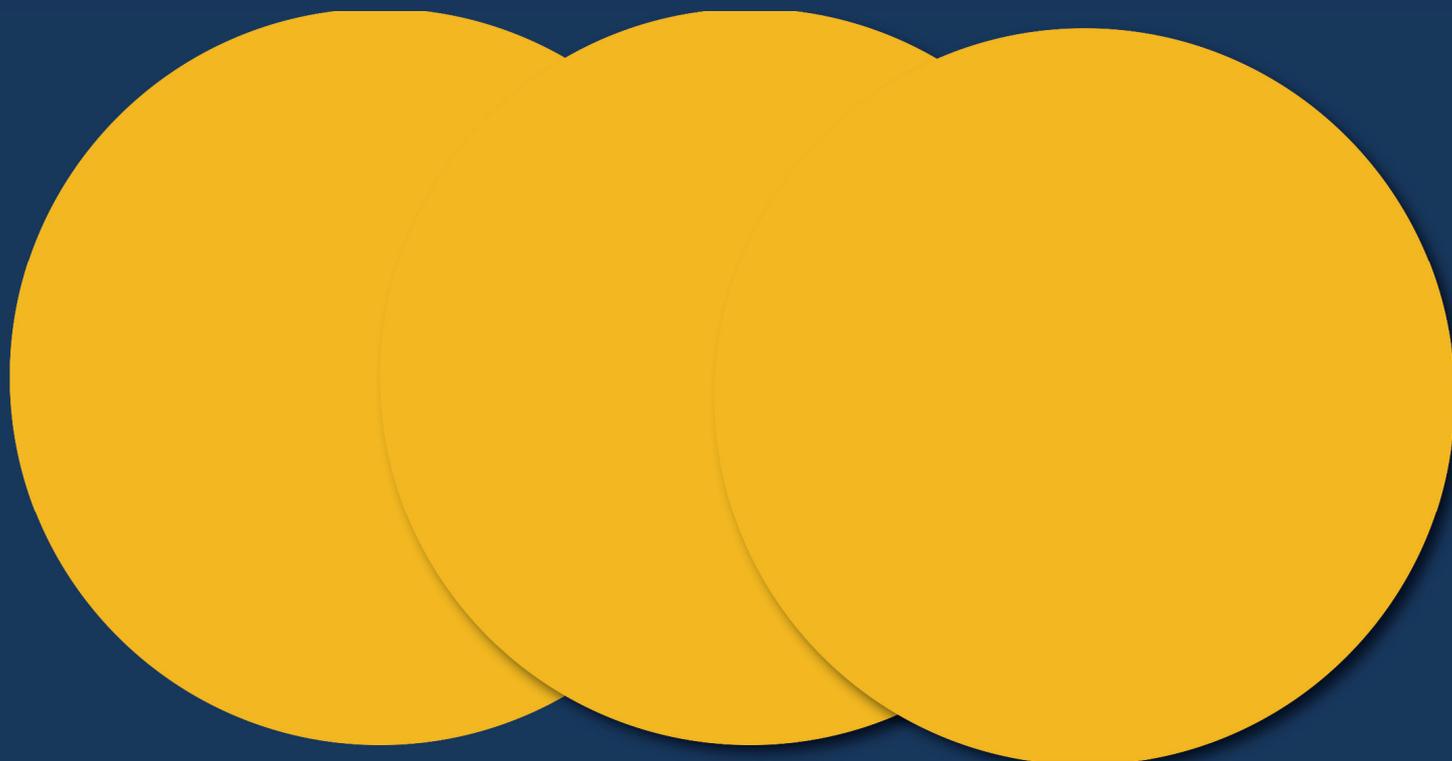


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,  
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

# NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

**PRIMA SEZIONE:  
LE DONNE IN AFGHANISTAN TRA IERI E OGGI: CRONACHE**



## Editoriale

*Marilisa D'Amico \**, *Costanza Nardocci\*\**

Il ritorno al potere dei Talebani in Afghanistan nell'agosto del 2021 ha riportato al centro del dibattito una serie lunga e complessa di questioni, giuridiche ma non solo, che l'insediamento del governo di Hamid Karzai e la successiva adozione della Costituzione del 2004 avevano in qualche misura lasciato in disparte.

Il mutato contesto geopolitico ha, così, costituito l'occasione per ragionare sulle conseguenze del nuovo avvento al potere del regime talebano in Afghanistan, soprattutto nella prospettiva dei diritti delle donne.

Non è una novità che i diritti delle donne nei contesti ordinamentali autoritari soffrano di parziali se non di integrali limitazioni e non fa eccezione il caso afghano che illumina su alcune linee di tendenza che accomunano lo *status* della donna di fronte a forme di Stato assoluto, se non addirittura totalitarie o dittatoriali.

La donna viene, infatti, lasciata “fuori” dalle piazze della vita sociale del Paese, “fuori” dalle assemblee politiche rappresentative, “fuori” dalle aule di giustizia e, nei casi più gravi e come si assiste per la vicenda afghana, dalle scuole e dalle università.

La donna si ritrova, così, confinata nella realtà domestica dove, però, similmente, non beneficia di un rapporto paritario con il padre, i fratelli, il marito, tramutandosi più spesso in “merce di scambio” in vista di accordi e di alleanze familiari, intra oppure inter-comunitarie.

Oltre alla dimensione di genere, la necessità di guardare alla realtà afghana dell'oggi ha reso, inoltre, opportuno abbracciare una prospettiva interdisciplinare che consentisse un dialogo tra discipline differenziate e, anche, tra metodologie di studio della realtà esistente che non si limitasse a registrarne le conseguenze, almeno quelle note, sul versante giuridico.

Le riflessioni sono maturate in occasione del convegno, organizzato dal Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale dell'Università degli Studi di Milano, dal titolo “Donne e regimi: spunti dal caso afghano”, di cui lo *Special Issue*, raccoglie alcuni contributi e testimonianze.

---

\*Professoressa ordinaria di Diritto Costituzionale presso il Dipartimento di diritto pubblico nazionale e sovranazionale dell'Università degli Studi di Milano e Prorettrice alla legalità, trasparenza e parità dei diritti presso la medesima Università, Titolare e Coordinatrice accademica della Cattedra Jean Monnet European Fundamental Rights and Women's Rights (EFRiWoR).

\*\*Ricercatrice in Diritto costituzionale, Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano.

La revisione dei testi e l'attività di referaggio dei contributi dello *Special Issue* sono state seguite a cura della Prof.ssa Marilisa D'Amico e della Dott.ssa Costanza Nardocci, Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano.

Lo *Special Issue* si apre con la prefazione di Enza Pellecchia, Presidente della associazione RUnIPACE, Rete Università per la pace<sup>1</sup>, che mette in luce la centralità dell'impegno dell'accademia nella promozione di una cultura della pace e delle relazioni pacifiche endo e inter-statali.

Dal punto di vista della sua struttura, lo *Special Issue* riflette, poi, quella impostazione multidisciplinare di cui si è detto e si suddivide in due sezioni: una prima intitolata “Le donne in Afghanistan tra ieri e oggi: cronache” e una seconda “Donne e regimi a partire dal caso afgano” che contiene i contributi accademici realizzati da alcune delle relatrici intervenute in occasione del convegno.

La sezione “Le donne in Afghanistan tra ieri e oggi: cronache” consta di tre saggi. I primi due costituiscono, rispettivamente, una testimonianza e un racconto da parte di due attiviste della organizzazione CISDA, Coordinamento italiano sostegno delle donne afgane Onlus. Le autrici, Gabriella Gagliardo e Cristiana Cella, offrono uno spaccato della realtà afgana che parte dal territorio e che beneficia della preziosa e insostituibile esperienza di chi ha potuto svolgere nel corso degli ultimi decenni un intenso lavoro sul campo anche in collaborazione con l'associazione di donne afgane RAWA, *Revolutionary Association of the Women of Afghanistan*.

A questi primi due contributi, si affianca il contributo di Antonio De Lauri che racconta e si sofferma, tramite la rielaborazione di un'intervista, sulla condizione del sistema giudiziario afgano anche in questo caso traendo spunti importanti da un'attività di ricerca condotta sul campo e a stretto contatto con la realtà afgana.

Conclude la sezione, la testimonianza di un'avvocata attivista dell'associazione di donne afgane RAWA, *Revolutionary Association of the Women of Afghanistan*.

La seconda sezione, viceversa, si preoccupa di indagare le conseguenze che la presa di potere dei Talebani sta producendo e produrrà nel prossimo futuro dalla prospettiva del diritto costituzionale, del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto comparato.

Le autrici, Marilisa D'Amico, Costanza Nardocci, Chiara Ragni e Irene Spigno, si cimentano in riflessioni che investono: la ricostruzione e analisi dei rapporti tra diritti umani delle donne e regimi totalitari (Marilisa D'Amico); le problematiche che discendono per i diritti delle donne, in particolare per quelle di minoranza (le c.d. *Minority Women*), da un sistema giuridico incardinato sull'intreccio tra *State Law*, *Custumary Law* e *Personal Law* (Costanza Nardocci); le conseguenze e responsabilità sul piano del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto penale internazionale delle violazioni dei diritti umani, però rettate dai Talebani (Chiara Ragni); lo studio della condizione dei e delle richiedenti asilo costretti/e ad abbandonare il proprio Stato – l'Afghanistan nella prospettiva in esame – secondo l'impostazione di diritto pubblico comparato (Irene Spigno).

Complessivamente considerati, i contributi mirano ad offrire uno sguardo preliminare sul caso afgano, assunto quale esempio paradigmatico, e su alcune tematiche sulle quali la riflessione scientifica si rende sempre più urgente. Una urgenza che deriva dalla opportunità di ricordare che l'obiettivo della costruzione di ordinamenti giuridici capaci di promuovere e tutelare le diversità, garantendone la coesistenza pacifica al proprio interno accanto alla imprescindibile salvaguardia dei diritti della persona, costituiva obiettivo primario all'indomani del secondo conflitto mondiale.

---

<sup>1</sup> La *mission* e le attività della rete possono essere consultate al seguente link: <https://www.runipace.org>.

Se si guarda al contesto geopolitico attuale emerge non solo la perdurante attualità di questa esigenza, ma anche la doverosità di un impegno della comunità scientifica per riportare al centro un tema, quello della pace e della tutela dei diritti delle donne nei contesti autoritari e nei conflitti, che, da ultimo, il conflitto russo-ucraino ha prepotentemente riportato sulla scena europea e mondiale.

Le curatrici dello *Special Issue*  
Milano, luglio 2022

## Prefazione

*Enza Pellecchia\**

Dopo aver brevemente occupato giornali e telegiornali nei mesi successivi al ritorno dei Talebani a Kabul, la “questione afghana” è entrata in un cono d’ombra, per poi scomparire definitivamente, oscurata dalla guerra in Ucraina.

Questo volume – che raccoglie gli atti del convegno “Donne e regimi: spunti a partire dal caso afghano” che si è svolto il 10 dicembre 2021 all’Università degli Studi di Milano – è dunque particolarmente prezioso. Intanto perché conserva memoria degli ottimi interventi degli studiosi e delle studiose che parteciparono a quel convegno; e poi perché contribuisce a recuperare dall’oblio le donne afghane e in generale il popolo afghano tutto.

Recuperare dall’oblio è una responsabilità che, come comunità accademica, sentiamo forte, insieme al dovere di analisi critica condotta con rigore scientifico. Non è un caso se anche nel (transitorio) impatto emotivo provocato dai tempi e dai modi della ritirata delle truppe occidentali dall’Afghanistan, siano stati numerosi gli studiosi e le studiose (spesso in contatto con associazioni attive sul territorio afghano) che hanno sollevato il velo delle molte ipocrisie dell’occupazione ventennale del territorio da parte dei paesi occidentali, i quali hanno perseguito i propri interessi geopolitici, a scapito di quelli della popolazione locale.

Certamente la vita delle donne afgane, negli ultimi vent’anni, era nel complesso migliorata: libertà d’istruzione femminile, possibilità di lavorare, visibilità della partecipazione pubblica in contesti politici e culturali. Non va tuttavia omissis che tali miglioramenti riguardavano soprattutto donne che vivevano in città e di estrazione socio-culturale medio-alta.

Inoltre, gli anni di presenza militare occidentale non hanno automaticamente liberato le donne, come un certo tipo di propaganda vuol far credere: diverse volte le attiviste hanno criticato la falsa retorica di una “guerra di liberazione delle donne”, denunciando viceversa una condizione femminile assai pesante e grave all’interno del paese.

Ad una più attenta analisi non può sfuggire che i progressi non siano stati quelli sperati. In aggiunta, la modalità con cui è stato gestito il ritiro delle forze di occupazione dall’Afghanistan ha fatto precipitare la situazione, lasciando le donne sole e doppiamente tradite dalle promesse dell’Occidente.

La creazione di “corridoi umanitari per donne e bambini” è stata l’ennesima promessa non mantenuta (meglio sarebbe dire che si è trattato di promessa che non andava fatta, perché in partenza irrealizzabile), mentre la realtà di chi prova a

---

\* Coordinatrice della Rete delle Università Italiane per la Pace.

La revisione dei testi e l’attività di referaggio dei contributi dello *Special Issue* sono state seguite a cura della Prof.ssa Marilisa D’Amico e della Dott.ssa Costanza Nardocci, Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano.

fuggire precipita nell'indicibilità dei soprusi e delle crudeltà nella foresta al confine tra Polonia e Bielorussia.

In questo scenario, un convegno non è sterile esercizio di parole prive di ricadute sul reale: continuare a parlare, tenere accesa una luce, non distogliere lo sguardo, dare voce alla resistenza e al dissenso, pubblicare report, raccogliere dati, individuare casi-studio, sono tutte azioni attraverso le quali la comunità accademica può esprimere e agire solidarietà, insieme a misure come l'accoglienza di docenti e studenti tramite la rete *Scholars at risk* e il Manifesto per l'Università inclusiva promosso dall'UNHCR.

Questa *Special Issue* di Nuovi autoritarismi e Democrazie – come già il Convegno milanese – ha il patrocinio della Rete delle Università Italiane per la Pace ([www.runipace.org](http://www.runipace.org)), una rete promossa dalla CRUI alla quale aderiscono 64 Atenei italiani, a testimonianza di quanto stia crescendo nelle Università la consapevolezza del fondamentale ruolo dell'Accademia nella costruzione della pace. La Rete promuove all'interno della comunità universitaria la riflessione sulla responsabilità sociale di tutte le discipline e l'attenzione alla costruzione e al consolidamento della pace con mezzi pacifici come vocazione costitutiva dell'Accademia e come perno delle attività di ricerca, formazione e terza missione; sostiene gli Studi per la Pace come disciplina accademica a forte caratterizzazione interdisciplinare e in chiave di ricerca/azione, nella quale sono legate teoria e pratica di trasformazione della realtà; favorisce la nonviolenza come approccio alla risoluzione dei conflitti, per costruire una cultura del dialogo, del rispetto, dell'inclusione, della solidarietà e della condivisione; favorisce l'educazione alla pace, alla nonviolenza, alla non discriminazione e al dialogo; valorizza il ruolo delle donne nei processi di pace ad ogni livello; crea le condizioni favorevoli alla leadership delle giovani generazioni nei processi di pace.

Tenere l'Afghanistan nel nostro orizzonte di pensiero e di azione è coerente con la vision e la mission di RUniPace. Soprattutto, la sentiamo come una nostra responsabilità.

## **Uno sguardo al ruolo delle donne giudici nella magistratura afghana tra passato e presente**

*Antonio De Lauri\**

### *Abstract*

The paper briefly discusses some aspects related to the current state of the judicial system in Afghanistan in light of the chaotic evacuations that occurred in the summer of 2021 and the consequent loss of competencies due to many judges leaving the country or their job. The second part includes an interview with judge Tayeba Parsa.

*Keywords:* Afghanistan – giudici – giustizia – sistema giudiziario – evacuazione.

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Intervista.

---

\* Research Professor presso il Chr. Michelsen Institute (Norvegia) e Direttore del Norwegian Centre for Humanitarian Studies. Il testo è stato rivisto internamente dalle curatrici dello *Special Issue*.

La revisione dei testi e l'attività di referaggio dei contributi dello *Special Issue* sono state seguite a cura della Prof.ssa Marilisa D'Amico e della Dott.ssa Costanza Nardocci, Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano.

## 1. Introduzione

Una magistratura indipendente e competente costituisce un elemento fondamentale di un apparato statale stabile e affidabile, in Afghanistan come altrove. Quando i talebani hanno ripreso il controllo dell'Afghanistan nell'agosto del 2021, molti giudici, in particolare giudici donne, hanno ritenuto che non vi fosse più spazio per loro nel paese.

In precedenza, nel giugno 2020, ho intervistato la giudice Anisa Rasooli, la prima donna nominata alla Corte Suprema nella storia dell'Afghanistan. Durante l'intervista, Rasooli ha dichiarato: "Credo che il sistema giudiziario afgano stia riacquistando un certo livello di efficienza. Ci sono ancora problemi, ma sono in corso notevoli progressi. Se la situazione attuale persiste, sono ottimista sul futuro della magistratura in Afghanistan. Tuttavia, se questa tendenza si dovesse interrompere a causa di conflitti o disordini politici e sociali, nessuno sa quale potrebbe essere il futuro del sistema giudiziario. Spero davvero che questo non accada"<sup>1</sup>. Un anno più tardi, tuttavia, le paure della giudice Rasooli sono divenute realtà e le circostanze tali da costringerla a lasciare il Paese nel contesto delle caotiche evacuazioni seguite al ritorno dei talebani a Kabul.

La giudice Rasooli non è l'unica ad aver lasciato il paese. Più di recente, ho intervistato un'altra giudice, Tayeba Parsa, che ha deciso di fuggire in Europa. Molti altri hanno seguito lo stesso percorso o tentano di farlo. In una fase storica complicata come quella attuale, si mischiano i percorsi di coloro che sono realmente e quotidianamente in pericolo con quelli di coloro che, più semplicemente e comunque legittimamente, desiderano cambiare vita o sentirsi più sicuri.

Certo, occorre sottolineare che la magistratura afgana era ben lungi dall'essere perfetta e ben funzionante anche prima dell'agosto 2021. La massiccia ricostruzione giuridica promossa dalla comunità internazionale a partire dal 2001, a seguito dell'invasione militare guidata dagli Stati Uniti, non ha avuto particolare successo, anche a causa dell'incapacità di comprendere le specificità del sistema della giustizia afgana in cui convergono diverse fonti del diritto, come il diritto statale, il diritto islamico e le norme consuetudinarie<sup>2</sup>.

Dal 2001 in poi, un ampio processo di ricostruzione dell'Afghanistan è stato promosso e attuato da una miriade di organizzazioni internazionali e diversi governi, i cui obiettivi umanitari e di sviluppo si intrecciavano agli interessi politici nella regione, alle logiche dell'occupazione militare, agli interessi economici e alle contese geopolitiche. Insieme a piccole seppur simboliche conquiste sul piano delle riforme interne, il ventennio militare-umanitario 2001-2021 ha avuto anche alti costi in vite umane a causa degli attacchi di vari gruppi armati, dei bombardamenti americani e delle atrocità commesse sul campo<sup>3</sup>, o delle violenze inflitte alla popolazione dalle milizie finanziate dalla CIA<sup>4</sup>. La cosiddetta

---

<sup>1</sup> A. De Lauri, *Women Judges in Afghanistan: An Interview with Anisa Rasooli*. [cni.no/publications/7268-women-judges-in-afghanistan-an-interview-with-anisa-rasooli](https://cni.no/publications/7268-women-judges-in-afghanistan-an-interview-with-anisa-rasooli)

<sup>2</sup> A. De Lauri, *Afghanistan. Ricostruzione, ingiustizia, diritti umani*, Mondadori, Milano, 2012.

<sup>3</sup> Si pensi, ad esempio, al massacro di Kandahar dell'11 marzo 2012 in cui un soldato americano, in un *raptus* di violenza, uccise 16 civili, inclusi diversi bambini, e ne ferì altri. Per una panoramica sul costo in vite umane della guerra in Afghanistan e, più in generale, della "guerra al terrore" degli Stati Uniti, si veda il progetto *Costs of War* redatto dal *Watson Institute for International and Public Affairs*, Brown University.

<sup>4</sup> A. De Lauri, A. Suhrke, *Armed Governance: The Case of the CIA-supported Afghan Militias*, in *Small Wars & Insurgencies*, 2021, 490-508.

ricostruzione, peraltro, non ha intaccato il mercato del narcotraffico, per cui l’Afghanistan rimane oggi, per certi versi, un narco-stato.

Dal punto di vista degli interventi nel settore giuridico e giudiziario, in cui il governo italiano ha assunto un ruolo importante, durante tutto il processo di ricostruzione ha prevalso sul piano ideologico e tecnico un approccio modernista atto a legittimare tutti gli interventi esterni in nome del “progresso” producendo allo stesso tempo un’immagine dell’Afghanistan come una società bloccata nelle proprie tradizioni e resistente ai “miglioramenti” imposti dalla comunità internazionale. Questo atteggiamento può spiegare perché, nel 2004, è stato promulgato un codice di procedura penale provvisorio senza la necessaria competenza in diritto islamico e senza una adeguata conoscenza della società afghana, rendendone quindi molto difficile l’utilizzo: diversi pubblici ministeri di Kabul, ad esempio, mi hanno detto che spesso erano costretti a bypassarlo. Saber Marzai, procuratore dell’11° distretto di Kabul, mi ha riferito nel 12 marzo 2008: “La collaborazione tra procuratori e polizia è molto difficile. Spesso abbiamo degli scontri duri. Il lavoro non è stato agevolato dal Codice di procedura penale del 2004, che non è adatto al nostro sistema. Nella maggior parte dei casi dobbiamo aggirarlo [...]. Peccato pensare al lavoro inutile che viene fatto; una maggiore conoscenza del contesto afghano e un po’ di pazienza avrebbero portato a un risultato diverso”<sup>5</sup>. Nel complesso, l’opportunità di una riforma comprensiva e stratificata del sistema della giustizia è stata sprecata durante i venti anni di ricostruzione e persiste oggi un diffuso senso di sfiducia da parte dei cittadini afghani nei confronti della magistratura.

Tra gravi problemi legati alla corruzione, al nepotismo, all’influenza politica e alla segregazione di genere, la presenza delle donne nella magistratura è comunque aumentata nel ventennio dell’intervento militare-umanitario. Prima del ritorno al potere da parte dei talebani, vi erano circa 250-300 giudici donne nel paese, la maggior parte a Kabul, che rappresentavano circa l’8-10 per cento della magistratura nel suo insieme. Le evacuazioni seguite all’agosto 2021 e il clima di insicurezza nel paese hanno lasciato una magistratura estremamente compromessa. Questo è stato in effetti un dilemma per coloro che sono partiti e indirettamente per coloro che hanno facilitato le evacuazioni, inclusi diplomatici, ricercatori, associazioni di magistrati, ONG e così via. Infatti, mentre l’obiettivo principale in caso di circostanze gravi come un’evacuazione è sempre quello di proteggere vite umane, non si può ignorare che, per pochissimi che riescono a partire, vi è una stragrande maggioranza che deve fare i conti con la realtà di un paese che ora affronta in tutte le sue dimensioni lo spettacolare fallimento di venti anni di intervento militare e umanitario che hanno reso l’Afghanistan ancora più dipendente dagli aiuti esteri. Un fallimento culminato in una evacuazione frettolosa e non adeguatamente gestita dagli Stati Uniti e dai loro alleati: letteralmente l’opposto di quello che Joe Biden ha affermato essere un “successo straordinario”. La caduta di Kabul nell’estate del 2021 era assolutamente prevedibile e una transizione di potere: se questa era l’intenzione implicita dei primi negoziati tra Stati Uniti e talebani, avrebbe dovuto essere meglio preparata.

Nelle complicate negoziazioni che hanno continuato e continueranno ad avere luogo tra la leadership talebana, i governi stranieri e le organizzazioni internazionali, occorre ora prestare attenzione a quegli aspetti che sono cruciali per la vita quotidiana degli afghani, compresa l’organizzazione e l’amministrazione della giustizia (oltre,

---

<sup>5</sup> A. De Lauri, *Afghanistan. Ricostruzione, ingiustizia, diritti umani*. Mondadori, Milano, 2012. Alcuni anni dopo questa intervista, il codice del 2014 ha sostituito quello del 2004.

ovviamente, a questioni urgenti come lavoro e salari, cibo, ecc.). Importanti competenze sono andate perse con la fuga di molti e molte giudici dal paese e rimane incerto il futuro della magistratura e più in generale della giustizia in Afghanistan.

## **2. Intervista del 29 novembre 2021**

*Antonio De Lauri: «Vorresti condividere il percorso che ti ha portata a diventare giudice?»*

Tayeba Parsa: «Alla vigilia dell'invasione sovietica dell'Afghanistan, i miei genitori fuggirono in Iran temendo cosa sarebbe successo. Se fossero rimasti e determinati a evitare che mio padre venisse chiamato alle armi. Io e i miei fratelli abbiamo imparato a cucire per aiutare a sostenere la famiglia. Come nuovi arrivati in Iran, abbiamo potuto frequentare la scuola, ma l'accesso all'università era limitato. Andavo così bene a scuola, tuttavia, che la mia famiglia decise di tornare in Afghanistan per far sì che potessi frequentare l'università. Quando si rivelò difficile per mio padre trovare lavoro a Kabul, decise di tornare in Iran e sostenere la famiglia da lontano, in modo che tutti noi potessimo continuare gli studi.

Ho cinque sorelle e un fratello. Una famiglia composta in gran parte da donne è considerata debole in Afghanistan. Mio padre vedeva la possibilità di superare questa presunta debolezza dandoci la possibilità di studiare e rendendoci indipendenti, capaci di reggerci sulle proprie gambe.

Mi interessava il diritto e volevo diventare avvocato per evitare che i diritti delle persone venissero violati. Non volevo esercitare la professione di giudice perché la mia immagine di questa figura era prevalentemente legata alla pratica di infliggere condanne. Il sistema giudiziario in Afghanistan era corrotto e la magistratura, così come il percorso per diventare giudici, era inadeguato; pertanto, non volevo essere una giudice in ambito penale e condannare alla prigione persone senza avere la possibilità di condurre un giusto processo. Ma dopo aver ricevuto il punteggio più alto all'esame di ammissione alla magistratura, ho deciso di sfruttare quell'opportunità per acquisire maggiore familiarità con le leggi e i regolamenti dell'Afghanistan. Dopo la laurea abbiamo avuto la possibilità di scegliere a quale settore giudiziario interessarci. Non volevo ancora diventare giudice in un tribunale penale, quindi ho scelto un tribunale commerciale per fare esperienza. Quando ho iniziato a lavorare come giudice, mi sono scontrata con il fatto che le leggi e i diritti delle persone venivano chiaramente violati a causa della corruzione e mi sono resa conto che avevo la capacità e persino l'autorità di fare qualcosa per proteggere le persone e applicare il diritto. Questa, in fondo, era la mia vera ambizione; quindi, ho deciso di intraprendere la carriera di giudice.»

*Antonio De Lauri: «Quali sono state le tappe principali di questa carriera?»*

Tayeba: «Ero giudice nella divisione commerciale della Corte d'appello della provincia di Kabul. Lavoravo sulle sentenze dei tribunali commerciali di primo grado della provincia di Kabul determinando se confermarle o revocarle. Le sentenze riguardavano, per esempio, contratti tra aziende e privati (nazionali ed esteri), casi di proprietà intellettuale, contratti di trasporto, controversie tra aziende e dipendenti. Nel

tempo ho svolto diversi incarichi, tra cui quello di giudice della divisione civile della corte di primo grado della provincia di Kabul (2019-2021), in cui mi occupavo della determinazione dei fatti e delle leggi applicabili in materia di proprietà, illeciti civili, cause civili e azioni di risarcimento danni. In precedenza, ero giudice nella divisione per gli affari pubblici della corte di primo grado della provincia di Kabul (2017-2019), con mansioni legate all'analisi e alle sentenze di cause in cui una delle parti era il governo, per dispute sulla proprietà, casi di diritto amministrativo e controversie tra dipendenti e governo in quanto datore di lavoro. Prima ero giudice presso il tribunale commerciale di primo grado della provincia di Kabul (2012-2017), in cui mi occupavo dell'analisi e delle sentenze nei casi di prestito bancario, dei contratti tra società nazionali e straniere e persone fisiche, dei casi di proprietà intellettuale, ecc. E prima ancora ero assistente giudice presso la Corte Suprema (2011-2012) con mansioni di studio dei fascicoli e stesura di sintesi per ciascuna decisione delle corti di primo grado e di appello in materia di diritto civile.

Ho anche lavorato come istruttrice nella formazione per i giudici in Afghanistan in quanto docente di diritto commerciale e diritto amministrativo.»

*Antonio De Lauri: «Hai anche avuto modo di collaborare con altre giudici a livello internazionale.»*

Tayeba: «Sì, faccio parte dell'*International Association of Women Judges* (IAWJ) e ho contribuito affinché l'*Afghanistan Women Judges Association* (AWJA) divenisse membro dell'IAWJ. Circa 250 giudici donne afgane sono ora membri dell'IAWJ.

Sono anche in contatto con giudici donne nel Regno Unito e abbiamo istituito un programma di tutoraggio per alcune giudici donne afgane. Ognuna di loro ha una referente nel Regno Unito con la quale si incontra regolarmente online.

Inoltre, partecipo alla *Alliance for International Women's Rights* (AIWR) che si dedica al rafforzamento dei diritti delle donne in Afghanistan. Ho cercato di includere più giudici donne afgane nel programma di tutoraggio dell'AIWR e ho chiesto alla giudice Anisa Dhanji del Regno Unito di stabilire collegamenti per tutte le giudici donne afgane.»

*Antonio De Lauri: «Quali consideri siano i maggiori ostacoli e le sfide più difficili per una donna giudice in Afghanistan?»*

Tayeba: «Come sai, per i talebani, aver lavorato nella precedente amministrazione può essere una ragione sufficiente per essere uccisi senza processo. Non molto tempo fa, due giudici uomini sono stati assassinati dai talebani. In molti casi, per le donne giudici il pericolo è persino maggiore che per gli uomini. I talebani credono che le donne non debbano essere giudici perché sarebbe contrario all'Islam. Per questo motivo, era per noi prassi comune ricevere lettere dall'agenzia della sicurezza nazionale che ci avvertiva di rischi imminenti alla nostra incolumità. Le minacce contro le donne giudici erano frequenti e provenivano da coloro che si opponevano al fatto che le donne fossero giudici o, peggio ancora, da coloro che non volevano affatto che le donne lavorassero. Le minacce a volte andavano oltre le lettere e le telefonate. Nell'Afghanistan occidentale, un gruppo di aggressori ha preso il controllo di un tribunale e ha massacrato ogni singolo dipendente. In un attacco suicida davanti alla Corte Suprema di Kabul, due giudici donne neolaureate,

Mina e Zarghoona, sono state uccise. Siamo ancora addolorate per la perdita di due nostre sorelle giudici, Zakia e Qadria, che sono state uccise nel gennaio 2021.

A un certo punto i talebani hanno iniziato a sparare direttamente contro i giudici e a mettere bombe sotto le loro auto. Alcune donne giudici si sono licenziate. La maggior parte ha continuato, nonostante i timori per le proprie famiglie, sapendo che quando uscivano di casa ogni mattina, potevano non tornare. Alcune hanno iniziato a portare armi per proteggersi.»

*Antonio De Lauri: «Ci sono poi ostacoli che accomunano le esperienze di giudici donne in diversi sistemi giudiziari.»*

Tayeba: «I problemi che ho incontrato personalmente potrebbero essere riconosciuti dalle donne giudici di tutto il mondo: non essere presa sul serio, essere umiliata. Anche il fatto di avere delle carriere vincolate. In Afghanistan, per esempio, molte giudici donne sono state esclusivamente impiegate nella corte per l'eliminazione della violenza contro le donne.

In una occasione in cui vi era una posizione aperta la mia candidatura è stata ignorata ed è stato selezionato un collega maschio meno qualificato, tanto è vero che poi mi hanno chiesto di aiutarlo. In un'altra occasione ho ricevuto pressioni per cambiare una sentenza e temevo che se non l'avessi fatto sarei stata trasferita, come era successo ad altre mie colleghe. Nonostante mi sentissi intimidita, ho mantenuto la mia posizione. Come sai, in Afghanistan una giuria è composta da tre giudici. Una volta un giudice uomo mi insultò platealmente solamente perché non ero d'accordo con lui in una decisione del tribunale. Queste cose possono succedere ovunque, specialmente alle donne giudici.»

*Antonio De Lauri: «Quando i talebani sono tornati al potere nell'agosto 2021, hai deciso di lasciare il paese. Puoi descrivere quel momento e cosa ha significato per te?»*

Tayeba: «Quando le province hanno cominciato a cadere una dopo l'altra, abbiamo deciso di scappare. Mia madre e mia sorella hanno ottenuto i visti per partire. Io e il mio fidanzato ci siamo sposati in fretta senza celebrazioni e il piano era di volare con mia madre una volta ricevuto il documento di matrimonio. Tuttavia, non ci siamo riusciti. Proprio mentre guidavamo per incontrarci, abbiamo notato che tutte le strade venivano chiuse e ci siamo resi conto che i talebani avevano preso Kabul. Mio padre mi ha chiamata e mi ha detto di non tornare a casa perché c'erano molti posti di blocco. Mi ha detto che avrebbero potuto perquisire la mia macchina e scoprire la mia identità. Ha detto di non guidare perché una donna alla guida potrebbe creare problemi. A quel punto ho detto a mia madre e mia sorella di partire senza di noi. Ho temuto che non le avrei più riviste e ho pianto. Il loro volo è stato ritardato di 12 ore, ma alla fine sono riuscite a partire. Quella notte io e mio marito siamo rimasti in macchina fino a tardi. Ho visto che i soldati e la polizia buttavano le uniformi per non farsi riconoscere dai talebani. Mi sentivo in trappola e avevo paura, non solo dei talebani ma anche dei criminali che avrebbero potuto approfittare della situazione. Alla fine, siamo tornati a casa e non siamo usciti per tre giorni. Durante quei tre giorni sono stata in contatto con l'IAWJ e raccoglievo informazioni sulle giudici afgane per facilitare un programma di evacuazione che stavano preparando. Ho poi ricevuto una telefonata da uno studio di avvocati in Polonia

in cui mi proponevano di evacuare, anche considerando un'intervista in cui mi ero espressa contro i talebani. Non avevo mai avuto intenzione di lasciare il mio paese o il mio lavoro. Ma ero una donna giudice di una minoranza etnica (hazara) e religiosa (sciita) ed ero stata in contatto con organizzazioni e istituzioni all'estero, cosa che alcuni talebani potrebbero considerare un crimine. Andarsene è stato doloroso. Sentivo di aver perso tutto ciò che avevo conquistato.

Non volevamo che i talebani scoprissero che stavamo partendo, quindi non abbiamo portato bagagli. Ho preso solo i miei documenti e alcuni libri che amo e che non potevo lasciare indietro. All'ingresso dell'aeroporto c'era un assembramento e i talebani picchiavano le persone. Sono rimasta di fronte all'ingresso senza cibo e senza dormire per 24 ore, poi finalmente sono riuscita a entrare. Mio padre e mio marito hanno aspettato altre 48 ore. Abbiamo lasciato l'Afghanistan con voli separati. Non hanno avuto niente da mangiare e nessun posto dove dormire per tre giorni. Poi ci siamo ricongiunti in Polonia.»

*Antonio De Lauri: «Qual è la situazione della magistratura in Afghanistan oggi?»*

Tayeba: «Per quanto ne so, la maggior parte dei giudici che hanno lavorato nell'amministrazione precedente sono stati licenziati o sono chiamati a rendere conto ai talebani. La magistratura ha perso moltissimi giudici competenti e ora ci sono persino analfabeti, e la società in generale pagherà il costo di questa situazione. Inoltre, le donne sono state eliminate dalla magistratura. Avere donne nella magistratura era un grande traguardo che è stato perso rapidamente.»

*Antonio De Lauri: «Quali sono i tuoi progetti personali adesso?»*

Tayeba: «Credo che nessuno possa sopportare la crudeltà dei talebani e la mancanza di democrazia e di stato di diritto. Quindi, un giorno, gli afgani ripristineranno un sistema democratico. E voglio prepararmi per quel giorno imparando e studiando per ricostruire la nostra società. Credo che molte avversità in Afghanistan derivino dalla mancanza di conoscenza. Dunque, spero di ottenere una borsa di studio e di poter studiare e acquisire esperienza internazionale che potrò utilizzare per il mio paese in futuro. Ho lavorato e studiato nel campo del diritto per 16 anni e non voglio abbandonare la mia carriera. Spero di sfruttare questa opportunità di vivere in Europa per migliorare le mie competenze e servire la comunità internazionale. Spero un giorno di poter tornare in Afghanistan e contribuire a migliorare il mio paese. Fino a quel giorno, voglio continuare a sostenere i diritti delle persone attraverso entità internazionali e fare pressione sui talebani affinché applichino lo stato di diritto.

Poiché tutti i membri della mia famiglia sono dispersi (alcuni di loro sono scappati in Iran, altri in Polonia, e presto dovrò lasciare i miei genitori e andare in un paese di lingua inglese, che non rilascerà un visto per i miei genitori), la mia speranza è che un giorno potremo vivere di nuovo tutti insieme in Afghanistan».

## **Afghanistan: la guerra delle donne, custodi di dignità e speranza**

*Cristiana Cella\**

### *Abstract*

Departing from the direct testimonies gathered in Afghanistan during over 20 years of fieldwork, the paper offers an overview of Afghan women's resistance, especially following the experience of the RAWA association, in their fight against all the oppressive regimes that have featured Afghanistan's history, from the resistance against the Red Army, to that against the United State's and NATO invasion, to the restored Taliban regime. The paper, also, focuses on the struggles of the Afghan democratic resistance in the years of the Soviet occupation, which the A. personally witnessed in 1980.

*Keywords:* Afghanistan – Donne - Resistenza – Regimi - Violenza contro le donne - Diritti delle donne - Occupazione russa - Occupazione USA/Nato - Fondamentalismo islamico.

**SOMMARIO:** 1. Kabul 2017- RAWA. 2. All'ombra dei talebani. la Storia torna indietro. 3. Testimonianze dall'Afghanistan, primavera 2022. 4. I vent'anni di occupazione USA/Nato. 5. Nessuna giustizia per le donne. 6. La Storia negata.

---

\* Giornalista, scrittrice, membro del Direttivo di CISDA (Coordinamento Italiano Sostegno Donne Afghane). Segue le vicende afgane dal 1980, come giornalista e coordinatrice di progetti umanitari e politici. Il testo è stato rivisto internamente dalle curatrici dello *Special Issue*.

La revisione dei testi e l'attività di referaggio dei contributi dello *Special Issue* sono state seguite a cura della Prof.ssa Marilisa D'Amico e della Dott.ssa Costanza Nardocci, Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano.

## 1. *Kabul 2017. RAWA*<sup>1</sup>

Arrivano alla spicciolata. Una ventina di donne, di tutte le età e di ogni etnia dell’Afghanistan. Chiacchierano, si abbracciano, si ritrovano con piacere. Portano dolci e biscotti, notizie, sorrisi, racconti. Si siedono in circolo, beviamo il tè. Sul loro viso non c’è traccia dei percorsi rischiosi ed estenuanti che hanno dovuto affrontare per arrivare a Kabul. Alcune indossano ancora il loro “travestimento da viaggio”. Ce lo mostrano con la consueta ironia: vestiti vecchi, scarpe sformate, burka polveroso e pieno di toppe. “Molto elegante, non trovi?” scherzano.

Quello che non ci mostrano è il marito, il padre, l’amico che è stato seduto accanto a loro durante tutto il tragitto e senza il quale sarebbe stato impossibile viaggiare, il famoso *mahram*.

Sono le militanti di RAWA, l’Organizzazione Rivoluzionaria delle Donne Afghane. Vengono da lontano, da tutte le province afghane, quelle controllate dai talebani e quelle governate dai signori della guerra, per raccontare alle altre cosa sta succedendo, dove vivono e il loro difficile lavoro clandestino. È la riunione semestrale, spostata di qualche settimana per incontrarci e informare anche noi, sostenitrici italiane del CISDA. Sono, in genere, riunioni segrete e siamo molto fiere della loro fiducia, conquistata in tanti anni di lavoro comune e di amicizia. Ci aprono squarci sulla vita quotidiana delle donne, ci portano per mano in questo viaggio dentro il Paese. La loro esperienza diretta è un’occasione preziosa e unica.

Le notizie dalle province sono ormai rare: non c’è nessuno a raccoglierle.

Ognuna di loro porta un carico pesante, offerto alle altre con la consueta competenza. Storie di vite strappate di giovani donne, elenchi di donne uccise, annotate con cura e dolore su un vecchio quaderno, violenza domestica, prigionie nei villaggi e nella mente, suicidi col fuoco.

Ma anche vite risvegliate, obiettivi, studio, voglia di arrivare lontano, di sfuggire a ciò che sembra ineluttabile. Sono tutte insegnanti, tranne una psicologa. La scuola per le ragazze è il loro campo di battaglia. È questo l’unico canale per raggiungere le donne, parlare con loro, conquistare la loro fiducia. Aprirsi un varco nelle loro vite blindate, far capire loro che un’altra vita è possibile, che hanno dei diritti e che possono combattere per realizzarli. Illuminare uno spazio quotidiano, gettare dei semi, di cui le donne afghane sanno far buon uso. Aprire finestre che non sapevano di avere.

Dovranno sbrigarsi, sono tante, con tante cose da dire. Dovranno lasciare la casa prima che faccia buio e domani ripercorrere il loro tragitto, 10, 20 ore di viaggio, con il fiato sospeso, come sempre.

“Si parte ma non si può mai sapere se si arriverà”. – dice Aisha. “Metà delle strade sono occupate dai talebani, vediamo da lontano le loro bandiere bianche che sventolano, l’altra metà dai governativi. Macchine o autobus possono essere fermati in qualsiasi momento. L’ispezione dei talebani è lunga e minuziosa. Devi scendere e sottoporri alle domande. Cosa ci fai lì? Perché? Dove vai? Da dove vieni? Il primo villaggio ha dieci *check point*, uno dietro l’altro. Il sospetto scatta se hai l’aria istruita, un look che non gli piace, delle scarpe troppo nuove, un orologio, magari qualcosa che ricordi l’occidente,

---

<sup>1</sup> C. Cella, *Sotto un cielo di stoffa. Avvocate a Kabul*, Città del Sole Edizioni, 2017.

che possa far pensare che lavori per una ONG straniera”. Dettagli che possono costare la vita. “Se non li convinci, ti portano via. Per questo dobbiamo proteggerci”.

È così che RAWA lavora, aprendosi una strada nel tessuto sociale, creando sentieri che le donne possano seguire. Dalla conoscenza profonda del territorio in cui si muovono in clandestinità, da 40 anni, nascono progetti umanitari e politici. Ne abbiamo seguiti molti negli ultimi 20 anni, abbiamo conosciuto la serietà, la determinazione, il coraggio e la fantasia di queste donne. Come si fa a vivere in bilico, a essere un eroe tutti i giorni? Alzano le spalle quando si fa loro questa domanda, sorridono. “Se non facessimo niente saremmo già sconfitte, non possiamo permetterlo. Vogliamo vivere con una prospettiva più grande della nostra piccola esistenza personale, vogliamo esserci per costruire il futuro del nostro paese, un futuro che ci somigli e che liberi la vita e la mente delle donne e degli uomini.” Nessuno sa né deve sapere chi fa parte di RAWA. Sono braccate da tutti, da 40 anni. Anche quando vengono in Italia, le foto sono vietate.

È un patto antico che le lega tra loro, nonne, mamme e figlie, almeno tre generazioni, e a tutte le donne dell’Afghanistan, che le ha viste protagoniste e guerriere di pace sotto ogni sciagurato regime che sia stato imposto in Afghanistan.

Oggi, le donne di RAWA ci parlano, con voce forte, dai loro luoghi nascosti. Parlano dal silenzio, dalla voce rotta dall’angoscia, dalla forza delle loro scelte.

RAWA nasce nel 1977, dopo un decennio di libertà, effervescenza intellettuale, nascita di idee e movimenti, soprattutto nelle Università. Il ’68 è passato anche da Kabul. Deve scegliere la sua strada. Quali strumenti mettere in campo, come portare avanti, in un mondo di violenza e sopraffazione, di patriarcato feroce, la guerra non violenta per affermare i diritti delle donne, la democrazia, la giustizia. Sono molto brave ad adattarsi alla Storia, agli inciampi tragici del percorso del loro paese. Non si sono mai tirate indietro. In 40 anni, si sono opposte ai regimi fantocci dell’Urss e all’Armata Rossa, sostenendo i giovani democratici che combattevano i russi e i gruppi islamisti, alla guerra e alla violenza dei mujaheddin, al fondamentalismo e alle sue feroci, ignoranti, regole, ai talebani e al regime dei signori della guerra e della droga, fantoccio degli americani, all’occupazione USANATO.

Resistere alle guerre infinite. E alla paura permanente, coltivata da chi crea buoni affari.

## ***2. All’ombra dei talebani. La storia torna indietro***

Un patto valido anche ora, in cui i talebani sono padroni del paese. Hanno scelto consapevolmente di rimanere. Tutte, nessuna è scappata. Affrontare i talebani non è una novità per loro, lo hanno già fatto negli anni ’90. La clandestinità, nella quale hanno sempre vissuto, le protegge. “È adesso che le donne hanno davvero bisogno di noi.” dicono. Forse oggi i talebani sono più forti e più feroci di allora, hanno più alleati. Ma anche le donne lo sono, le giovani donne che hanno creduto in un futuro possibile, che non si lasceranno disarmare.

I primi giorni, ci raccontavano il silenzio della città, la paura, i passi scomparsi, le voci delle donne sparite insieme ai colori, la povera brutalità dei ceffi che sostavano agli incroci delle strade, sporchi, allucinati, armati, affamati anche loro, la follia misogina, le ribellioni, la caccia dei talebani. Poi, l’occidente, che ha consegnato il paese ai talebani,

si è distratto. Guarda altrove, non gira più lo sguardo verso l’Afghanistan, mai. Per vergogna forse. Speriamo.

E, intanto, le donne sono sepolte sotto il burka, non possono uscire di casa senza un uomo, non possono studiare né lavorare, sono escluse, oppresse, perseguitate, morte di fame. E sotto un burka di silenzio è sparito anche il loro paese, che era su tutti gli schermi dopo Ferragosto. Non se ne parla, né del presente né del passato, come se non fosse mai esistito. E, in questo impenetrabile cono d’ombra, i talebani si scatenano, fanno quello che vogliono, impongono liberamente le loro aberranti regole, con la loro stupida brutalità.

Questo ci raccontava un militante di Hambastagi, Partito della Solidarietà, l’unico democratico, laico e progressista del paese, ora clandestino, qualche giorno fa.

“Per favore, tenete bene a mente che i Talebani non sono cambiati. Il cambiamento dei Talebani significa la fine dei Talebani. Anche se noi ignorassimo i loro crimini passati, come gli attentati suicidi e gli assassini, la lista dei loro crimini attuali è in continuità con quanto avevamo già sperimentato: deprivare le donne del diritto al lavoro e allo studio; obbligare le giornaliste e le artiste a non mostrare il proprio volto nei media; costringere le donne a indossare tipi di indumenti che loro rifiutano; rapimenti e assassini di donne; repressione di proteste pacifiche di donne; detenzione, torture fisiche e psicologiche, e confessioni forzate di donne attiviste di fronte alle telecamere; restrizioni per gli spostamenti delle donne in taxi; decreti che proibiscono alle donne di uscire senza un uomo della famiglia che le scorti; discriminazioni contro le minoranze religiose ed etniche; uccisioni e massacri di civili in province del Nord, per presunti legami con i signori della guerra dell’Alleanza del Nord; e molti altri crimini”.

La paura non molla, è annidata in ogni cittadino. Sfidano i divieti, ci provano, ma vivono all’erta. Sempre.

I talebani cercano. Cercano nemici, donne in particolare, difensori dei diritti umani, lavoratori di Ong e collaboratori degli stranieri. Cercano bambine e giovani donne per i loro militanti. Le donne, le grandi nemiche. “Perseguitano le donne perché ne hanno paura, hanno paura di perdere i loro privilegi, il loro mondo povero, di essere travolti dalla loro forza e quello che scatenano in loro li terrorizza. Non riescono a guardarle vivere”. Così mi disse tempo fa Manija, militante di RAWA, a proposito degli uomini violenti e dei fondamentalisti.

“Come sappiamo, la situazione è ogni giorno più tragica e ha coinvolto tutte e tutti in Afghanistan. È sempre peggio. È molto dura per gli attivisti lavorare a favore di donne e bambini. Stiamo facendo il possibile per cogliere ogni opportunità e trasformarla in un’azione di sostegno, ma i Talebani ci stanno ostacolando”.

Racconta Latifa, impegnata in una Ong<sup>2</sup> che condivide con RAWA ideali e progetti. Le attiviste cambiano spesso casa, distruggono documenti di anni di lavoro, evitano di incontrarsi e cercano di raggiungere personalmente le persone per portare avanti i loro progetti. L’emergenza alimentare, che ha portato alla morte per fame e freddo di migliaia di bambini e adulti nei mesi scorsi, è la più feroce che ci sia mai stata. L’attività principale è quella di portare cibo alle famiglie e anche questo si deve fare con cautela, senza creare assembramenti sospetti per i talebani che potrebbero arrestarle o rubare il cibo. Nel segreto delle case nascono scuole, nascoste, mimetizzate. Piene di luce. Nelle foto, che

---

<sup>2</sup> Testimonianze dal progetto: *Vite Preziose, Hawca*, Cisca, 2011.

non si possono mostrare, gli occhi incantati e attenti delle ragazzine, assetati di futuro. Scuole che permettono alle ragazze di continuare la loro formazione. Il sapere coltivato nel giardino di casa, un piccolo orto del pensiero, con il nascondiglio per i libri, casomai arrivassero i talebani. Ma non sono solo le attiviste a gestirle. Si formano anche da sole, spontaneamente, nei quartieri, camuffate da riunioni di famiglia. Quando una ragazza ha studiato si mette a disposizione delle altre, ogni giorno in una casa diversa. Per non perdere il treno del loro futuro.

Per le donne sole, che non possono più guadagnarsi da vivere è la fame e la disperazione di non poter nutrire i figli. È necessario mettere tra le loro mani uno strumento capace di far sopravvivere la famiglia. È la cura per l'*empowerment* delle donne.

Nascono così i corsi di cucito, un lavoro che può far vivere, anche sotto il controllo dei talebani. E, tra un punto e l'altro, tra un ricamo e una paillette, si parla di diritti, si impara a leggere, a scrivere, a prendere in mano il proprio destino.

A vivere, testardamente, anche così.

### 3. Testimonianze dall'Afghanistan. Primavera 2022

*Safia*: «Sfortunatamente le nostre vite peggiorano ogni giorno. Qui si soffoca.

La vita è diventata così pesante che non riesci nemmeno a respirare. Se i Talebani fossero capaci di portar via l'ossigeno da dentro i nostri polmoni, lo farebbero. Le mie figlie devono stare a casa, non possono più andare a scuola, c'è anche la possibilità che i Talebani chiudano le scuole per sempre per le ragazze. I talebani sono contro l'istruzione delle donne, odiano le donne istruite. Anche per i maschi le cose non vanno bene. Mio figlio non vuole più andare a scuola.

Tutti i giorni lo obbligano a imparare a memoria il *Quran Aayat*, ma lui è troppo piccolo per imparare queste cose e non ce la fa a memorizzare tutto in arabo.

Gli argomenti religiosi hanno preso il sopravvento sulle altre materie come le scienze, la matematica. Non imparano niente. E davvero non so quale sarà il futuro dei miei figli».

*Shazia*: «I cambiamenti degli ultimi mesi mi hanno colpito mentalmente e fisicamente. Cerco in tutti i modi di essere forte, ma la situazione di adesso è molto stressante, mette molta pressione, ogni giorno, sulla mia mente e sulla mia salute psichica. A volte non riesco nemmeno più a prendermi cura di me stessa in modo appropriato. Devo vendere 'bolani' (focacce di pasta fritta ripiene di verdure) per strada per poter nutrire la mia famiglia. In questo momento non è facile portare a casa il necessario perché la gente è molto impoverita, non ha niente, e non ha nemmeno soldi per comprarsi un *bolani*.

Ma le difficoltà non sono solo queste. Ogni giorno sono minacciata e aggredita dai talebani. Dicono che sono una prostituta, mi gridano in faccia con il fucile puntato perché non sto a casa come dovrei. Mi ripetono che sotto la copertura dei 'bolani' io cerco clienti per la prostituzione. Devo sopportare tutto questo, non mi faccio colpire dalle loro parole e dai loro gesti, non li ascolto. Cambio ogni giorno strada. Se dovessi restare chiusa in casa, come vogliono loro, moriremmo tutti di fame.»

*Rukshana avvocatessa di Hawca (Humanitarian Assistance for the Women and Children of Afghanistan)*<sup>3</sup>: «Quando i talebani hanno preso il governo, hanno liberato tutti i

---

<sup>3</sup> Si rinvia al seguente link: [www.hawca.org](http://www.hawca.org).

prigionieri e il marito della nostra assistita, Zoya (che era in prigione per violenza contro di lei) è stato liberato con loro. Zoya era in pericolo e noi abbiamo fatto di tutto per ottenere il suo divorzio, per liberarla dalla paura ma la procedura della Corte Militare era molto complicata e difficile, purtroppo non abbiamo potuto ottenere il divorzio.

Dopo l'arrivo dei talebani tutti gli *'shelters'*, le Case Rifugio, sono stati chiusi. In una notte abbiamo dovuto far scappare tutte le donne. Zoya e i suoi bambini sono andati in un'altra provincia, hanno cambiato i loro nomi e non hanno detto nulla a nessuno sulla loro vita e sulla loro permanenza nello *shelter*. Ha trovato lavoro in una casa di anziani del villaggio e con questo piccolo introito porta avanti la sua vita. Ecco cosa ci dice dal suo nascondiglio. 'Speravo tanto che non chiudessero gli *shelters* e di poter avere in fretta il divorzio, invece adesso, a causa della paura che ho di mio marito, ho dovuto cambiare la mia identità e devo vivere come un ostaggio, in una provincia dove non ero mai stata. Sono venuta qui perché qui la gente non mi conosce e mio marito non potrà mai trovarmi in questo posto'.

Purtroppo, le donne non hanno più alleati né possibilità. Il sistema giuridico è completamente collassato e non esiste più. Non ci sono più Centri Legali per le donne né *shelter*. La giustizia è gestita dai talebani direttamente. La *sharia*, nell'interpretazione dei talebani, prevede che un uomo picchi la propria moglie senza nessun tipo di sanzione, è completamente accettato, un loro diritto. Le donne che erano negli *shelter*, che non hanno nessuna autonomia economica, sono tornate alle famiglie, ricadendo nella spirale della violenza, peggiorata dal percorso di fuga che avevano fatto. Per la Casa Rifugio, che gestivamo noi, abbiamo verificato le diverse situazioni. Le donne che erano più a rischio sono adesso ospitate da famiglie che conosciamo.

Con il crollo del sistema giuridico le avvocate e le magistrato non possono più lavorare, anche perché sono donne. Molte di loro sono minacciate per le cause che stavano facendo prima dei talebani. Le avvocate, quando seguono un caso, sono obbligate a dare il loro recapito alla famiglia e così sono rintracciabili. Questo, adesso, le mette in enorme pericolo. È successo a una nostra avvocatessa di trovarsi davvero in una brutta situazione. Seguiva una donna per i maltrattamenti del marito che è un talebano. L'uomo ha trovato l'indirizzo dell'avvocatessa e l'ha rintracciata. Voleva sapere dove era finita la moglie. L'avvocatessa si è rifiutata di dirlo, è stata rapita, picchiata, minacciata di morte e messa in carcere. Per fortuna, attraverso amicizie, siamo riusciti a tirarla fuori di lì. Ma adesso le nostre avvocate devono nascondersi".

Ai talebani non serve il sistema giudiziario. Il Ministero della Giustizia è sparito. Il Ministero degli Affari Femminili diventa il Ministero per la Promozione della Virtù e la Prevenzione del Vizio. Tutte le controversie si risolvono nel Corano, nella *sharia*, cioè nell'interpretazione islamista e fanatica che ne fanno. I giudici sono i talebani stessi, spesso analfabeti. Arrivano con un camioncino, scendono, allestiscono la corte sotto un albero, distribuiscono sentenze inappellabili. Durissime per le donne.

La violenza endemica, già onnipresente negli scorsi anni, dilaga senza nessun freno. Per le donne che la subiscono ci sono poche strade per scappare.»

#### 4. I vent'anni di occupazione<sup>4</sup>

20 anni.

Un tempo lungo per costruire un disastro.

Le donne, dicono, avevano fatto grandi conquiste sotto l'occupazione occidentale. Per alcune è stato così. Nei primi anni dell'occupazione c'erano molte speranze, sono state fatte buone leggi.

Ma non basta.

Le leggi bisogna applicarle. I cambiamenti devono entrare nella vita.

Certo, alcune donne hanno potuto studiare, lavorare, scegliere. Ma erano poche, quelle delle grandi città, della capitale, quelle nate in famiglie aperte, progressiste. Purtroppo, alcune di loro hanno pagato caro il loro successo. Ogni giorno, soprattutto dal 2019, donne in gamba che occupavano posti importanti nella società, venivano uccise in agguati talebani, sulla strada di casa, al lavoro, in macchina. Giudici, avvocate, giornaliste, insegnanti, medici, poliziotte. Una mattanza.

Nel resto del paese l'85% delle donne era analfabeta.

Le scuole erano prese di mira, uccidevano ragazzine che inseguivano un sogno, come a Dasht-e-Barchi, a Kabul, quartiere Hazara, colpito due volte dalla follia talebana e dell'Isis. La libertà può costare la vita. Ma le bimbe, anche loro, hanno coraggio e non si lasciano fregare. Sono disposte alla paura pur di studiare e cambiare la loro vita. «Quando vado nelle case a chiedere di mandare a scuola le bambine della famiglia», diceva Sahar, maestra elementare, «mi sento rispondere: 'le mando sì, se mi puoi garantire che non vengano stuprate, rapite o uccise lungo la strada'».

In questi 20 anni, nel resto del Paese, essere bambina e donna, voleva dire essere venduta a forza a uomini vecchi e violenti, essere data in risarcimento per gravi delitti, in conflitti tra famiglie, la legge del *ba'ad*, significa non avere alcun diritto, soccombere alla violenza, senza poter mai avere giustizia. In questi 20 anni, dal resto del Paese, mi sono arrivate tante, troppe storie insopportabili.

Dati che lasciano annichiliti: l'87% delle donne ha subito una forma di violenza, i matrimoni forzati rappresentano il 60/80% dei matrimoni e quelli di bambine arrivano al 57%. Un primato dell'Afghanistan: è il secondo paese al mondo per mortalità materna e infantile. 2 milioni di donne soffrono di depressione. Il 95% delle donne carcerate scontano pene per delitti morali: fuga da casa, ad esempio, per salvarsi la pelle, considerata come l'<sup>5</sup>adulterio o dalla famiglia paterna per evitare un matrimonio forzato. I suicidi col fuoco continuano ad aumentare, ogni anno.

E, intanto, in questi due decenni di occupazione, i papaveri hanno continuato a crescere, sotto i nostri occhi, e a invadere il suolo coltivabile del paese, sostituendosi alle coltivazioni agricole. E in 20 anni l'Afghanistan è diventato un narco-stato, producendo e raffinando il 93% dell'eroina mondiale. Per le strade di Kabul, sotto i ponti, nelle aiuole spartitraffico, i drogati abbandonano la vita. I tossicodipendenti arrivano a 3 milioni. «Nel mio villaggio anche i cani sono drogati». Diceva una coraggiosa ragazzina che ha saputo opporsi al controllo talebano del suo territorio.

---

<sup>4</sup> Su cui, C. Cella, *Storia delle donne afghane che hanno deciso di restare in mezzo a sciacalli e lupi*, 2021, consultabile al seguente link: <https://www.globalist.it/world/2021/08/24/storia-delle-donne-afghane-che-hanno-deciso-di-restare-in-mezzo-a-sciacalli-e-lupi/>.

Al potere, nel Parlamento, a capo delle province, come Governatori, gli occupanti americani hanno messo i loro vecchi amici, *'our bastards'*. I potenti *warlords* che la CIA aveva pagato, addestrato e armato negli anni '80, per far avere all'Unione Sovietica "il loro Vietnam".

Trafficienti di droga, criminali di guerra, fondamentalisti che si erano macchiati dei più orrendi delitti durante la guerra civile, soprattutto contro le donne, sono ancora lì, pomposamente seduti negli scranni del Parlamento 'democratico'. Il miglior governo per sostenere i diritti delle donne, non c'è dubbio. Erano questi ceffi, forniti di milizie private finanziate dalla CIA, responsabili di quotidiane violenze impunte, che formavano il nuovo potere, che si dividevano il traffico di eroina e il controllo delle province con i talebani.

Il fondamentalismo islamico, uguale tra le fila dei *warlords* e dei talebani, estraneo alla cultura afghana, si impone, nei piccoli e nei grandi momenti della vita. Uniforma la società alle sue regole, irrazionali e feroci. Crea impunità, abitudine alla violenza, assuefazione, brutale normalità. I delitti contro le donne non fanno più notizia, "sono normali, come le previsioni del tempo" diceva un'amica.

È questa mentalità imposta con la forza che è responsabile, dopo 30 anni di governo, della condizione disastrosa delle donne. Modella la vita, la società, i corpi e le menti, i corpi delle donne e le menti degli uomini. Questi uomini che crescono senz'aria, senza respiro, chiusi, schiavi di una ideologia povera e crudele. Due generazioni senza quasi istruzione, abbandonati al deserto delle loro menti.

## 5. Nessuna giustizia per le donne

E le buone leggi (legge EVAW, 2009, Eliminazione *della violenza contro le donne*, CEDAW, 2003, *Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne*) rimangono sulla carta.

«È importante che ci siano – dice *Samira*, avvocatessa delle donne – sono le nostre colonne, ma è molto difficile riuscire ad applicarle.»

La legge Evaw, che prevede 17 tipi dettagliati di violenza contro le donne, punibili penalmente, viene applicata solo nel 5% dei casi (*Unama 2016*). Troppo rischiosa per le possibili ritorsioni violente contro avvocate e clienti.

L'articolo 22 della Costituzione afferma che: "I cittadini afghani, sia uomini che donne, hanno gli stessi diritti di fronte alla legge." Un articolo all'ombra di un altro, il 3: "Nessuna legge può essere contraria ai principi e alle disposizioni della sacra religione dell'Islam" La *shari'a*, dunque, è fondamento del diritto e non può essere ignorata in nessun caso.

Il sistema giuridico è profondamente corrotto e quindi costoso per la popolazione che ricorre sempre più spesso, nell'80% dei casi, alla cosiddetta Giustizia Parallela, sistema giudiziario informale composto di *shari'a* e leggi tribali tradizionali.

Racconta *Samira*: «Quando abbiamo di fronte a noi una cliente, una donna spaventata e in grave difficoltà, dobbiamo scegliere come agire, coltivando i semi del coraggio, sostenendolo, ma rispettando la loro paura. Le strade sono diverse. Certo, vorremmo sempre ricorrere al processo penale, vorremmo vedere i colpevoli di violenza in galera. Ma spesso l'uomo in questione è pericoloso, è magari un *commander* ed è facile per lui

la ritorsione. Intimidire, picchiare, uccidere, portarsi via i figli. Esporremo la nostra cliente e noi stesse a un pericolo troppo alto.

Sempre più spesso, poi, gli uomini pagano e escono rapidamente dalla prigione. Un'altra sconfitta per noi, difficile da digerire dopo tanta fatica.

Poi c'è il giudice, può essere un mullah incompetente, un feroce fondamentalista o un uomo spaventato dalle minacce. Magari non vuole esporsi per una donna oppure non si fida di noi.

Così, più spesso, si ricorre alla *Family Court* e al processo civile. Il colpevole rimane impunito e continuerà a perseguitare altre donne ma almeno si può ottenere il divorzio, quel pezzo di carta in grado di sancire la libertà della nostra cliente, di ridare luce alla sua vita. Utilizziamo molto anche la mediazione familiare, nei casi meno gravi, si parla col marito, con i parenti, gli si fa capire che lo sorvegliamo, lo teniamo d'occhio e che deve cambiare comportamento.

In alcuni casi dobbiamo rivolgerci alla *Shura*, la Corte Tradizionale, l'assemblea degli anziani e dei religiosi delle comunità. Nella *Shura* si usa la *sharia* ma, a volte, è l'unico modo per uscirne, per ottenere almeno un pezzo di carta firmato dal mullah che libera la donna».

I buoni propositi sbandierati sui diritti delle donne di Karzai e di Ghani, in questi 20 anni, sono affondati, bloccati dalla contrarietà di un Parlamento islamista e fanatico.

Le “donne che restano” hanno cercato di porre rimedio, al dolore, alla fatica, all'ignoranza, all'umiliazione. Hanno portato riscatto e forza.

Hanno costruito piccole scuole in mezzo al deserto, con maschi e femmine che studiano insieme, hanno aperto rifugi per le donne maltrattate, Centri Legali che le accolgano e le forniscano assistenza legale, medica, psicologica. Hanno affidato alle donne piccoli campi di zafferano, fiori che cambiano la vita, che le fanno lavorare, guadagnare, imparare, costruire dignità. Che continuano anche ora, nascosti ai talebani. Non hanno mai smesso di inventare nuove strade per sfuggire ai numerosi violenti regimi che si sono succeduti in Afghanistan, per continuare un lavoro che ha radici profonde e profonda fiducia nelle immense risorse delle donne afgane.

Hanno potuto farlo, anche sotto i bombardamenti USA/NATO, con l'incubo degli attentati talebani, con la quotidiana e devastante guerra di terra, con la violenza generalizzata, con la persecuzione nei loro confronti. Le attiviste afgane hanno sempre trovato la strada per cambiare la vita delle donne, per costruire, instancabili, progetti e speranze.

Oggi questa possibilità è sparita, lasciando sole le donne, nel buco profondo di questo ennesimo rivolgimento della Storia. Nessuna di loro, però, si è arresa.

Noi, da parte nostra, dobbiamo evitare di ratificare l'orrore talebano col silenzio, di normalizzare la violenza. Dobbiamo sostenere la speranza in un altro Afghanistan, in un futuro diverso e lontano, ma sempre presente nella mente e nel cuore di chi combatte ogni giorno con tutti i mezzi disponibili. Perché l'Afghanistan non è sempre stato così.

## 6. La storia negata

Pochi hanno raccontato questa storia.

Per i più, studiosi e giornalisti, questi uomini e queste donne, impegnati in una difficilissima resistenza, non sono mai esistiti. Un'invenzione romantica. Della sinistra orfana in una guerra senza eroi.

Non è così, io ho vissuto con loro, nel 1980, sulle montagne del Paktia, nelle notti sui sassi, nelle marce eterne verso battaglie antiche piene di orgoglio e povere di armi. Ho condiviso la loro vita e ho imparato a conoscerli e a conoscere me stessa nelle sfide che si affrontavano ogni giorno.

Una resistenza, protagonista di una guerra bifronte, contro i Russi e contro i gruppi fondamentalisti che insanguineranno il futuro del paese. Una terza via, che sembra anche oggi difficile da affermare: né con i Russi né con i mujaheddin fondamentalisti. Un progetto per l'Afghanistan, chiaro e lungimirante, fatto di democrazia, di diritti, di rispetto, di istruzione, di libertà. - Di lavoro per tutti ma non troppo -, diceva il mio comandante, perché rimanga sempre, per ognuno, il tempo per guardare il cielo.

Un grande sogno necessario ad ogni passo di quella guerra ma anche un lucido realismo che prevedeva correttamente il futuro. Sapevano che i Russi se ne sarebbero andati e che i gruppi fondamentalisti avrebbero distrutto il paese, appoggiati dall'Occidente. Così è stato.

Più di 60.000 combattenti sono morti in quella guerra ma hanno lasciato una traccia profonda, per lo più nascosta, nella società civile.

Le donne e gli uomini che ancora adesso combattono contro la follia oscurantista talebana sono figli di questi valori e li custodiscono, nelle famiglie, nei villaggi, nella società civile, nonostante la colonizzazione delle menti fondamentalista. Ancora oggi, alcuni di loro sono acclamati come eroi, rispettati ed amati. Il profondo consenso che si sono guadagnati nei loro territori apre porte, crea ponti, protegge attiviste e attivisti che, in quelle zone, vogliono costruire progetti e migliorare la vita.

Questa resistenza laica e democratica si forma negli anni 60 e 70. Molti di loro sono arrestati e uccisi sotto i governi del PDPA, il Partito Comunista afgano, filorusso, di Taraki e Amin.

All'arrivo dei Russi, organizzano la resistenza nella capitale e nelle altre città. Preparano manifestazioni oceaniche che coinvolgono gli abitanti di Kabul, in cui donne e studentesse sono in prima linea. Sulle strade rimangono i morti, troppi. Dopo queste tragiche esperienze, inventano nuove strategie. Colpiscono direttamente i comandanti russi, si sparpagliano nelle campagne del loro paese che non conoscevano. Ritornano nei villaggi delle loro famiglie, ricominciano da lì, imparano da loro, da chi abita da sempre la maggior parte del paese. Costruiscono sulle montagne piccoli eserciti, agili, poveri e improbabili, formati da intellettuali di Kabul, studenti, contadini, pastori, capi tribù. Piccoli eserciti che si uniscono e riescono a contrastare attivamente l'esercito afgano e l'Armata Rossa. Insieme alle battaglie sul terreno portano con sé battaglie più grandi, per far crescere la consapevolezza delle persone che combattono con loro, per nutrire la loro dignità e il loro coraggio. Per prepararsi alla lotta di domani.

I gruppi fondamentalisti islamici che hanno le loro sedi a Peshawar, sostenuti dal Pakistan e armati dalla CIA, milizie che saranno responsabili dei successivi disastri del paese, sono per loro nemici peggiori dei Russi. Distruggere la resistenza democratica è il primo e più importante obiettivo di questi partiti.

Combatteranno 10 anni, perdendo tanti di loro, ma non perdendo mai se stessi.

Le loro previsioni si avvereranno, giorno dopo giorno, precipitando il paese nella guerra civile. I Russi, come previsto, se ne sono andati e anche gli Americani, ma la guerra ai fondamentalisti, per ora, è persa.

## **I ruoli dell'Occidente: muri, ponti e carri armati**

*Gabriella Gagliardo\**

*Abstract*

Afghanistan's destiny has never appeared to western public opinion so tragically connected to its past experiences as it is today.

The collapse of the Afghan regime that safeguarded Western interests has laid bare its various roles: multiplier of dependence, war factory, impunity guarantor, impassable border. But the West doesn't consist only of institutions and governments: the civil society plays its own role, raises contradictions, and creates opportunities for exchange.

*Keywords:* Dependence – War – Impunity – Asylum Seekers – Human Rights – Woman Rights – Democracy.

SOMMARIO: 1. Destini incrociati. 2. Dipendenza. 3. Le guerre degli altri. 4. Muri di silenzio. 5. Ponti e reti. 6. Donne che rappresentano le donne?

---

\* Presidente e socia fondatrice della onlus Cisdà (Coordinamento Italiano Sostegno Donne Afghane).  
La revisione dei testi e l'attività di referaggio dei contributi dello *Special Issue* sono state seguite a cura della Prof.ssa Marilisa D'Amico e della Dott.ssa Costanza Nardocci, Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano.

## 1. *Destini incrociati*

Il ruolo giocato dall'Occidente nel ritorno al potere dei talebani dopo venti anni di occupazione Nato può rivelare molto sull'identità, i modelli, i parametri di riferimento della coscienza collettiva del vecchio continente e dei suoi alleati. Ci pone di fronte alla difficoltà di identificare orizzonti di senso nel nuovo scenario internazionale di cui ci si è scoperti parte inscindibile.

In Europa e in America, spazzata via dalla pandemia la parvenza di normalità dei "paesi sviluppati", sono risultate molto più evidenti all'improvviso le fragilità del sistema sanitario, la gravissima crisi ambientale, le crescenti disparità di reddito, l'erosione di diritti che sembravano garantiti, con il riemergere prepotente di discriminazioni e ineguaglianze. Ed ecco che l'inatteso spettacolo di un repentino crollo del regime afgano a tutela occidentale ha strappato ancora una maschera e ha rivelato, d'un colpo, un volto e un ruolo dell'Occidente ben diverso dall'immagine a cui ci eravamo assuefatti.

E in quel volto ci siamo specchiati.

In Italia il 95% della popolazione detiene complessivamente meno ricchezza del 5% più ricco: il 5% dei cittadini possiede il 41% della ricchezza nazionale<sup>1</sup>. Ed oggi è necessario provvedere persino alla distribuzione di pacchi alimentari da parte del volontariato a famiglie di lavoratori, per rispondere a un disagio profondo sempre più diffuso, divenuto visibile a causa della pandemia.

In Afghanistan le percentuali sono sorprendentemente simili, anche se ovviamente il livello di miseria in termini assoluti non è paragonabile: il 97% della popolazione è ben sotto la soglia di povertà<sup>2</sup>. Se oggi siamo addirittura alle soglie di una catastrofe umanitaria, bisogna riconoscere che fame, miseria, insicurezza in quel paese non sono certo nuove: l'Afghanistan ha funzionato così anche durante i 20 anni di occupazione occidentale. La presunta esportazione del modello occidentale di democrazia non ha intaccato questa struttura sociale.

Quando parliamo dell'Occidente non dobbiamo quindi dimenticare che questo concetto nasconde grandi disuguaglianze. Comprende una società civile per il 95% costituita da lavoratori, ma anche da disoccupati, da quelle fasce crescenti che anche qui si trovano sotto il livello di povertà. Allo stesso modo quando parliamo di Afghanistan pensiamo prevalentemente a quel 97% che è rimasto ben sotto la soglia di povertà anche in questi 20 anni di occupazione Nato.

Fatte salve le debite proporzioni nella scala di oppressione, lo stesso meccanismo strutturale, in Afghanistan come in Occidente, fa sì che il sistema abbia come pilastro del suo funzionamento la subordinazione di determinati settori sociali a tutti i livelli: economico, politico e culturale. E non si tratta in particolare di settori di minoranza, come possono essere i migranti o altre categorie la cui diversità espone a trattamenti discriminatori, ma della metà della popolazione: le donne. Le cui conquiste, come dimostra l'esperienza afgana, sono alla prova dell'indagine statistica sorprendentemente

---

<sup>1</sup> Per i dati statistici si rimanda al Rapporto Disuguitalia 2021 di Oxfam, consultabile al seguente link: [oxfamitalia.org/disuguitalia-2021/](https://oxfamitalia.org/disuguitalia-2021/).

<sup>2</sup> Si veda il comunicato stampa congiunto FAO-WFP del 25/10/21 consultabile al sito della FAO, consultabile al seguente link: [fao.org/newsroom/detail/FAO-WFP-half-of-afghanistan-s-population-face-acute-hunger-251021/it](https://www.fao.org/newsroom/detail/FAO-WFP-half-of-afghanistan-s-population-face-acute-hunger-251021/it).

limitate, spesso solo simboliche, e soprattutto precarie, fragili, passibili di cancellazione appena si profili una crisi.

L'opinione pubblica occidentale, specie femminile, ha riconosciuto nell'incomprensibile tragico tracollo di diritti e speranza di vita degna delle donne afgane, il rischio che incombe anche su di sé. E ha bisogno di fare luce sulle responsabilità dell'Occidente di cui si sente parte, anche per tutelare sé stessa da un'involuzione diventata concepibile.

Ci siamo chieste e chiesti: cosa ci siamo andati a fare là? Che fine hanno fatto i valori di democrazia, laicità e rispetto per i diritti umani? Come è possibile tutto questo dopo 20 anni di sforzi, vite sacrificate e fiumi di denaro? Che ruolo ha avuto l'Occidente, e che c'entriamo noi?

## 2. Dipendenza

Il ruolo dell'Occidente in Afghanistan è stato innanzitutto quello di consolidare il sistema di dipendenza nazionale dagli aiuti esteri: gli aiuti hanno fornito oltre il 75% del budget dello Stato<sup>3</sup>, in tutto il periodo di occupazione Nato; solo gli Usa hanno speso 140 miliardi di dollari, su 1000 miliardi di dollari di spesa complessiva<sup>4</sup>, mentre l'UE ha stanziato a scadenza quadriennale tra i 12-13 e i 15,2 miliardi di dollari.

Gli occupanti, nel contempo, hanno lasciato che venisse ulteriormente compromessa l'autosufficienza alimentare a vantaggio dell'estensione della coltivazione di oppio, e hanno tollerato che le donazioni per la ricostruzione fossero sperperate e intasate illecitamente.

I governi che si sono succeduti durante l'occupazione, malgrado la propaganda occidentale abbia cercato di presentarli come frutto di libere elezioni democratiche, hanno visto al potere i signori della guerra con cui la Nato aveva negoziato l'appoggio militare per l'invasione del 2001. Un gruppo di noti responsabili di gravi violazioni di diritti umani<sup>5</sup>, altrettanto fondamentalisti, misogini e criminali dei talebani che si volevano estromettere. Proprio quelli che, dopo avere sconfitto i russi con i finanziamenti delle potenze antisovietiche, avevano devastato il paese durante la guerra civile tra il '92 e il '96, conclusasi con l'avvento dei talebani. Nelle loro mani sarebbe stata impossibile qualsiasi ricostruzione, non solo delle infrastrutture civili indispensabili per il paese, ma soprattutto l'edificazione di uno stato di diritto. Il ruolo dell'Occidente è stato quello di scegliere, ancora una volta, dei terroristi come proprio regime-fantoccio illudendosi di poterlo tenere sotto controllo con il ricatto economico e militare, mentre si procedeva a perseguire i propri interessi.

---

<sup>3</sup> Si veda la risoluzione del Parlamento Europeo del 16/09/2021 sulla situazione in Afghanistan, consultabile al seguente link: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0393\\_IT](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0393_IT). In particolare, laddove si legge: «considerando che oltre il 75 % del bilancio statale e più del 95 % del bilancio militare dell'Afghanistan sono finanziati dalla comunità internazionale; [...]».

<sup>4</sup> Cfr. *Afghanistan: in 20 anni gli USA spendono un trilione di dollari. Italia 8,7 miliardi di euro*, pubblicato su *Il sole 24 ore*, 13 agosto 2021, consultabile al seguente link: [ilsole24ore.com/art/afghanistan-20-anni-usa-spendono-1-trilione-dollari-italia-87-miliardi-euro-AEkJytc?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/afghanistan-20-anni-usa-spendono-1-trilione-dollari-italia-87-miliardi-euro-AEkJytc?refresh_ce=1).

<sup>5</sup> Si veda, tra gli altri, il rapporto di Human Rights Watch, *Blood-stained Hands*, 2005, consultabile al seguente link: [refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=45c2c89f2&skip=0&query=blood%20stained%20hand&coi=AFG](https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=45c2c89f2&skip=0&query=blood%20stained%20hand&coi=AFG).

Mentre la Nato controllava il paese, il sistema di violenza strutturale, impunità<sup>6</sup>, corruzione<sup>7</sup> dava prova di cosa si intendesse nei fatti con “esportare la democrazia”: alle forze democratiche e alla società civile impegnata per i diritti non è stata mai garantita la possibilità di contribuire a livello sociale e politico senza subire attentati. I loro esponenti di punta sono stati sistematicamente ricacciati in clandestinità, ben prima del ritorno dei talebani, ostacolando lo sviluppo di un’alternativa democratica al potere armato dei fondamentalisti. Le organizzazioni democratiche, che hanno cercato di utilizzare ogni spazio di apertura, si sono scontrate con i limiti posti alla partecipazione e non hanno mai smesso di denunciare come venisse violato sistematicamente il diritto alla rappresentanza e i diritti umani minimi: economici, sociali, culturali<sup>8</sup>.

### 3. Le guerre degli altri

L’Occidente ha sostenuto un ruolo fondamentale nell’alimentare la guerra. Sono stati spesi dagli Usa oltre 2300 miliardi di dollari<sup>9</sup>, contaminando il territorio con bombe all’uranio impoverito<sup>10</sup>, mine, e persino con la sperimentazione di un nuovo ordigno, la “madre di tutte le bombe”<sup>11</sup>.

Gli effetti collaterali delle operazioni belliche hanno provocato un numero di decessi incalcolabile tra i civili, mutilazioni e insorgenza di malattie genetiche, che si sommano

---

<sup>6</sup> Per un approfondimento, si veda Human Rights Watch, *Afghanistan: Repeal Amnesty Law*, 2010, e i rapporti ivi citati, consultabile al seguente link: <https://www.hrw.org/news/2010/03/10/afghanistan-repeal-amnesty-law>.

<sup>7</sup> Questa valutazione è ormai accreditata persino presso il Parlamento Europeo, come testimonia la già citata TA-9-2021-0393 IT risoluzione EU Afghanistan dove si legge che il Parlamento dell’UE «[...] esprime profonda frustrazione e preoccupazione per l’inefficacia degli Stati Uniti, della NATO, del SEAE e delle istituzioni dell’Unione europea nel suo complesso per un periodo di vent’anni nel mantenere e finanziare il governo Ghani, in realtà corrotto ed estraneo al popolo [...] ricorda che le autorità afgane sono state coinvolte in lotte politiche interne e corruzione sistematica e non sono state in grado di superare una governance debole; 51. sottolinea l’importanza del buon governo, dello Stato di diritto e della lotta alla corruzione, riguardo ai quali non sono stati compiuti in Afghanistan progressi sufficienti nel contesto della guerra al terrore nel paese».

<sup>8</sup> Per un approfondimento, si vedano i siti della *Revolutionary Association of the Women of Afghanistan*, consultabile al seguente link: [www.rawa.org](http://www.rawa.org), e di Hambastagi (Partito della Solidarietà) [www.hambastagi.org](http://www.hambastagi.org), nonché l’audizione presso la Commissione III Affari Esteri e Comunitari, Comitato Permanente dei Diritti Umani della Camera, tenutasi in data 24 luglio 2007 alla presenza della deputata afgana Malalai Joya, consultabile al seguente link: [http://leg15.camera.it/\\_dati/leg15/lavori/stencomm/03/indag/diritti\\_umani/2007/0724/s010.htm](http://leg15.camera.it/_dati/leg15/lavori/stencomm/03/indag/diritti_umani/2007/0724/s010.htm).

<sup>9</sup> M. Palumbo, *La guerra in Afghanistan è costata 2313 miliardi agli USA: armi, morti, debiti, così è lievitato il costo dal 2001 a oggi*, 2021, consultabile al seguente link: [https://www.corriere.it/esteri/21\\_agosto\\_31/guerra-afghanistan-costata-2313-miliardi-usa-armi-morti-debiti-cosi-lievitato-costo-2001-oggi-6e10cfec-09be-11ec-9dd3-3cdc96ff46f7.shtml](https://www.corriere.it/esteri/21_agosto_31/guerra-afghanistan-costata-2313-miliardi-usa-armi-morti-debiti-cosi-lievitato-costo-2001-oggi-6e10cfec-09be-11ec-9dd3-3cdc96ff46f7.shtml).

<sup>10</sup> M. Fini, *L’Uranio impoverito falciò gli abitanti dell’Afghanistan*, 2004, consultabile al seguente link: <https://www.peacelink.it/disarmo/a/7842.html>, dove si legge che: «[...] alterando il codice genetico. Dalle 500 alle 600 tonnellate di questo materiale micidiale sono oggi sparse su tutto il territorio afgano. E sono nati bambini senza occhi, senza braccia, con spaventosi tumori alla bocca, senza i genitali o con i genitali deformi».

<sup>11</sup> Per una definizione, si veda Enciclopedia Treccani, consultabile al seguente link: [https://www.treccani.it/enciclopedia/madre-di-tutte-le-bombe\\_%28altro%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/madre-di-tutte-le-bombe_%28altro%29/).

alle vittime ufficiali: 241.000 morti afgiani (di cui solo 60.000 soldati, il resto civili), a fronte di 3600 morti Nato (tra cui 2500 Usa e 54 italiani)<sup>12</sup>.

La guerra è la violazione più totale di tutti i diritti umani, a cominciare dal diritto alla vita. Vent'anni ininterrotti di terrore, attentati, distruzione: i diritti umani sono stati completamente calpestati.

Quale attività di ricostruzione può essere efficace se la guerra non si ferma? L'Italia, ricordiamo, ha investito 8,5 miliardi di euro in spesa militare e solo 600 milioni per la cooperazione, cioè circa il 5-6%. A causa della guerra, buona parte dei suoi investimenti civili hanno lasciato opere incompiute – come l'aeroporto di Herat - o deteriorate per l'impossibilità di manutenzione, risultando inservibili.

La spesa militare dell'Italia ha interessato anche altre aree geografiche: negli ultimi 4 anni l'Italia ha speso 2,4 miliardi di euro. E nel 2021, anno in cui è uscita dal conflitto in Afghanistan, l'Italia ha approvato ben 40 nuove missioni militari, per 1,2 miliardi di euro, che si aggiungono alle vecchie confermate<sup>13</sup>.

Si tratta di decisioni che, in teoria, sono sottoposte al controllo democratico attraverso il Parlamento che le approva, ma che nei fatti risultano rimosse dalla consapevolezza collettiva e dal dibattito pubblico. Una rimozione che fa sorgere dubbi sulla reale possibilità della nostra democrazia di garantire un'informazione corretta e favorire la partecipazione dei cittadini alle scelte che li riguardano.

Si dice che la guerra in Afghanistan sia finita: in realtà il paese è stato abbandonato sull'orlo di un grave conflitto tra fazioni. Non propriamente una guerra civile, poiché dietro a ogni fazione restano gli interessi e i finanziamenti delle potenze, globali o regionali, che continuano a combattere i propri conflitti su quel territorio a spese della popolazione locale. Sono fazioni armatissime con ordigni di ultima generazione, regalo lasciato sul campo dall'Occidente al momento del ritiro, forse come parte degli accordi.

#### 4. Muri di silenzio

E veniamo al secondo ruolo qui individuato per l'Occidente: erigere muri.

Devastare e contaminare enormi aree del pianeta, non affrontare la crisi climatica che condanna alla fame le popolazioni più esposte ai rischi ambientali, come l'Afghanistan, creare e sostenere regimi violenti e dittatoriali, genera ovviamente flussi migratori inarrestabili. In Afghanistan, da decenni il secondo paese che preme alle frontiere europee dopo la Siria, i migranti erano già circa 5 milioni (di cui quasi la metà nei paesi limitrofi) durante il periodo di occupazione Nato, e altrettanti i rifugiati interni<sup>14</sup>. L'Europa ha adottato la politica di chiusura delle frontiere, di terra e di mare, e ha finanziato Libia, Turchia, Grecia perché trattenessero i potenziali richiedenti asilo impedendo loro di accedere ai diritti riconosciuti con la Convenzione di Ginevra.

---

<sup>12</sup>Per un approfondimento, si veda Brown University, *Costs of War*, dati aggiornati ad aprile 2021, consultabile al seguente link: [watson.brown.edu/costsofwar/costs/human/civilians/afghan](http://watson.brown.edu/costsofwar/costs/human/civilians/afghan).

<sup>13</sup> Si veda G. Martinelli, *Il rinnovo delle missioni italiane all'estero*, 2021, consultabile al seguente link: [analisi Difesa.it/2021/07/il-rinnovo-delle-missioni-militari-italiane-allestero/](http://analisi Difesa.it/2021/07/il-rinnovo-delle-missioni-militari-italiane-allestero/).

<sup>14</sup> Si rinvia alla già citata Risoluzione del Parlamento Europeo del 16/09/2021 sulla situazione in Afghanistan, consultabile al seguente link: [europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0393\\_IT](http://europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0393_IT) paragrafo L., dove si legge che «nel solo 2021, 600 000 afgani sono diventati sfollati interni, l'80 % dei quali sono donne e bambini; considerando che, in totale, secondo le stime, gli sfollati interni ammontano a 5 milioni, mentre 2,2 milioni di rifugiati afgani vivono già in paesi vicini; [...]».

Sono stati costruiti muri fisici per bloccare ogni transito indesiderato, ma ciò che meglio ha funzionato sono i muri che bloccano la circolazione delle informazioni, a dispetto di internet. L'Occidente ha difeso le proprie frontiere dalle notizie indesiderate, e i diversi partiti populistici e no, in tutto l'Occidente, hanno visto crescere il proprio consenso elettorale puntando sulla disinformazione in materia migratoria, sulle zone di guerra, sulle violazioni dei diritti umani fondamentali. Nella classifica sulla libertà di stampa di Reporter Senza Frontiere del 2021, su 180 paesi classificati il 73% hanno la circolazione delle notizie «bloccata parzialmente o completamente». L'Italia si attesta stabilmente al 41° posto<sup>15</sup>.

## 5. Ponti e reti

In buona parte del mondo grandi masse lottano per affrancarsi dall'analfabetismo, e tuttora in Afghanistan l'87% delle donne è privato di questi strumenti minimi. Eppure anche nei nostri Paesi, dove la popolazione è in larghissima misura scolarizzata e ha facile accesso all'istruzione, maturare consapevolezza resta molto difficile. Acquisire le competenze di cittadinanza, locale e globale, è una sfida che ci coinvolge direttamente. Per procedere in questa direzione, è necessario attivare un altro possibile ruolo per l'Occidente: essere ponte.

È un ruolo che non appartiene ai governi né alle istituzioni internazionali, ma è invece connaturato alla società civile e alle sue organizzazioni. A quel sostrato di cittadine e cittadini radicato nei territori a livello locale, frammentato in miriadi di piccole associazioni settoriali, spinto da varie istanze valoriali e animato da diverse fedi e ideologie, che si impegna per lo più volontariamente per ricucire coesione sociale e restituire senso all'esistenza quotidiana.

Molto spesso vediamo, a partire dalle esperienze di base e di movimento di questi settori eterogenei, sorgere legami di rete, di solito di effimera durata, intorno a un qualche obiettivo comune. È in questo humus che si sviluppano iniziative di solidarietà e costruzione di ponti, la ricerca di un incontro che possa generare maggiore consapevolezza di sé, dell'altro, del sistema globale in cui ci si scopre vicini e interdipendenti. La ricerca soprattutto di alleanze per difendere quei diritti che, negati platealmente ai margini del sistema, si rivelano a rischio anche dove venivano ormai dati per acquisiti. Costruire ponti è il logico sviluppo di una consapevolezza intersezionale, dell'intreccio delle forme di oppressione e della necessità di comprenderle e contrastarle in modo trasversale. Diventa un imperativo per chi non è più disposto a delegare la propria responsabilità di cittadinanza ed esige una democrazia reale, sul piano locale e globale, per trasformare radicalmente i rapporti ed affrontare i conflitti.

Essere ponte consiste in primo luogo nell'assicurare il passaggio di informazioni. Il contatto diretto con i soggetti attivi sul terreno, le testimonianze, il punto di vista "di parte" di chi fa scelte di campo chiare e trasparenti, trovano canali di comunicazione nel web, attraverso i social e i siti dedicati, grazie ai viaggi *low cost*, ai campi di lavoro, alle delegazioni che alla società civile occidentale è stato possibile organizzare regolarmente

---

<sup>15</sup> *Reporters Without Borders, World Press Freedom Index: Journalism, the vaccine against disinformation, blocked in more than 130 countries, 2021*, consultabile al seguente link: [rsf.org/en/2021-world-press-freedom-index-journalism-vaccine-against-disinformation-blocked-more-130-countries](https://rsf.org/en/2021-world-press-freedom-index-journalism-vaccine-against-disinformation-blocked-more-130-countries).

negli anni, grazie al privilegio di avere un passaporto occidentale, ferie, risparmi da spendere. Una miriade di piccoli incontri locali e sul web, tra reti solidali, nelle scuole, nelle piccole città più che nelle grandi metropoli, sono occasioni importanti di conoscenza e di consapevolezza.

Il CISDA (Coordinamento Italiano Sostegno Donne Afghane), una piccola onlus che esiste da oltre 20 anni, da settembre ad inizio dicembre 2021 ha partecipato a circa 150 iniziative capillari in tutta Italia, ed è stata letteralmente sommersa da una mole di richieste che hanno mandato in tilt la sua fragile struttura organizzativa interamente basata sull'impegno volontario. Segno di un bisogno radicato e diffuso di superare la visione superficiale e frammentaria spesso veicolata dai grandi media, il cui ruolo di propaganda delle posizioni ufficiali e i cui lunghi silenzi complici hanno generato diffidenza e insoddisfazione.

Ancora una volta, si cerca di attivare una rete di solidarietà e mantenerla viva, in vista di un inevitabile calo dell'attenzione man mano che il disastro afghano non fa più notizia. La violenza del potere talebano e la sua intrinseca misoginia, l'annientamento di ogni diritto delle donne, si normalizzano. Gli accordi "di pace" tra i talebani e l'Occidente, di cui non sappiamo che il poco reso pubblico, scivolano verso un loro riconoscimento, se non formale, di fatto. Se in passato il pretesto per l'intervento occidentale era di liberare le donne, ora l'Occidente agisce in nome dell'emergenza umanitaria, del bisogno estremo della popolazione più povera a rischio di morte per fame.

In questo contesto essere ponte per noi, in quanto società civile che lotta per i diritti universali, è prima di tutto restituire la parola alle organizzazioni di donne e alle poche associazioni laiche, democratiche e progressiste che sono rimaste in Afghanistan al fianco di quel 97% della popolazione che non ha la possibilità di venire evacuata, e che soffre anche per la fuga delle decine di migliaia di diplomati e laureati che sono stati invece imbarcati negli aerei militari ad agosto, lasciando il paese privo di quelle competenze professionali indispensabili a far funzionare tutti i servizi essenziali.

Come abbiamo ascoltato dalla viva voce di una rappresentante di Rawa nel suo messaggio a distanza in questo convegno, quello che le forze democratiche afghane ci chiedono è di fare pressione presso i nostri governi e le istituzioni internazionali perché non riconoscano il regime talebano, né formalmente, né di fatto. Sanno per diretta esperienza che gli aiuti che dovessero transitare nelle loro mani per l'emergenza umanitaria, finirebbero nelle loro tasche, per finanziare ad esempio la paga dei loro miliziani, attualmente molto ben armati ma ridotti anche loro alla fame. E se i talebani potessero pagare altri miliziani, sollevare dalla miseria totale con i loro stipendi altri disperati, la morsa della repressione si abbatterebbe ancora più pesantemente su chi ora lotta clandestinamente per i diritti.

In quanto ponte, a noi spetta esigere che le associazioni, le forze sociali e politiche che si sono distinte con estremo coraggio e coerenza negli ultimi 40 anni di guerre afghane, siano riconosciute, ascoltate e legittimate nel loro ruolo di rappresentanza. Perché non è ammissibile che vengano individuati come interlocutori politici solo i gruppi armati e i loro leader, fondamentalisti e corrotti.

## ***6. Donne che rappresentano le donne?***

Purtroppo non è semplice individuare gli interlocutori: si tratta di un discernimento inquinato dalla disinformazione che ha caratterizzato i 20 anni di occupazione Nato, durante i quali sono state utilizzate, a dimostrazione dell'avvenuta liberazione e democratizzazione del paese, figure che si sono prestate a fare il gioco della propaganda occidentale, in cambio di enormi vantaggi personali: privilegi, soldi, prestigio, opportunità di carriera inimmaginabili in Afghanistan, specialmente per le donne.

Queste personalità, raramente di spessore intellettuale, di norma semplicemente al seguito di uno o l'altro leader fondamentalista e/o membri della sua stessa famiglia, hanno occupato posti prestigiosi, in particolare in Parlamento: quel 25% di quote rosa obbligatorie stabilite dalla Costituzione del 2004 (poi ridotte al 20% nel 2013) sono state solo «uno specchietto per le allodole, un contentino alla comunità internazionale. La realtà è che le donne sono ancora trattate come merce e non hanno alcun potere»<sup>16</sup>, come dice Belquis Roshan, una rarissima voce dissonante tra le parlamentari, e per questo costantemente minacciata di morte durante tutto il suo mandato. «L'ex senatrice lamenta che la commissione dei diritti umani, che pure è guidata da una donna, non ha mai pubblicato documenti sui crimini commessi dai signori della guerra. Sostiene che le parlamentari non curano gli interessi delle donne, ma del partito o del gruppo che le ha portate all'interno del parlamento.»<sup>17</sup>

Eppure, persino adesso che l'intero governo, deputati e senatori sono fuggiti all'estero, alcune delle donne che hanno svolto fedelmente il ruolo di sostenitrici degli occupanti occidentali e del governo afgano fantoccio di turno, magari anche solo sedendo in silenzio in parlamento, oggi ricevono supporto e spazio politico nei luoghi in cui si sono rifugiate. Anzi, nei luoghi dove più si è accanito il rifiuto di accoglienza dei rifugiati. Si tratta prevalentemente di parlamentari completamente ignote alla popolazione afgana, promosse improvvisamente al presunto ruolo di attiviste per i diritti delle donne. In Grecia hanno costituito un "Parlamento in esilio"<sup>18</sup> e la copertura mediatica che continua ad accompagnarle non accenna a diminuire, malgrado il calo di attenzione sulla vicenda afgana.

Certamente tra le diverse donne a cui oggi si attribuisce la qualifica di attivista per i diritti delle donne, qualcuna sarà davvero meritevole di tale riconoscimento. Ma di fronte al proliferare di queste figure, specie quando hanno ricoperto ruoli prestigiosi in ambito istituzionale durante la dominazione occidentale, è lecito porsi qualche domanda. Dove erano e cosa hanno fatto quando il Parlamento afgano (la Camera Bassa) ha approvato la legge di amnistia nel 2007, che garantisce l'impunità per i crimini contro l'umanità commessi da chi allora occupava le più alte cariche del governo nazionale e provinciale? Dov'erano quando è stata approvata la Shia Family Law, nel 2009, che escludeva le donne

---

<sup>16</sup> S. Liberti, *Il fallimento delle quote rosa nel Parlamento afgano*, in *Internazionale*, 2016, consultabile al seguente link: [internazionale.it/reportage/stefano-liberti/2016/09/23/afghanistan-parlamento-quote-rosa-fallimento](https://www.internazionale.it/reportage/stefano-liberti/2016/09/23/afghanistan-parlamento-quote-rosa-fallimento).

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Si vedano ad esempio, M. Coviello, *Come la Grecia è diventata l'approdo sicuro per le donne afgane in fuga dai talebani*, 2022, consultabile al seguente link: <https://www.rollingstone.it/politica/come-la-grecia-e-diventata-lapprodo-sicuro-per-le-donne-afghane-in-fuga-dai-talebani/605661/>; F. Ghirardelli, *La democrazia afgana è ateniese: il parlamento in esilio delle deputate*, in *Avvenire*, 2022, consultabile al seguente link: [avvenire.it/mondo/pagine/atene-donne-afghane](https://www.avvenire.it/mondo/pagine/atene-donne-afghane) e, anche, K. Kuntz, *Der Spiegel*, in *Internazionale*, 2022, consultabile al seguente link: <https://www.internazionale.it/magazine/katrin-kuntz/2022/04/07/deputate-in-esilio>.

sciite (tra il 10 e il 15% della popolazione) dai diritti delle donne sanciti dalla Costituzione? Che posizioni hanno assunto rispetto al “processo di pace” con i talebani e al loro presunto “cambiamento”? Che parte hanno avuto le loro famiglie nell’appropriazione indebita dei fondi versati dalla comunità internazionale e nel traffico di droga<sup>19</sup>?

Essere ponte richiede occhi e orecchie aperti non solo rispetto alla realtà afghana, alle voci lì sistematicamente silenziate ma capaci di esprimere il proprio punto di vista. Richiede soprattutto una libertà di movimento rispetto alle possibili fonti di finanziamento, di supporto politico e istituzionale che in Occidente hanno peso, ma che sono anche espressione di interessi spesso strutturalmente contrari alla trasformazione delle relazioni sociali e internazionali in chiave di una maggiore giustizia ed equità.

Si tratta di trovare una breccia nelle contraddizioni del sistema. Una sfida altrettanto impari qui in Occidente come altrove, se si desidera incidere e non limitarsi a una testimonianza simbolica.

---

<sup>19</sup> Per informazioni aggiornate relative ad alcune di queste figure, si veda il seguente link: [cisda.it/controvento.html](http://cisda.it/controvento.html).

## La vita sotto i Talebani

*Testimonianza da Kabul di M.\**

### *Abstract*

The author offers an overview of the Afghan people's situation after the restoration of the Taliban regime. Following an analysis of the measures enacted by the Taliban regime to limit the exercise of some fundamental rights, the A. warns about the negative consequences that would arise as a consequence of the possible recognition by the international community of the legitimacy of the Taliban regime established in Afghanistan in August 2021.

Eventually, the A. calls on foreign countries not to ignore the abuses committed by the Taliban and urges the international community's intervention to support the Afghan population.

*Keywords:* Women – Rights of Women – Taliban Regime – International Community.

È molto difficile scrivere dell'attuale situazione in Afghanistan in poche righe, ma farò del mio meglio. La presa del potere da parte dei Talebani ha avuto impatti devastanti sulla popolazione afghana.

Il primo, quello più immediato, è stata la grande pressione economica sulla popolazione e la successiva completa distruzione delle strutture economiche, le quali che erano già danneggiate e deboli. A questo si aggiunge l'altissimo tasso di disoccupazione che si è andato a creare.

Tutte le persone che lavoravano nelle pubbliche amministrazioni, nelle società private, nelle organizzazioni non governative, così come quelle che avevano una piccola attività in proprio, hanno visto sparire in breve tempo il loro lavoro. Tutto è stato chiuso, tutto è stato cancellato.

I Talebani hanno chiuso anche le banche, così, anche le persone che avevano qualche risparmio su cui contare, non hanno più potuto accedervi. Non c'è più liquidità e nessuna attività può funzionare senza denaro.

L'avvento dei Talebani ha poi impattato tantissimo sulla condizione femminile.

Immediatamente le ragazze e le bambine sono state escluse dalle scuole, vendendo impedito il loro diritto all'istruzione.

Le donne che lavoravano in diversi settori governativi sono state licenziate e estromesse da qualsiasi incarico lavorativo.

---

\*Militante di RAWA (Revolutionary Association of the Women of Afghanistan).

Il testo è stato rivisto internamente dalle curatrici dello *Special Issue*.

La revisione dei testi e l'attività di referaggio dei contributi dello *Special Issue* sono state seguite a cura della Prof.ssa Marilisa D'Amico e della Dott.ssa Costanza Nardocci, Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano.

Non sono state promulgate leggi o regole in questo senso ma, semplicemente, quando le donne si presentavano nel posto di lavoro, venivano rimandate a casa.

Il Ministero delle Donne è chiuso definitivamente.

Ancora, sono state impedito le attività dei media.

Negli ultimi due giorni<sup>1</sup>, almeno il 50% dei media privati indipendenti presenti in diverse province del Paese e, soprattutto, quelli che avevano sede a Kabul, sono stati chiusi, ponendo un limite insormontabile alla libertà di espressione.

Le persone sono molto spaventate: hanno paura di dire quello che pensano. Persino i media e gli attivisti sono nel silenzio.

I Talebani vogliono convincere la Comunità Internazionale di essere cambiati, più liberali, ma non è così.

La loro mentalità profondamente misogina e fondamentalista è sempre la stessa, così come non è cambiato il loro modo violento e tirannico di imporre le regole.

Sono, come sono sempre stati: totalmente dipendenti dai Paesi esteri e, soprattutto, dal Pakistan.

La loro totale dipendenza da potenze straniere fa sì che i Talebani mai potranno rappresentare la popolazione afghana né sostenere e difendere il benessere e le necessità della gente del nostro Paese.

Per questa ragione, se il dominio dei Talebani dovesse essere riconosciuto da altre Nazioni estere, le conseguenze sarebbero gravi.

Immediatamente, potrebbe peggiorare la situazione in cui versa la popolazione afghana già stremata da 40 anni di guerra, poi potrebbero ripetersi tragedie immani come quella dell'11 settembre 2001.

Questo perché i Talebani hanno forti connessioni con tutti i gruppi terroristi islamici fondamentalisti in giro per il Mondo.

In tutto questo, la popolazione afghana e, specialmente, le donne soffriranno molto.

Negli ultimi anni, le donne con grande difficoltà avevano ottenuto diritti basilari, come l'andare a scuola, il poter lavorare, il poter sperare nel miglioramento della loro condizione.

Oggi tutto questo è stato perduto e, se venisse riconosciuto il governo dei Talebani da parte della Comunità Internazionale anche i più elementari diritti umani spariranno nel silenzio.

In questa situazione, sarebbe molto utile che la Comunità Internazionale continuasse a fare pressione sul regime talebano, questo potrebbe mettere loro un freno.

I Talebani vogliono mostrarsi diversi da quello che sono, vogliono dare al mondo un'immagine falsa di loro.

Il mantenere questa loro immagine è per i Talebani molto importante. Per questo, hanno molta paura dei social media, ma la popolazione afghana non è più la stessa di 20 anni fa.

Le giovani generazioni sono consapevoli della potenza dei social e sanno gestirli. I giovani sanno come divulgare al mondo gli abusi commessi dai Talebani e far conoscere a tutta la Comunità Internazionale quali sono le atrocità commesse e le regole assurde che

---

<sup>1</sup> La testimonianza risale al 10 dicembre 2021 (nota delle curatrici dello Special Issue).

i Talebani stanno imponendo per imprigionare tutta la popolazione e, soprattutto, le donne.

I media, e soprattutto i social media, sono uno strumento molto potente per proteggere le persone.

Naturalmente, se la Comunità Internazionale usa queste informazioni in modo corretto, se queste testimonianze hanno un'eco adeguata, allora possono avere un ottimo effetto.

I Talebani non sono più in grado, come negli anni '90, di impedire alle persone di fare delle foto o di ascoltare della musica, perché ognuno ha un telefono e non è possibile controllarne integralmente il suo utilizzo.

Sono queste le ragioni per le quali, ad oggi, i Talebani temono che le notizie dei loro abusi "escano" dall'Afghanistan, che arrivino ai media occidentali.

Questo perché il regime talebano vorrebbe instaurare buoni rapporti con gli Stati Uniti d'America, anzitutto, e con gli altri Governi occidentali, per rassicurarli e beneficiare del loro sostegno finanziario.

Noi sappiamo che la popolazione afghana ha bisogno dell'aiuto dei Paesi esteri per la terribile situazione finanziaria in cui si trova, ma se questi fondi arriveranno nelle casse dei Talebani questo farà solo aumentare il terrorismo fondamentalista che diventerà sempre più forte.

4 • 1 • 2022

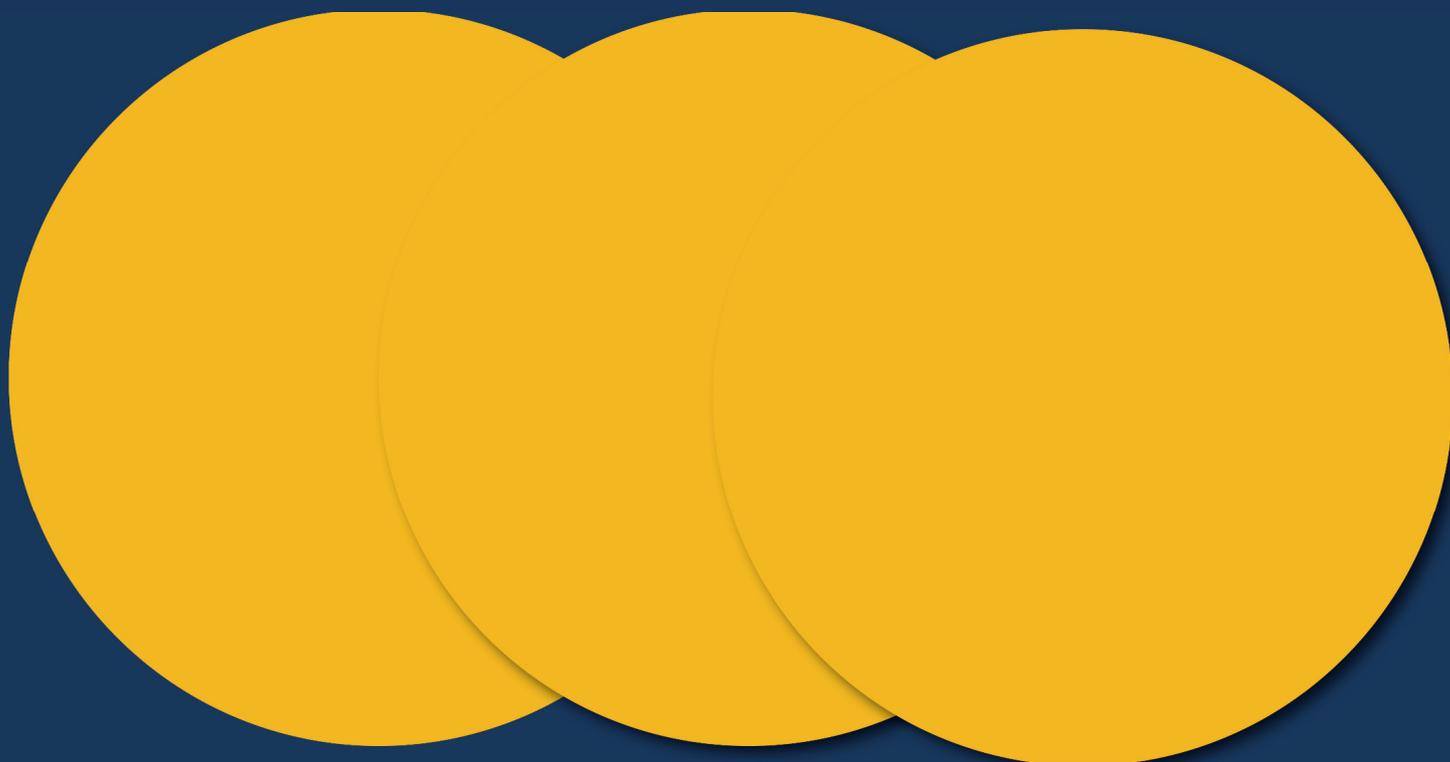


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
DIPARTIMENTO DI STUDI INTERNAZIONALI,  
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

# NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

**SECONDA SEZIONE:  
DONNE E REGIMI A PARTIRE DAL CASO AFGHANO**



## **Donne e Regimi. Differenti storie e tanti tratti comuni**

*Marilisa D'Amico\**

### *Abstract*

The paper focuses on women's condition in totalitarian regimes, in the light of the principles of the Italian Constitution. To this end, the paper will examine three main aspects. Firstly, the analysis will focus on the condition of women during the Nazi and Fascist totalitarian regimes. The proposed historical and legal reconstruction aims at identifying some key traits featuring the condition of women in the context of totalitarian regimes: the exclusion of women from the labour market and, more broadly, from the public sphere; the propaganda of an ideal-type of woman; the segregation of minority women (e.g. prostitutes, homosexuals, women with disabilities); the creation of masses of refugees fleeing regimes. Secondly, the paper will hinge on the Italian Constitution, that promoted a vision in clear rupture with the previous fascist regime with regard to women's condition and to the strong protection granted to people fleeing regimes set forth under Article 10, paragraph 3 of the Italian Constitution. At the outset, the paper aims at reflecting on the current system of human rights protection in light of the 2021 takeover of the Taliban regime in Afghanistan, by way of underlying the specifics of the actual status of Afghan women

*Keywords:* Women's Rights - Totalitarian Regimes - Constitutional Rights – Equality - Non-Discrimination.

**SOMMARIO:** 1. Premessa introduttiva: la crisi afghana e il ritorno al potere dei Talebani. 2. Agli albori delle differenze di genere: prima dei regimi, che cosa ci insegna la storia. 3. Le similitudini fra il caso afghano e i regimi totalitari del '900 dalla prospettiva dei diritti delle donne. 4. Le risposte della Costituzione italiana: la reazione al regime fascista previgente e lo "spazio" delle donne. 5. Le donne in Costituzione: dall'assenza, al riconoscimento dei loro diritti, al ruolo della Corte costituzionale. 6. Considerazioni conclusive e alcuni interrogativi aperti.

---

\* Professoressa ordinaria di Diritto Costituzionale presso il Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale dell'Università degli Studi di Milano, Prorettrice alla legalità, trasparenza e parità dei diritti, Titolare della Cattedra Jean Monnet *European Fundamental Rights and Women's Rights* (EFRiWoR) presso la medesima Università. Il testo è stato sottoposto a double blind peer-review. La revisione dei testi e l'attività di referaggio dei contributi dello *Special Issue* sono state seguite a cura della Prof.ssa Marilisa D'Amico e della Dott.ssa Costanza Nardocci, Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano.

## **1. Premessa introduttiva: la crisi afghana e il ritorno al potere dei Talebani**

Nell'agosto del 2021, a poco meno di dieci anni di distanza dal conflitto che ha portato i Talebani fuori dall'Afghanistan, la storia è tornata indietro e ci troviamo ormai da qualche mese di fronte all'integrale ripristino del regime previgente.

Il ritorno al potere dei Talebani ha avuto conseguenze drammatiche per le donne afgane, le quali si sono trovate di nuovo prive dei loro diritti e di nuovo esposte a trattamenti discriminatori sia nella sfera pubblica, prima, sia in quella privata, poi.

Il fatto che in Afghanistan le donne siano soggette a discriminazioni e a eterogenee forme di violenza fisica e psicologica, peraltro, non stupisce. È noto, infatti, che costituisce un tratto caratterizzante di molti regimi autoritari tacciare la donna di inferiorità, escluderla da ogni ambito della vita pubblica, segregarla al solo ambito domestico per incaricarla di sole mansioni familiari.

La presa di potere dei Talebani in Afghanistan costituisce, così, lo spunto per tornare a ragionare della condizione femminile nel contesto dei regimi autoritari e totalitari, contemporanei e passati.

Rievocando alcune ragioni storiche che si pongono a fondamento della ritenuta differenza tra uomo e donna e che affondano le proprie radici nel mondo classico, greco e romano, il saggio si propone di approfondire le relazioni esistenti tra le forme di Stato assolute, incardinate cioè su sistemi che negano il principio della divisione dei poteri, e la tutela dei diritti umani e, in particolare, quelli delle donne. Da questo punto di vista, la condizione femminile in Afghanistan presenta, infatti, forti similitudini con quella vissuta dalle donne europee nel corso dei regimi totalitari del Novecento in Italia e in Germania. È ad alcune di quelle vicende storiche a cui si farà riferimento per tracciare un parallelismo tra lo *status* delle donne afgane e quello conosciuto dalle donne, italiane e tedesche, durante i regimi fascista e nazista.

## **2. Agli albori delle differenze di genere: prima dei regimi, che cosa ci insegna la storia**

Come premesso, le recenti vicende che hanno sconvolto l'Afghanistan impongono una riflessione su quali siano i progressi fino ad ora compiuti e quali siano i passi ancora da compiere per una piena tutela dei diritti umani delle donne a livello globale e per il definitivo superamento delle diverse forme di discriminazione che continuano ad interessare da secoli la storia e la condizione femminile.

Come osserva Eva Cantarella, la discriminazione nei confronti delle donne ha origini in verità molto antiche, che si rintracciano già nel mondo classico<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. E. Cantarella, *Scritti scelti*, in A. Maffi, L. Gagliardi (a cura di), *Diritto e società in Grecia e a Roma*, Giuffrè, 2011.

È nella civiltà greca che può ricavarsi la nascita dello stereotipo della differenza naturale intesa come “inferiorità” naturale della donna. È su questa diversità naturale che i Greci fondano l’idea per cui la donna sia un essere inferiore per natura all’uomo, priva del *logos*, «la ragione alta e luminosa, appannaggio e prerogativa degli uomini»<sup>2</sup>, degna solo di possedere un’intelligenza concreta come la *metis* «un’intelligenza “bassa”, che a differenza del *logos* non era astratta, non classificava, non costruiva categorie»<sup>3</sup>.

Se la civiltà greca, come abbiamo detto, esprime la concezione di una donna “diversa e quindi inferiore”, quella romana costruisce invece il modello di famiglia “patriarcale”, che obbliga e relega la donna a una funzione di sposa e di madre.

Un modello e un fortissimo stereotipo radicato ancora dentro le nostre società.

Mentre nell’antica Grecia la donna scontava, dunque, una diversità naturale che la rendeva inferiore all’uomo per natura, nella civiltà latina scontava la rappresentazione di “angelo del focolare” e “madre esemplare”, rappresentazione che si ritrova nella struttura stessa della società romana, tipicamente patriarcale.

Il diritto romano si caratterizza per uno «strapotere del capo del gruppo familiare, al quale le donne del gruppo erano sottoposte (così come gli erano sottoposti anche i figli maschi e gli schiavi) in forme che non garantivano neanche il diritto alla sopravvivenza»<sup>4</sup>. Le donne romane, quando non venivano esposte, erano destinate a matrimoni precocissimi e la loro unica funzione, sottolineata anche dai numerosi culti e cerimonie religiose, era quella riproduttiva.

La condizione di sottomissione della donna all’uomo è quindi strettamente collegata alla limitazione del ruolo della donna nel solo ambito domestico e pone le basi di uno stereotipo che fa fatica ancor oggi ad essere superato.

Così, nella civiltà romana le donne erano soggette a limitazioni fortissime: il marito poteva ucciderle, nel caso avessero commesso adulterio e poteva punirle in modo rigoroso per aver bevuto vino. Il divieto di bere vino per le donne era strettamente collegato alla loro funzione riproduttiva: si riteneva che il vino potesse provocare più facilmente un aborto e che una donna che avesse bevuto fosse più disposta a tradire il marito. Tali divieti sociali divennero norme penali in epoca augustea, insieme a provvedimenti generali volti a confermare l’importanza del matrimonio e la filiazione all’interno del matrimonio, che doveva essere “fecondo”.

Vi è anche testimonianza, come riportano le bellissime e diffuse riflessioni di Eva Cantarella, del tentativo di molte donne, di nascosto, di sottrarsi a questo ruolo imposto dai costumi, attraverso il ricorso all’aborto clandestino.

Nasce proprio nel mondo antico quella stretta correlazione fra inferiorità sociale della donna e ruolo riproduttivo, nonché l’idea che la sottrazione a quel ruolo, attraverso l’interruzione della gravidanza, fosse un atto di autonomia e quindi di libertà.

---

<sup>2</sup> *Ibidem.*

<sup>3</sup> *Ibidem.*

<sup>4</sup> Cfr. E. Cantarella, *L’ambiguo malanno. Condizione e immagine della donna nell’antichità greca e romana*, Feltrinelli, 2010.

Il mondo antico ci consegna dunque un patrimonio in cui, nella civiltà greca, la donna assume un ruolo soltanto “naturale”, di genitrice; una donna che viene del tutto esclusa dall’educazione dei figli, essendo la funzione riproduttiva l’unico apporto femminile alla vita della *polis*, a differenza delle funzioni assegnate alla donna nella società romana che affida alla donna un ruolo anche educativo, come moglie e come madre, assolvendo ad un compito fondamentale: quello, cioè, di “forgiare” i propri figli maschi perché diventino “cittadini”, cioè parte integrante ed attiva della comunità.

Donne in entrambi i casi che, nell’*oikos* greco o nella casa romana, avevano in comune una “virtù”: quella del silenzio. Gli storici greci elogiano le case nella quali regna il silenzio, mentre solo alle etere veniva concesso di cantare e di parlare in pubblico; i romani avevano addirittura una divinità, Tacita muta, alla quale le donne migliori si rivolgevano per apprendere le fondamentali virtù. Non è un caso che un classico della letteratura di genere, il bellissimo volume di Carol Gilligan, “*In a different voice. Psychological Theory and Women’s Development*”<sup>5</sup>, racconti la difficoltà di “trovare voce”, sia in privato che in pubblico, nel lungo percorso di emancipazione femminile.

È nelle civiltà greca e romana che inizia a radicarsi quell’immagine della donna madre e moglie che ritorna oggi di perdurante attualità, se si guarda al contesto afghano e, più in generale, ai diversi contesti autoritari tuttora presenti nel panorama mondiale. Una immagine, però, che a livello inconscio agisce anche in paesi come il nostro, che dovrebbero essere paritari per Costituzione: pensiamo al fenomeno della violenza di genere e di come sia radicato al rifiuto da parte degli uomini di donne che vorrebbero rendersi autonome da una condizione di sottomissione dagli uomini<sup>6</sup>.

In questo quadro apparentemente omogeneo, è, tuttavia, interessante analizzare un significativo passo avanti nell’emancipazione femminile verificatosi questa volta durante il Principato e l’Impero Romano. Ci si riferisce alla disciplina, rispettivamente, degli istituti del matrimonio, del divorzio e della dote. Durante l’Impero, cessò infatti il principio secondo il quale il marito diveniva proprietario esclusivo dei beni della moglie e si affermò, viceversa, quello per cui, in caso di divorzio, il marito e i suoi eredi sarebbero stati tenuti a restituire alla donna i suoi beni. Coeva è anche la scomparsa della c.d. “tutela” delle donne libere.

Questi ed altri istituti giuridici che contribuivano a rendere la donna un soggetto con capacità giuridica anche se ancora soggetta ad alcune limitazioni, condussero ad una profonda modificazione della condizione femminile, almeno nei ceti più abbienti. Frequenti, in questo senso, sono gli esempi di donne emancipate, che studiano, esibiscono la propria cultura e il proprio sapere, per esempio parlando il greco, che partecipano alla caccia, che bevono vino, che divorziano, che addirittura fanno ricorso all’aborto.

---

<sup>5</sup> C. Gilligan, *In a different voice. Psychological Theory and Women’s Development*, Harvard University Press, 2016.

<sup>6</sup> In tema, si consenta il rinvio a M. D’Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Raffaello Cortina, 2020.

Tornare alle origini è sempre importante per riflettere su quanto sia stato lungo e difficile il cammino di emancipazione delle donne e su quanto sia stato e sia facile ricacciarle “per legge” in un ruolo subalterno, dal quale fanno così fatica a rendersi autonome.

Ma con riguardo all’Afghanistan, è necessario riflettere sulla condizione deteriore rispetto anche all’età antica. Molti dei diritti qui solo accennati, conquistati in epoca imperiale dalle donne romane, in verità, non erano di spettanza delle donne afgane nemmeno in epoca precedente al ritorno al potere dei Talebani<sup>7</sup> e, tuttavia, dall’agosto del 2021 la già debole eguaglianza riconosciuta almeno sulla carta dalla Costituzione afgana del 2004 è destinata a rimanere sullo sfondo, cedendo il passo al rafforzamento delle differenze tra uomini e donne, nel senso della progressiva esclusione delle donne dalla sfera pubblica e nella loro sottomissione agli uomini.

### ***3. Le similitudini fra il caso afgano e i regimi totalitari del ‘900 dalla prospettiva dei diritti delle donne***

Il tratto comune dei regimi dittatoriali e autoritari è discriminare la donna, rendendo la sua condizione deteriore attraverso la compressione dei suoi diritti e l’estensione dei suoi doveri, specie in ambito familiare e domestico.

Ciò era vero anche nei regimi che hanno attanagliato l’Europa nella prima metà del ‘900, così come è vero oggi con riguardo al caso afgano.

Se si guarda all’Afghanistan, si ritrovano molti di quegli elementi che hanno contraddistinto la condizione femminile nei regimi totalitari europei della prima metà del ‘900.

Tra questi, il primo aspetto che indubbiamente accomuna il regime afgano ripristinato dai Talebani e i regimi totalitari europei di inizio ‘900 è la generale esclusione della donna dalla vita professionale e pubblica, nonché la sua generale sottomissione all’uomo nella sfera privata, negando ogni possibilità di emancipazione.

La storia tedesca è emblematica e, a mio avviso, ancora poco conosciuta per ragionare sul legame profondo fra regimi totalitari e repressione dell’emancipazione femminile<sup>8</sup>: all’indomani della nascita della Repubblica di Weimar, nel 1919, le donne tedesche avevano conquistato il diritto di votare e di essere votate.

Durante la prima votazione alla quale parteciparono, nel 1919, ottennero ben il 9,6% del Parlamento (erano presenti in 41).

Due anni dopo il partito nazionalsocialista le escluse dalla direzione del partito e, una volta inseritosi Hitler al potere, fu loro negato il diritto di voto.

---

<sup>7</sup> Si veda C. Nardocci, *Tra personal law e tutela dei diritti umani: le “Minority Women” nel contesto afgano e oltre*, in *Nuovi autoritarismi e democrazie: diritto, istituzioni, società*, n. 1/2022, 251 ss.

<sup>8</sup> Si vedano le belle considerazioni di R. Maletta, *Prefazione*, in V. De Lucia, *Destini di donne nella Germania nazionalsocialista*, Spring Editori, 2020, 7 e ss.

Affermava Goebbels, Ministro della propaganda: «[...] sono i maschi a fare la storia [...] il movimento nazionalsocialista è l'unico partito a tenere le donne fuori dalla politica diretta, non perché non le rispettiamo, bensì perché vediamo in loro e nella loro missione qualcosa di diverso ».

E ancora: «La donna ha nella famiglia il suo primo, migliore e più adeguato compito di cui si deve occupare, quello di regalare figli al suo Paese e al suo popolo»<sup>9</sup>.

Con l'avvento del regime nazionalsocialista le donne perdono il diritto di voto, e lo stesso Hitler afferma che «[i]l termine emancipazione è una pura invenzione dell'intelletto ebraico [...]. Non troviamo giusto se la donna si immischia in settori che spettano agli uomini, bensì troviamo naturale che i mondi degli uomini e delle donne rimangano separati»<sup>10</sup>.

Al tempo stesso, in modo drammatico, viene bloccato l'ingresso delle donne nel mondo del lavoro che era avvenuta durante la repubblica di Weimar: in quegli anni le donne avevano conquistato fette del mercato del lavoro, tradizionalmente occupate da uomini. Diventavano segretarie di azienda, impiegate nel pubblico impegno, ma troviamo anche moltissime di loro coinvolte a pieno titolo nelle professioni mediche, giuridiche e nei ruoli dell'Università. Dal 1913 al 1921 il numero delle donne impiegate cresce dal 7 al 23%, durante gli anni Venti in Germania lavoravano a tempo pieno ben 11 milioni di donne.

Questa progressiva emancipazione e autonomia, che come affermava Anna Kulishoff già alla fine dell'Ottocento<sup>11</sup>, poteva conquistarsi soltanto attraverso l'istruzione e il lavoro, si rifletteva anche nei costumi: cominciarono a intravedersi segni di progresso nel modo di vestire, più libero e meno legato ai costumi tradizionali: le lavoratrici in massa rinunciavano ad esempio alla gonna lunga e alle trecce.

Ma tutto questo processo fu interrotto bruscamente dal nazismo: il 7 aprile del 1933 con l'emanazione della legge per il ripristino del ruolo di funzionario pubblico, non si colpivano soltanto gli ebrei e gli oppositori al regime, ma cominciava l'allontanamento delle donne dalla vita pubblica. Le donne non potevano più iscriversi nelle facoltà di giurisprudenza e potevano esercitare solo ruoli marginali; nel 1934 analogo divieto veniva previsto per quella medica; nel 1935 si vietava alle donne di esercitare la professione forense. Nelle università le donne non venivano più assunte e nelle scuole elementari e medie prestavano servizio solo in caso di necessità.

Anche in Italia, quel lento processo di emancipazione femminile, coinciso con la nascita del socialismo in Italia alla fine dell'Ottocento e con il ruolo di alcune donne illuminate con Anna Maria Mozzoni e Anna Kulishoff, fu interrotto lentamente, ma inesorabilmente dal fascismo.

---

<sup>9</sup> Su cui si veda V. De Lucia, *Destini di donne nella Germania nazionalsocialista*, cit., p. 61, nota n. 40.

<sup>10</sup> A. Hitler; la citazione, tratta dalla *Volksgemeinschaft* nazista, è ripresa da V. De Lucia, *Destini di donne nella Germania nazionalsocialista*, cit.

<sup>11</sup> Così A. Kulishoff, *Il monopolio dell'Uomo*, Ortica Editrice, 2020.

Senza pretesa di completezza, basta qualche sintetico riferimento: nell'Ottocento alle donne si erano aperte le porte dell'Università e alcune di loro avevano cominciato a laurearsi e a esercitare la professione forense. Ricordiamo la figura di Lidia Poet, la prima donna avvocata in Italia, iscritta all'Ordine degli avvocati il 9 agosto 1883.

Nel 1902 fu emanata la prima legge sul lavoro femminile e minorile, la c.d. legge "Carcano", una legge che, pur con molti limiti, considera per la prima volta le donne come lavoratrici da tutelare in relazione anche alla loro condizione familiare<sup>12</sup>.

E fu lunga, e purtroppo senza successo, la battaglia per il suffragio femminile: ma in quella battaglia si ritrovano moltissimi principi di autonomia ed emancipazione che le donne costituenti riusciranno più tardi a realizzare<sup>13</sup>.

Durante la Prima guerra mondiale, inoltre, alle donne era stata affidata la gestione di tantissime imprese e tante di loro avevano cominciato a lavorare nei più diversi settori. Timidamente era cambiato anche il diritto di famiglia: si pensi all'approvazione della legge che il 17 luglio 1919, n. 1176, *Norme circa la capacità giuridica della donna*, aveva disposto l'abrogazione degli articoli del codice civile regio in tema di autorizzazione maritale alla conclusione dei negozi giuridici<sup>14</sup>, c.d. legge "Sacchi".

Già negli anni Venti, una volta insediatosi il regime fascista, iniziano i provvedimenti che piano piano relegano la donna a casa, a fare figli per lo Stato: prima di tutto si limita l'insegnamento delle donne, attività a cui erano in gran parte dedite. Nel 1927 vengono escluse le insegnanti di filosofia dai licei, vengono eliminate dagli istituti tecnici materie insegnate dalle donne e viene anche vietato che le donne potessero dirigere o presiedere istituti. Per scoraggiare lo studio femminile, si raddoppiano anche le tasse scolastiche per le studentesse.

Si passa, poi, al pubblico impiego e nel 1933 una legge vieta alle donne di poter accedere a moltissimi uffici pubblici, fra cui la prefettura, la questura, la magistratura e tanti altri. Successivamente si consentì di accedere a qualche impiego statale: quelli meno importanti e meno retribuiti, come le dattilografe, le segretarie e le tecnografe. Impieghi per nulla ambiti dagli uomini. Una sentenza del Consiglio di Stato precisò che l'incarico di segretario comunale fosse troppo importante per essere rivestito da una donna<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Il riferimento è alla legge 19 luglio 1902, n. 242, *Disposizioni circa il lavoro delle donne e dei fanciulli negli opifici industriali, laboratori*.

<sup>13</sup> Per un approfondimento sul tema, si consenta, ancora, il rinvio a M. D'Amico, *Una parità ambigua*, cit.

<sup>14</sup> In particolare, il riferimento è all'art. 7 della legge che prevedeva quanto segue: «Le donne sono ammesse, a pari titolo degli uomini, ad esercitare tutte le professioni ed a coprire tutti gli impieghi pubblici, esclusi soltanto, se non vi siano ammesse espresse espressamente dalle leggi, quelli che implicano poteri pubblici giurisdizionali o l'esercizio di diritti e di potestà politiche, o che attengono alla difesa militare dello Stato secondo la specificazione che sarà fatta con apposito regolamento».

<sup>15</sup> Cfr. A. Pajno, *Le leggi razziali tra amministrazione e giurisdizione: la giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in M. D'Amico, A. De Francesco, C. Siccardi (a cura di), *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, Franco Angeli, 2019;

In quindici anni, dal 1921 al 1936 la percentuale di donne occupate passò dal 32 al 24 % e la propaganda metteva in ridicolo le donne lavoratrici: d'altronde il fascismo teorizzava che "la donna deve ritornare sotto la sudditanza assoluta dell'uomo, padre o marito; sudditanza, a quindi inferiorità spirituale, culturale ed economica"<sup>16</sup>. Sono parole del teorico fascista Loffredo<sup>17</sup>, il quale affermava anche che gli Stati che avessero davvero voluto eliminare una delle cause di alterazione del vincolo familiare avrebbero dovuto «adottare una misura veramente rivoluzionaria: riconoscere il principio del divieto dell'istruzione professionale media e superiore alle donne e quindi modificare i programmi di istruzione, in modo da impartire alla donna un'istruzione intesa a fare di essa un'eccellente madre di famiglia e padrona di casa»<sup>18</sup>. Parole che drammaticamente cancellavano tanti di anni di lotta per le donne italiane per la loro emancipazione: dalle leggi sul lavoro alla battaglia per il suffragio nei primi del Novecento.

Così oggi alle donne afgane vengono tolti i diritti, soprattutto sul lavoro e si tenta di vietare alle bambine di istruirsi. Una storia che drammaticamente si ripete, tutte le volte che regimi autoritari vogliono consolidarsi.

In questo contesto, assume drammatica attualità lo slogan nazista *Kinder, Kucke, Kirke*, che riassumeva il ruolo della donna nel trinomio casa, cucina, religione, con il fine di escludere la stessa da ogni sfera della vita pubblica e di considerarla solo in quanto funzionale alla buona gestione domestica.

Non diversi gli *slogan* fascisti: sulle porte delle case si ritrovava spesso la frase «la maternità sta alla donna, come lo slogan sta all'uomo» e anche nell'ideologia fascista la funzione della donna era una sola, ricordata ossessivamente da Mussolini nei suoi discorsi, quella di «far figli, molti figli, per dare soldati alla patria».

Se si analizza il caso afgano, è evidente come i provvedimenti adottati dai Talebani sono in via generale diretti ad escludere la donna dall'esercizio delle professioni, dal mondo del lavoro e dalla vita pubblica, limitando di fatto le sue possibilità di realizzazione al solo ambito familiare e domestico, secondo l'ideale per cui solo agli uomini sia dato "fare la storia"<sup>19</sup>.

L'esclusione della donna dalla vita lavorativa e dal contesto politico e pubblico, non è, però, l'unico tratto comune fra i regimi del secolo scorso e l'esperienza afgana.

A questo, si affianca anche la tendenza a voler individuare una donna "modello"<sup>20</sup> da propagandare affinché ogni donna si conformi alla donna voluta dal regime, ossia dedita alla sola cura della casa e dei figli.

---

V. De Grazia, *Le donne nel regime fascista*, Marsilio, 1993; P. Meldini, *Sposa e madre esemplare. Ideologia e politica della donna e della famiglia durante il fascismo*, Guaraldi, 1975.

<sup>16</sup> La citazione è ripresa da F. Loffredo, *Politica della famiglia*, Bompiani, 1938, p. 361.

<sup>17</sup> F. Loffredo, *Politica della famiglia*, cit.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> V. De Lucia, *Destini di donne nella Germania nazionalsocialista*, cit.

<sup>20</sup> Sull'identificazione di una donna modello e sul ruolo della stampa nel veicolarlo, cfr. H. Dittrich-Johansen, *La "Donna nuova" di Mussolini tra evasione e consumismo*, in *Studi Storici*, n. 3/1995. Seppure l'analisi sia limitata al periodo fascista, il saggio illustra dinamiche comuni a tutti i regimi totalitari.

Conseguenza dell'individuazione e della propaganda di una donna modello è la segregazione di tutte quelle donne considerate inutili, quali le prostitute, le donne omosessuali o le donne con disabilità.

Come nel fascismo e nel nazismo, la donna era sostanzialmente ricondotta al solo ruolo di madre e moglie, lo stesso accade in Afghanistan in cui la donna ideale è considerata colei che si dedica in via esclusiva alla cura della casa e dei figli, in un contesto di completa sottomissione e obbedienza al marito<sup>21</sup>.

Del resto, l'isolamento della donna entro l'ambito domestico è la diretta conseguenza della sua esclusione da ogni altro contesto di vita pubblica e lavorativa.

Come nel fascismo vennero adottate, da un lato, specifiche disposizioni volte ad escludere le donne da specifiche professioni o a segregarle in altre<sup>22</sup>, dall'altro non si contano i provvedimenti adottati dal regime fascista con lo scopo di proteggere la donna quale madre, valorizzandone esclusivamente il suo ruolo procreativo<sup>23</sup>, anche oggi la dittatura talebana utilizza lo strumento normativo per annullare ogni spiraglio di vita pubblica femminile per segregare la donna nel solo contesto familiare.

Volendo ricondurre quanto fino ad ora descritto a una sola immagine, si potrebbe paragonare la donna durante i regimi a uno strumento a disposizione dell'uomo, a un oggetto sul quale l'uomo può esercitare il proprio dominio<sup>24</sup>.

Comune è anche il tentativo di introdurre limiti all'aborto: così succede in Germania<sup>25</sup> e in Italia<sup>26</sup>, dove l'aborto viene vietato e punito penalmente.

L'individuazione di una donna modello, le limitazioni imposte, i doveri attribuiti contribuiscono tutti a delineare una immagine di donna completamente sottomessa all'uomo, il quale si riscopre *dominus* della donna, sia essa moglie, madre o figlia.

Conseguenza diretta dei fenomeni discriminatori e segreganti caratterizzanti i regimi moderni e contemporanei è anche la tendenza delle popolazioni residenti negli Stati in cui i regimi operano ad emigrare verso altri Stati considerati più garantisti e democratici. Questo è fenomeno si può osservare sia con riguardo alle

---

<sup>21</sup> Sulla questione femminile nel fascismo si vedano in particolare V. De Grazia, *Le donne nel regime fascista*, Marsilio, 1993; P. Meldini, *Sposa e madre esemplare. Ideologia e politica della donna e della famiglia durante il fascismo*, Guaraldi, 1975.

<sup>22</sup> Oltre alla legge n. 1176 del 1919, che escludeva le donne dai pubblici uffici, può richiamarsi la legge n. 221 del 1934 che autorizzava le amministrazioni a escludere dai bandi di concorso la partecipazione delle donne; il decreto del 15 ottobre del 1938, che limitava l'assunzione femminile negli impieghi pubblici e privati al 10 % dei posti; il decreto del 29 giugno 1939 che definiva gli impieghi statali per le donne, limitandole di fatto a professioni concernenti la dattilografia, la telefonia o la stenografia.

<sup>23</sup> Sul punto, merita di essere richiamata la legge n. 1347 del 1934 sulla tutela dell'integrità fisica delle madri lavoratrici e l'istituzione, nel 1925, dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia.

<sup>24</sup> In questi termini, con riguardo all'esperienza nazista si veda V. De Lucia, *Destini di donne nella Germania nazionalsocialista*, cit.

<sup>25</sup> Nella Germania nazista, l'aborto è configurato come reato al § 218 del Codice penale. Si noti che era, però, consentito l'aborto per finalità eugenetiche.

<sup>26</sup> Nell'Italia fascista, l'aborto è configurato come reato con il Codice penale Rocco del 1930, il quale include il reato di aborto nel titolo "Dei delitti contro l'integrità della stirpe", all'art. 546 c.p.

esperienze naziste e fasciste del secolo scorso sia, con particolare drammaticità, in relazione all'esperienza afghana, connotata peraltro da una importante crisi umanitaria e alimentare<sup>27</sup>.

Se si ritorna con la mente alle immagini dell'agosto 2021, in cui centinaia di migliaia di donne, uomini e bambini afghani sono stati costretti alla fuga, diventando così quelle "masse senza stato"<sup>28</sup> proprie di ogni regime totalitario, assume una drammatica attualità la frase di Hannah Arendt che, nel 1951, osservava come con riguardo a chi fugge dalle dittature "quel che è sorprendente non è la perdita della patria, bensì l'impossibilità di trovarne una nuova. D'improvviso, infatti, non vi è alcun luogo sulla terra dove gli emigranti potessero andare senza le restrizioni più severe, nessun paese dove potessero essere assimilati, nessun territorio dove potessero fondare una propria comunità"<sup>29</sup>.

#### **4. Le risposte della Costituzione italiana: la reazione al regime fascista previgente e lo "spazio" delle donne**

In questo contesto così drammatico, la Costituzione italiana segna un radicale cambio di passo anche in tema di diritti delle donne, ponendosi in netta discontinuità<sup>30</sup> con l'epoca fascista.

Se fino al 1946 le donne erano completamente escluse dalla sfera pubblica, essendo loro negato persino il voto<sup>31</sup>, con l'avvento della Costituzione la donna diventa soggetto titolare di specifici diritti, oltre che di specifici doveri.

Nell'individuazione di una nuova piattaforma di diritti femminili assolutamente innovativa e nella conseguente affermazione di principi all'avanguardia in tema di parità fra uomini e donne un ruolo centrale fu ricoperto dalle ventuno donne dell'Assemblea costituente<sup>32</sup>, tutte accomunate dall'essere state convinte antifasciste<sup>33</sup>.

---

<sup>27</sup> Per una comprensione del fenomeno, si rimanda ai dati elaborati dall' UNHCR, disponibili a questo link: [data2.unhcr.org/en/situations/afghanistan](https://data2.unhcr.org/en/situations/afghanistan). Sul punto, si veda anche I. Pagin, *Crisi umanitaria in Afghanistan: un fronte ancora aperto*, in *Ius in itinere*, 30 maggio 2022.

<sup>28</sup> H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, ed. 2009.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> C. Nardocci, *Dall'invenzione della razza alle leggi della vergogna: lo sguardo del diritto costituzionale*, in *Italian Review of Legal History*, n. 5/2019.

<sup>31</sup> Si ricordi come la conquista del diritto di voto in Italia da parte delle donne sia avvenuta grazie all'emanazione del decreto luogotenenziale n. 23 del 1945 da parte del Governo Bonomi, il quale fu adottato in una seduta del Consiglio dei ministri in cui non si registrano dissensi, né accese discussioni sul tema.

<sup>32</sup> Sul ruolo delle donne nell'Assemblea Costituente, si veda diffusamente M. D'Amico, *La Costituzione al femminile, Donne e Assemblea Costituente*, in B. Pezzini, A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo, tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel Costituzionalismo*, Giappichelli, p. 17 ss.

<sup>33</sup> Sul punto, è efficace riportare un passaggio de *Le 21 donne alla Costituente*, in *La Domenica del Corriere, Supplemento illustrato del Corriere della Sera* del 4 agosto 1946, che definisce le donne della Costituente come «Laureate o lavoratrici, tutte hanno cooperato con slancio al movimento

Se si guarda ai lavori preparatori della Costituzione<sup>34</sup>, si nota come le Madri Costituenti<sup>35</sup>, seppur nella difficoltà di un contesto prettamente maschile<sup>36</sup>, si siano strenuamente battute per l'affermazione di un ventaglio di principi eterogenei, entro il quale il principio della di parità fra donne e uomini, principio assolutamente innovatore e in piena discontinuità con gli ideali fascisti<sup>37</sup> è stato il principale.

Di fatto, è alle donne della Costituente che si deve l'affermazione della piena parità fra uomini e donne e il conseguente divieto di discriminazione “senza distinzioni di sesso”<sup>38</sup> in ogni campo della vita, scolpito in via generale nell'art. 3 Cost. e poi declinato nei diversi ambiti: la famiglia, il lavoro e gli uffici pubblici e la politica, così come affermato agli artt. 29, 37 e 51 della Costituzione, che sanciscono rispettivamente la parità nella famiglia e nel lavoro, con la garanzia della tutela della essenziale funzione familiare della donna, nonché l'accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive.

Fortemente voluta dalle 21 donne che rappresentavano le donne italiane la piattaforma di diritti femminili era una risposta di emancipazione e al tempo stesso un programma per il futuro. Si tratta di diritti che non rispondevano alla società italiana di quel tempo, fortemente diseguale e fortemente patriarcale, e che per questo, come vedremo, faticarono molto ad essere attuati. Ma non è un caso che tratto caratteristico di Costituzioni che nascono dopo dittature sia quello di riconoscere il principio di parità fra uomo e donna. Senza poterci soffermare su questo punto, ricordiamo i processi costituenti a seguito delle primavere arabe o la nuova Costituzione del Cile dove l'enfasi sulla introduzione di principi di parità fra donne e uomini costituisce un segnale essenziale di modernità del processo riformatore<sup>39</sup>.

---

femminile, alla resistenza e alla lotta clandestina e giungono in Parlamento con una esperienza dei problemi sociali che renderà particolarmente interessante la loro attività alla Costituente».

<sup>34</sup> Analizza il contributo delle Costituenti nelle Sottocommissioni e in Assemblea M. T. Morelli, *Le donne della Costituente*, Laterza, 2007.

<sup>35</sup> Si ricordi che cinque delle ventun donne della Costituente – Angela Gotelli, Maria Federici, Nilde Iotti, Angela Merlin e Teresa Noce – entrarono a far parte della Commissione dei Settantacinque, contribuendo direttamente alla stesura della proposta di Costituzione.

<sup>36</sup> È efficace ricordare come in Assemblea Costituente su 556 vennero elette solo ventun donne: nove della Democrazia cristiana, nove del Partito comunista, due del Partito socialista e una dell'Uomo qualunque.

<sup>37</sup> Va specificato come le Costituenti non concentrarono il proprio lavoro solo su tematiche tipicamente “femminili” – come la famiglia e il principio di parità di genere –, ma diedero il loro contributo anche su temi non direttamente collegati alla condizione della donna, come ad esempio il sistema scolastico o il diritto di proprietà. Inoltre, si noti come, se da un lato si può affermare che sui temi “non femminili” le donne conservarono la rispettiva identità politica, sostanzialmente pronunciandosi in modo coerente con l'orientamento espresso dal partito di appartenenza, sui temi “femminili” lavorarono compattandosi indipendentemente dagli schieramenti di provenienza.

<sup>38</sup> L'On. Angela Merlin portò l'attenzione sul “concetto dell'uguaglianza dei diritti della donna nei confronti dell'uomo” durante i lavori della III Sottocommissione sulle garanzie economico-sociali per l'assistenza della famiglia; si veda la relazione dell'On. Angela Merlin, insieme alle correlatrici On. Maria Federici e On. Teresa Noce, iii Sottocommissione, 13 settembre 1946.

<sup>39</sup> Per un approfondimento, si vedano gli studi di T. Groppi e, in particolare, con A. Pisaneschi, E. Bindi, *Il Cile verso la Convenzione costituzionale*, in *DPC Online*, 2021; sull'esperienza tunisina,

Le risposte che la Costituzione diede alle atrocità del fascismo non si limitarono, come è noto, a individuare una piattaforma di diritti a beneficio delle cittadine italiane e dei cittadini italiani.

Particolare attenzione fu prestata dai Costituenti e dalle Costituenti alle già richiamate masse di profughi in fuga dai regimi, di cui parte degli stessi Padri e delle stesse Madri Costituenti furono protagonisti.

La Costituzione italiana inserisce infatti fra i suoi principi fondamentali il diritto d'asilo, prevedendo all'art. 10, comma 3, Cost. che: «[l]o straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge».

I Costituenti e le Costituenti fecero propria una concezione molto ampia del diritto d'asilo quale «diritto tra i più alti e più sacri»<sup>40</sup>, “simbolo di un nuovo mondo di libertà e di pace”<sup>41</sup> e «nobilissima affermazione di solidarietà umana»<sup>42</sup>, mirando di fatto a «fare una Costituzione moderna che finalmente rompa l'attuale cerchio di superbia e di nazionalismo, e sia una mano tesa verso gli altri popoli».<sup>43</sup> e «a mettere la guerra fuori legge», mediante la partecipazione attiva nella creazione di «una organizzazione internazionale nella quale si cominci a vedere affiorare forme di sovranità differenti da quelle vigenti»<sup>44</sup>.

In sintesi, su questo punto, emerge come i Costituenti e le Costituenti desiderassero porre le basi per la costruzione di un sistema di diritti umani slegato dai confini degli Stati e dalla cittadinanza, realizzando quella che può essere considerata la più nobile conquista del costituzionalismo moderno ossia la nascita dell'universalismo dei diritti umani. Un universalismo dei diritti umani che però non nega, ma, anzi, valorizza la dimensione di genere includendo e salvaguardando anche i diritti umani *delle donne*<sup>45</sup>.

La nostra Costituzione scritta, in parole più semplici, potrebbe indicarci una strada necessaria oggi per costruire un nuovo percorso di diritti delle donne, in una dimensione globale.

---

si veda, invece, T. Groppi, I. Spigno (a cura di), *Tunisia. La primavera della Costituzione*, Carocci, 2015.

<sup>40</sup> On. Cavallari, Assemblea Costituente nella seduta pomeridiana, 27 marzo 1947.

<sup>41</sup> On. Tonello, Assemblea Costituente, nella seduta antimeridiana, 11 aprile 1947.

<sup>42</sup> On. Mastrojanni, Assemblea Costituente, 5 marzo 1947.

<sup>43</sup> On. Corsanego, I Sotto-commissione, 3 dicembre 1946.

<sup>44</sup> On. Togliatti, I Sotto-commissione, 3 dicembre 1946.

<sup>45</sup> Diversamente dalla Costituzione italiana, la Costituzione afghana del 2004 non ha valorizzato la dimensione di genere, non prevedendo una specifica salvaguarda dei diritti delle donne. Sul punto, si rimanda ancora a C. Nardocci, *Tra personal law e tutela dei diritti umani: le “Minority Women” nel contesto afghano e oltre*, cit., in questa rivista.

## **5. Le donne in Costituzione: dall'assenza, al riconoscimento dei loro diritti, al ruolo della Corte costituzionale**

Come si è detto, le Madri Costituenti hanno avuto un ruolo centrale nell'affermazione di una concezione universale dei diritti, convinte che l'obiettivo della parità non fosse solo "cosa di donne", ma interesse di tutti e anzi imprescindibile presupposto di una compiuta democrazia, una democrazia fatta di uomini e donne<sup>46</sup>.

Tuttavia, come gran parte di tutto il testo costituzionale, l'attuazione, a mio avviso non ancora completa, di questi principi è stata lunga e faticosa. In tutti i primi anni dall'entrata in vigore della Costituzione ci fu un generale tentativo di depotenziarne la efficacia attuativa, con il ricorso all'interpretazione delle norme costituzionali come "programmatiche": interpretazione seguita da gran parte dei giudici, tranne pochissime eccezioni, tesa a negare efficacia precettiva al testo.

Fortunatamente la Corte costituzionale, fin dalla sua prima decisione, la n. 1 del 1956, rifiutò tale impostazione affermando la piena vincolatività di tutti i precetti costituzionali e ribadendo la piena centralità del suo controllo sulla compatibilità anche delle norme anteriori alla Costituzione con i primi principi costituzionali.

La prima attuazione, dunque, del principio di parità, in assenza di un intervento del legislatore, fu affidata al giudice costituzionale, il quale nella sentenza n. 33 del 1960 dichiarò l'incostituzionalità dell'art. 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176, *Disposizioni sulla capacità giuridica della donna*, che escludeva le donne da moltissimi impieghi pubblici, fra cui anche la magistratura. La Corte ribadisce con nettezza che gli art. 3 e 51 Cost. sono precetti vincolanti, non programmatici e da attuare anche attraverso la rimozione di leggi in contrasto con essi.

Con la legge n. 66 del 1963, le prime donne fanno dunque ingresso nella magistratura e non è senza significato che oggi le donne sono la maggioranza dei magistrati<sup>47</sup>.

Negli anni Sessanta e Settanta, prima che il legislatore intervenisse, è ancora la Corte costituzionale a far cadere alcune norme simbolo del modello patriarcale: si pensi soprattutto alle decisioni sull'adulterio femminile<sup>48</sup> e sull'aborto<sup>49</sup>.

L'intervento del legislatore segue quindi in modo significativo quelli della Corte e negli anni Settanta abbiamo le leggi civili in materia di diritto di famiglia che hanno cambiato la società italiana: la legge sul divorzio, legge n. 898 del 1970, la

---

<sup>46</sup> Si noti che, seppur le Costituenti agissero in virtù di una chiara sintonia con la società femminile più avanzata, rispetto alla quale sentivano di avere un mandato da realizzare, esse non considerarono mai il principio della parità quale obiettivo solo a beneficio delle donne.

<sup>47</sup> Legge 9 febbraio 1963, n. 66, *Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni*.

<sup>48</sup> Corte cost. sent. n. 126 del 1968. A commento, F. Modugno, *L'adulterio come delitto e come causa di separazione*, in *Giur. cost.*, 1968, 2190 e ss.; L. Carlassare, *Una scelta politica della corte: la depenalizzazione della relazione adulterina e del concubinato*, in *Giur. cost.*, 1969, 2659 e ss.

<sup>49</sup> Corte cost. sent. n. 27 del 1975. Cfr. S. Bartole, *Scelte di valore più o meno implicite in una laconica sentenza sull'aborto*, in *Giur. cost.*, 1975, 2099 e ss.

legge di riforma del diritto di famiglia, legge n. 151 del 1975, la legge in tema di interruzione della gravidanza, legge n. 194 del 1978.

Senza contare importanti provvedimenti in materia di diritto del lavoro, fra cui in particolare la legge n. 1204 del 1971 sulla tutela della maternità, una legge che in tutta Europa ha costituito un modello.

Il resto della storia italiana è noto e di grande attualità: tratto comune di questa storia è la faticosa attuazione dei diritti delle donne non soltanto dal punto di vista giuridico e formale, ma soprattutto da punto di vista sostanziale.

Così oggi, in altro contesto, ho definito la parità fra donne e uomini in Italia una parità “ambigua”, fatta di alcuni passi avanti e di tanti indietro.

Fra questi due esempi: la notissima vicenda delle c.d. “quote rosa”, dove di fronte a leggi molto innovative del 1993, la Corte costituzionale decide di azzerarle completamente, per cambiare prospettiva con lentezza e a seguito di una revisione dell’art. 51 Cost. Nello scorso decennio, il legislatore è intervenuto con moltissime norme anti-discriminatorie in materia elettorale, ma i passi avanti sono faticosi e basta un nulla per tornare indietro. Quanto detto, a riprova che non bastano le leggi, se non intervengono profondi cambiamenti culturali e sociali.

Il fenomeno della violenza, ambito in cui le leggi ci sono, sono tante, si è molto sensibili sul tema, ma drammaticamente ogni tre giorni una donna viene uccisa per mano del marito, compagno o *ex*. Violenze quindi che si consumano in un contesto di “relazione” dove il tratto comune è agghiacciante: il rifiuto di decisioni autonome delle donne e del tentativo di emancipazione.

Una violenza che ricorda da vicino, purtroppo il dramma delle donne afghane, segregate, picchiate e uccise, in quelle famiglie che le vogliono completamente sottomesse.

Un’ultima notazione: se negli anni Sessanta la Corte costituzionale comincia a scardinare pezzi di quel modello patriarcale che resisteva in tutte le leggi e nella società, è solo nel 2022, che la stessa Corte, in assenza di un intervento legislativo, riesce a intervenire sull’automatica attribuzione del cognome paterno, ultimo simbolo di un patriarcato che ora, almeno da punto di vista delle norme, è stato definitivamente espulso dal nostro ordinamento<sup>50</sup>.

## **6. Considerazioni conclusive e alcuni interrogativi aperti**

Come sottolineato in apertura, la situazione afghana mette così ancora una volta in risalto la fragilità della tutela dei diritti umani delle donne, evidenziandone la precarietà e la instabilità. I diritti delle donne sono gli ultimi ad essere riconosciuti

---

<sup>50</sup> Il riferimento è alla recente pronuncia della Corte costituzionale n. 131 del 2022, dove viene dichiarata l’incostituzionalità dell’art. 262, primo comma, c.c. « nella parte in cui prevede, con riguardo all’ipotesi del riconoscimento effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori, che il figlio assume il cognome del padre, anziché prevedere che il figlio assume i cognomi dei genitori, nell’ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l’accordo, al momento del riconoscimento, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto».

ed i primi ad essere sacrificati e la vicenda afghana non costituisce un'eccezione in questa prospettiva.

D'altra parte, nella società attuale, non sono soltanto i regimi a rendere insicuri o quali nulli i diritti delle donne: pensiamo ai nuovi populismi, che hanno in comune l'esaltazione della mascolinità tossica e del ruolo subalterno della donna, alla violenza di genere, fenomeno drammatico in Italia<sup>51</sup>, ma anche in tante parti dell'Europa e del mondo, a nuove forme di schiavitù che ovunque si concentrano soprattutto sulle donne. Vi sono infatti donne che migrano, ma che nei viaggi subiscono le peggiori atrocità e sono alla fine spesso costrette a vendere il proprio corpo in cambio della sopravvivenza.

E la sopraffazione e le insidie per i diritti umani, in particolari per quelli delle donne vengono esaltati dai nuovi mezzi di comunicazione e dal mondo del web, dove la violenza sessista è drammaticamente al primo posto<sup>52</sup>.

Occorre allora chiedersi se quell'universalismo dei diritti voluto e realizzato dai Costituenti e dalle Costituenti italiani/e sia stato negli anni effettivamente realizzato e se sia sufficiente l'affermazione scritta dei diritti umani delle donne in un testo costituzionale. Se non occorra, cioè, qualcosa di più e, ancora, se non assuma un ruolo decisivo la presenza delle donne nella stesura delle Carte costituzionali che dovrebbero guidare la vita di un ordinamento giuridico e le relazioni intersoggettive tra i suoi componenti. Il caso italiano e la presenza femminile in Assemblea costituente hanno certamente assolto ad un ruolo decisivo: non lo stesso è da dirsi, invece, quanto all'esperienza afghana e alla sua Costituzione già prima dell'avvento dei Talebani.

Le vicende che hanno sconvolto l'Afghanistan negli ultimi mesi ci pongono, quindi, di nuovo al cospetto di importanti interrogativi che rimettono in discussione l'efficacia del sistema di tutela dei diritti.

Oltre la dimensione eminentemente interna e guardando nello specifico al caso afghano, non possiamo non interrogarci su quali siano le responsabilità della comunità internazionale di fronte alle atrocità a cui stiamo assistendo e, soprattutto, quale sia il suo ruolo e di fronte alla presa di potere dei Talebani di fronte alla violazione sistematica dei diritti fondamentali dei cittadini e delle cittadine afghani/e<sup>53</sup>.

Ancora, si rende necessario ragionare su quali possano e debbano essere le strategie da apprestare a tutela dei diritti umani delle donne afghane che, più di tutte,

---

<sup>51</sup> Sulle problematiche sottese al rapporto fra corpo delle donne e società, si vedano i contributi pubblicati in A. Apostoli (a cura di), *Donne, corpo e mercato di fronte alle categorie del diritto costituzionale*, Giappichelli, 2021, e, con specifico riferimento alla violenza di genere, B. Pezzini – A. Lorenzetti (a cura di), *La violenza di genere dal Codice Rocco al Codice Rosso*, Giappichelli, 2020.

<sup>52</sup> A questo proposito sia consentito rinviare alle più ampie riflessioni svolte in M. D'Amico, *Pubblicità, comunicazione e immagini sessiste: l'Italia e la dignità femminile*, in *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero. La libertà di informazione e la democrazia costituzionale*, II volume, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014, 189 e ss.

<sup>53</sup> C. Ragni, *La tutela delle donne afghane nella prospettiva del diritto internazionale*, in *Nuovi autoritarismi e democrazie: diritto, istituzioni, società*, n. 1/2022, 236 ss.

stanno soffrendo le conseguenze più brutali del ripristino del previgente regime talebano.

A distanza ormai di quasi un anno dalla presa di potere dei Talebani e nonostante le dichiarazioni rilasciate all'indomani dello scorso agosto, la condizione femminile sta progressivamente peggiorando. Alle iniziali restrizioni, se ne sono aggiunte di ulteriori: tra le più significative, il divieto di recarsi a scuola e l'obbligo di indossare il burqa. Due restrizioni che appaiono emblematiche della negazione dei diritti fondamentali delle donne afgane, del loro confinamento alla sfera pubblica, del più generale divieto di mostrarsi in pubblico per quello che sono.

Il futuro delle donne afgane è, così, di nuovo espressione della mancata attuazione e salvaguardia dei diritti umani delle donne e, ciò nonostante, viene ormai lasciato indietro nello spazio pubblico con un'attenzione mediatica ormai sfumata.

L'impegno della comunità accademica e delle donne occidentali diviene allora di estrema importanza. Si vuole ridare voce alle donne afgane, si vuole parlare dei loro diritti negati nell'attesa di un intervento coordinato e pacifico della comunità internazionale perché faccia la sua parte e si occupi dell'Afghanistan e delle sue cittadine.

Concludendo questo lavoro non possiamo poi, con un collegamento neanche così azzardato, non ricordare che la Corte Suprema degli Stati Uniti, nel recentissimo caso *Dobbs*, ha azzerato il diritto all'aborto come diritto federale, fondato sulla *privacy*, cioè sull'autodeterminazione della donna, rimandando le decisioni in materia ai singoli Stati americani. Stati che in gran numero hanno o avranno nelle prossime settimane legislazioni proibitive in materia, che faranno tornare indietro di cinquant'anni. In tutto il mondo, dunque, occorre attrezzarsi non soltanto per affermare diritti, ma anche difenderli nel tempo. Evitando le generalizzazioni, non possiamo oggi ignorare che in qualsiasi parte del mondo è purtroppo possibile che qualcuno, un regime o qualche giudice, decida che sul "corpo" e sui diritti delle donne decida qualcun altro.

## **La tutela delle donne afgane nella prospettiva del diritto internazionale**

*Chiara Ragni\**

### *Abstract*

The increasing abuses and human rights' restrictions whose Afghan women are victims arise the question as to what remedies are provided by international law in order to address this dramatic situation. To answer this question the paper focuses first on the role played by the United Nations, that in 2002 established the United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), which was entrusted to implement and to monitor the application of human rights in the State. Secondly, it seeks to frame the legal obligations that international law place upon States, and upon Afghanistan in particular, as regards the protection of women's rights, in order to finally question, both in a *de iure condito* and in a *de iure condendo* perspective, the effectiveness of the remedies provided by international law in addressing the continuous and systematic violations of international human rights perpetrated against Afghan women.

*Keywords:* Women's International Human Rights – Afghanistan – International Responsibility – Remedies.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. 2. Il ruolo delle Nazioni Unite nel promuovere la tutela giuridica dei diritti delle donne afgane. 3. La repressione dei crimini perpetrati nei confronti delle donne afgane: i limiti della giustizia penale domestica e il difficile avvio del procedimento davanti alla Corte penale internazionale. 4. Considerazioni conclusive in merito all'efficacia del diritto internazionale e degli strumenti da esso previsti rispetto alla cessazione degli abusi perpetrati nei confronti delle donne afgane.

---

\* Professoressa associata di Diritto internazionale presso il Dipartimento di studi interazionali, giuridici e storico-politici, Università degli Studi di Milano. Il testo è stato sottoposto a double blind peer-review. La revisione dei testi e l'attività di referaggio dei contributi dello *Special Issue* sono state seguite a cura della Prof.ssa Marilisa D'Amico e della Dott.ssa Costanza Nardocci, Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano.

## 1. Introduzione

Le costanti e gravi violazioni dei diritti delle donne afgbane perpetrate durante il governo dei Talebani e, prima ancora, all'epoca dei Mujahideen, sono da tempo drammaticamente note. Un parziale – seppure, come diremo, circoscritto e per alcuni aspetti solo apparente – miglioramento della condizione femminile in Afghanistan si ebbe dopo la caduta del regime talebano. Essa avvenne in seguito all'intervento armato, posto in essere da una coalizione internazionale guidata dagli Stati Uniti, contro l'Afghanistan, il cui governo era ritenuto in qualche modo responsabile per gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001<sup>1</sup>. All'attacco seguì una guerra durata quasi vent'anni.

Al termine della prima fase del conflitto, nel corso della Conferenza di Bonn, tenutasi tra il 27 novembre e il 5 dicembre 2001, le Nazioni Unite, conclusero un accordo con una delegazione composta da alcuni esponenti del precedente governo dei Mujahidin al fine di ridisegnare l'assetto organizzativo post-bellico del Paese<sup>2</sup>. L'accordo prevedeva anzitutto la istituzione di una Autorità provvisoria, cui trasferire le funzioni fino ad allora esercitate dai Talebani. Tra gli obiettivi al cui raggiungimento le parti si impegnavano vi era quello del rispetto dei diritti umani, da attuarsi attraverso l'ausilio di una commissione indipendente, i cui compiti sarebbero tra l'altro dovuti consistere in «human rights monitoring, investigation of violations of human rights, and development of domestic human rights institutions»<sup>3</sup>. L'accordo inoltre prevedeva che una significativa rappresentanza femminile avrebbe dovuto essere garantita all'interno delle istituzioni.

Allo scopo di monitorare e promuovere l'adempimento degli obblighi previsti dall'accordo e di supportare lo sviluppo di istituzioni democratiche nel Paese, le Nazioni Unite istituirono, nel 2002, una missione internazionale, la United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)<sup>4</sup>; il mandato della missione prevedeva, tra l'altro, lo sviluppo di speciali programmi di assistenza in vista dell'adozione di misure volte a

---

<sup>1</sup> La questione della responsabilità del governo talebano per gli attacchi è probabilmente quella più controversa nell'ambito del dibattito sulla legittimità, ai sensi del diritto internazionale, dell'intervento armato in Afghanistan. L'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, che riflette il contenuto del diritto internazionale consuetudinario, prevede infatti che la difesa armata contro un attacco armato subito sia legittima se perpetrata nei confronti dello Stato a cui tale attacco è attribuito. Tra i molti che hanno scritto sul tema dell'esercizio della legittima difesa nei confronti di *non-state actors*, si vedano, con specifico riferimento al caso afgano, M. Frigessi di Rattalma, *War in Afghanistan, Self Defence and Questions of Attribution of the September 11 Attacks to the Afghan-Taliban Regime*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 2003, 59-75; U. Villani, *Legittima difesa e lotta al terrorismo nell'operazione Enduring Freedom*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Ed. Scientifica, 2004, Vol. 3, 1771-1792.

<sup>2</sup> E. Afsah, *Afghanistan, Conflict*, in *Max Planck Encyclopaedia of International Law*, Oxford, 2008.

<sup>3</sup> *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions*, 5 dicembre 2001, UN Doc. S/2001/115, par. III.C.6.

<sup>4</sup> V. il Rapporto del Segretario Generale del 18 marzo 2002 «*The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*», UN Doc. A/56/875-S/2002/278; nonché la Risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1401 del 28 marzo 2002, UN Doc. S/RES/1401 (2002). La missione è stata in seguito annualmente rinnovata tramite successive risoluzioni del Consiglio di sicurezza, l'ultima delle quali, la n. 2596 è stata adottata il 17 settembre 2021. UN Doc. S/RES/2596 (2021).

garantire il rispetto dei diritti delle donne afgane e ad assicurarne l'osservanza<sup>5</sup>. Tra i più significativi risultati raggiunti in tale ambito, figurano, come meglio diremo, la ratifica, nel 2003, da parte del governo afgano della Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW),<sup>6</sup> nonché, nel 2004, l'approvazione della Costituzione; in questa viene sancito l'impegno dello Stato nel garantire il rispetto dei diritti e della dignità umana di tutti gli individui senza distinzioni (art. 6), principio questo ribadito all'art. 22, il quale vieta ogni forma di discriminazione tra i cittadini afgani, stabilendo che «man and woman, have equal rights and duties before the law»; la Costituzione inoltre, all'art. 44, prevede espressamente che «[t]he state shall devise and implement effective programs to create and foster balanced education for women»<sup>7</sup>.

Per quanto, quindi, nel periodo dell'amministrazione supportata dalle Nazioni Unite si sia assistito a una progressiva presa di coscienza della necessità di tutelare i diritti delle donne afgane, che si è poi tradotta nell'assunzione di impegni giuridici da parte dello Stato e nell'adozione di misure rappresentative di tale impegno<sup>8</sup>, dai rapporti redatti dalla UNAMA si evince che gli episodi di violenza e di coercizione perpetrati nei confronti delle fasce più vulnerabili della popolazione non cessarono di verificarsi. Ma è soprattutto dopo il ritiro delle truppe degli Stati Uniti e della NATO dall'Afghanistan e la conseguente violenta riconquista del potere da parte dei Talebani che si è assistito a un progressivo e preoccupante aggravarsi delle violazioni dei diritti umani, perpetrate soprattutto ai danni della componente femminile della popolazione dello Stato. Va a questo riguardo ad esempio ricordato come uno dei primi provvedimenti adottati dal Governo talebano fu la sospensione, il 28 settembre 2021, della Costituzione del 2004, in attesa di una sua revisione alla luce della *sharia*<sup>9</sup>.

Alla luce di questa breve premessa, scopo del presente contributo è anzitutto quello di ricostruire il quadro degli obblighi giuridici internazionali che gravano sull'Afghanistan in materia di tutela dei diritti umani, con specifico riguardo a quelli più direttamente rivolti alla protezione delle donne. Sulla base di tale ricostruzione, si cercherà quindi di stabilire quali sono gli illeciti internazionali perpetrati dallo Stato e dai suoi funzionari

---

<sup>5</sup> Sul ruolo della UNAMA e più in generale delle missioni istituite dalle Nazioni Unite nell'implementazione dei diritti umani in contesti post-bellici si veda M. O'Flaherty, *Future Protection of Human Rights in Postconflict Societies: The Role of the United Nations*, in *Human Rights Law Review*, No. 3, 2003, 53–76.

<sup>6</sup> La Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, entrata in vigore il 3 settembre 1981, è stata siglata dall'Afghanistan il 18 dicembre 1979, ovvero poco prima dell'inizio della guerra civile, al termine della quale presero potere i Talebani; fu quindi solo della caduta del governo da questi presieduto che l'Afghanistan procedette, il 5 marzo 2003, a ratificare la Convenzione, senza peraltro formulare alcuna riserva. Fatto questo piuttosto significativo, se si pensa alle riserve di contro formulate dalla maggior parte degli Stati islamici, che pareva riflettere la serietà dell'impegno assunto dal Paese nel rispettare nella loro integrità gli obblighi previsti dal trattato. Sulla CEDAW in generale, v. M.A. Freeman, C. Chinkin, B. Rudolf (Eds), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: A Commentary*, Oxford University Press, 2012.

<sup>7</sup> Sulla Costituzione afgana del 2004 si veda in questo fascicolo il contributo di C. Nardocci,

<sup>8</sup> UN Doc. A/56/875–S/2002/278, par. 119 ss.

<sup>9</sup> Per una panoramica sull'aggravarsi della situazione di grave carenza di tutela dei diritti umani, con particolare riferimento a quelli delle donne, che ha caratterizzato l'Afghanistan a partire dal settembre 2021 si veda il rapporto del Segretario Generale del 28 gennaio 2022, «The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security». UN. Doc. A/76/667–S/2022/64. Va segnalato come diversi Stati abbiano formulato riserve Abdulaziz Sachedina *Islam and the Challenge of Human Rights* Oxford University Press, New York, 2009.

nel contesto considerato, quali i rimedi e le risposte già attivate o ancora attivabili da parte della comunità internazionale in risposta a questi comportamenti, con l'obiettivo infine di valutare l'efficacia dei meccanismi previsti dal diritto internazionale rispetto alla situazione delle donne afgane.

## ***2. Il ruolo delle Nazioni Unite nel promuovere la tutela giuridica dei diritti delle donne afgane***

Tra gli attori coinvolti nel conflitto afgano, già a partire dalla sua prima fase, le Nazioni Unite hanno da subito improntato la loro attività alla promozione del rispetto dei diritti umani in Afghanistan, mediante da un lato la conclusione con le autorità locali dell'accordo di Bonn, che prevedeva un impegno in tale senso da parte dello Stato, e dall'altro la istituzione di una missione internazionale, l'UNAMA, incaricata di incentivare e supervisionare l'attuazione degli obblighi assunti dal governo.

Nelle Risoluzioni con cui il Consiglio di sicurezza ha, a partire dal 2002, periodicamente rinnovato il mandato della UNAMA, la protezione e la promozione dei diritti delle donne vengono espressamente indicati tra le finalità in vista della cui realizzazione la missione avrebbe dovuto improntare il suo operato. Particolarmente significativa a questo riguardo la Risoluzione n. 2210 del 2015, in cui espressamente viene stabilito che: «UNAMA and the Special Representative of the Secretary-General, within their mandate and in a manner consistent with Afghan sovereignty will...(e) continue, with the support of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, to cooperate with and strengthen the capacity of the Afghanistan Independent Human Rights Commission (AIHRC), to cooperate also with the Afghan Government and relevant international and local non-governmental organizations to ...assist in the full implementation of the fundamental freedoms and human rights provisions of the Afghan Constitution and international treaties to which Afghanistan is a State party, in particular those regarding the full enjoyment by women of their human rights, including the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)»<sup>10</sup>.

L'impegno della UNAMA nel promuovere l'applicazione in Afghanistan delle norme a tutela dei diritti umani si è tradotto nel supportare e incoraggiare la ratifica di importanti trattati internazionali in materia, quali non solo la CEDAW, di cui già si è detto<sup>11</sup>, ma anche, ad esempio, il Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia, volto a rafforzare la protezione dei bambini dallo sfruttamento sessuale, nonché infine, come meglio diremo nel paragrafo successivo, lo Statuto della Corte penale internazionale (CPI); quanto a quest'ultimo, vedremo come l'accettazione da parte dello Stato della competenza dei giudici internazionali a giudicare sui crimini internazionali commessi nel proprio territorio o da propri cittadini, ivi inclusi quelli perpetrati ai danni delle donne, sia

---

<sup>10</sup> Cfr. Risoluzione del Consiglio n. 2210 del 16 marzo 2015, par. 6 lett. e. UN Doc. S/RES/2210 (2015). In senso analogo si vedano anche le Risoluzioni successive, quali ad esempio la n. 2543 del 15 settembre 2020. UN Doc. S/RES/2543 (2020), spec. par. 6 lett. e.

<sup>11</sup> Cfr. *Supra*, nota 5.

stata fondamentale ai fini dell'apertura, da parte della Procuratrice della CPI, di una indagine sulle gravi violazioni dei diritti umani compiute in Afghanistan.<sup>12</sup>

Agli obblighi assunti dallo Stato mediante la ratifica dei suddetti trattati non ha fatto tuttavia seguito un sostanziale miglioramento nella condizione femminile nel Paese. Basti pensare che, nonostante la CEDAW disponga, all'art. 10, il dovere degli Stati parte di adottare tutte le misure idonee a eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nell'accesso all'istruzione<sup>13</sup>, obbligo questo peraltro stabilito in altri trattati ratificati dall'Afghanistan, in cui si prevede il diritto all'educazione per tutti senza distinzioni<sup>14</sup>, secondo i rapporti redatti dalle ONG presenti sul territorio, nel 2019, quindi dopo diversi anni dalla ratifica del trattato, le ragazze rappresentavano ben il 60% della popolazione minorile esclusa dal sistema scolastico; addirittura, nelle province più colpite dal fenomeno discriminatorio, fino all'85% delle bambine non frequentava la scuola<sup>15</sup>. Situazione questa che si è ulteriormente aggravata con l'insediamento, a partire dall'agosto 2021, del governo di fatto dei Talebani, che, nonostante le pressioni della comunità internazionale, ha formalmente soppresso e continuato a negare il diritto alla educazione per le ragazze. Il 24 marzo 2022, nonostante le promesse in senso opposto, esso ha definitivamente decretato la mancata ripresa della istruzione scolastica femminile; decisione questa cui ha fatto seguito una severa condanna da parte sia del Consiglio di sicurezza<sup>16</sup>, sia degli esperti nominati dal Comitato delle Nazioni Unite,<sup>17</sup> nell'ambito della Procedura speciale incaricata di accertare le violazioni dei diritti umani commesse in Afghanistan e di formulare raccomandazioni al governo sulle azioni necessarie per porvi fine<sup>18</sup>.

Il diritto all'istruzione non è ovviamente il solo a essere negato alle donne afgane. Le loro libertà sono infatti fortemente limitate in ogni settore della vita pubblica e privata; costrette a matrimoni forzati, nella maggioranza dei casi anche precoci, a essere segregate

---

<sup>12</sup> Cfr. *infra*, par. 3.

<sup>13</sup> V. *General recommendation No. 36 (2017) on the right of girls and women to education*, 27 novembre 2017. Doc. CEDAW/C/GC/36

<sup>14</sup> Cfr. art. 28 della Convenzione sui diritti del fanciullo; art. 13 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, cui l'Afghanistan ha aderito rispettivamente il 28 marzo 1994 e il 24 gennaio 1983.

<sup>15</sup> UNICEF, *Preserving hope in Afghanistan protecting children in the world's most lethal conflict*, dicembre 2019, p. 21.

<sup>16</sup> Si legge nella dichiarazione ufficiale rilasciata dai membri del Consiglio di sicurezza il 27 marzo 2022: «The members of the Security Council expressed their deep concern regarding the reported decision by the Taliban to deny girls above the sixth grade access to education in Afghanistan. They reaffirmed the right to education for all Afghans, including girls, and called on the Taliban to respect the right to education and adhere to their commitments to reopen schools for all female students without further delay... The members of the Security Council stressed the importance of efforts by the international community to support Afghanistan, including on education, and highlighted the coordinating role of UNAMA in this regard». UN Doc. SC/14842.

<sup>17</sup> *Afghanistan: UN experts condemn Taliban decision to deny girls secondary education* | OHCHR, 24 marzo 2022.

<sup>18</sup> Cfr. Resolution adopted by the Human Rights Council, *Strengthening the promotion and protection of human rights in Afghanistan*, UN Doc. A/HRC/RES/S-31/1, 26 agosto 2021; nonché, più di recente, *Resolution adopted by the Human Rights Council*, UN Doc. A/HRC/RES/48/1, 13 ottobre 2021.

in casa senza potere partecipare alla vita pubblica, a essere escluse dall'esercizio di una professione, le donne afgane sono di fatto private dei loro diritti e della loro dignità<sup>19</sup>.

Ma, a fronte degli abusi evidenti che queste subiscono, i rimedi che il diritto internazionale offre loro per potersi tutelare e per rivendicare l'adempimento da parte degli Stati degli obblighi assunti rispetto alla protezione dei loro diritti sono abbastanza limitati. Va infatti a questo riguardo ricordato come alla ratifica delle Convenzioni di cui si è detto non si è accompagnata l'adesione ai Protocolli facoltativi<sup>20</sup>, che prevedono l'attribuzione ai Comitati, istituiti ai sensi dei rispettivi trattati, della competenza a ricevere comunicazioni individuali riguardanti la denuncia di pretese violazioni da parte dello Stato<sup>21</sup>.

Se si pensa ad esempio alla CEDAW, essa prevede, all'art. 17, l'istituzione di un Comitato, composto da esperti indipendenti, incaricato non solo di esaminare i rapporti periodici redatti dalle Parti sulle misure intraprese per dare seguito agli obblighi sostanziali contenuti nel trattato, ma anche, ai sensi del Protocollo opzionale del 1999, di ricevere comunicazioni individuali e collettive, per esaminare la cui fondatezza esso può anche decidere, qualora ritenga di essere in possesso di «reliable information indicating grave or systematic violations by a State Party of rights set forth in the Convention», di avviare vere e proprie inchieste, prevedendo anche la possibilità che gli esperti designati

---

<sup>19</sup> Si legge nel rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite del 28 gennaio 2022 relativo alla situazione in Afghanistan (cit.): «Women raised concerns over the curtailment of their participation in public and political life and freedom of movement; increased gender based violence; forced marriages; the imposed dress code; the restriction of freedom of expression and of assembly; the restriction of the role of women in humanitarian delivery; and the closure of women's shelters. They stressed the dire economic situation disproportionately affecting women and called for funding to be made available... With the female labour force largely confined to the home and the persistence of general unemployment for both women and men, unconfirmed reports indicate that this reality has contributed to a rise in domestic violence. Survivors currently have no recourse to formal justice, given the still unclear legal and judicial system in force across Afghanistan, nor to services supporting survivors of gender-based violence.». UN Doc. A/76/667-S/2022/64, par. 14 e par. 37.

<sup>20</sup> In realtà, l'adesione al Protocollo Opzionale alla CEDAW era stata presa in considerazione nel 2019, ossia prima del ritiro delle forze internazionali e della presa di potere dei Talebani, come si evince dal terzo rapporto trasmesso dallo Stato in conformità alla Convenzione (cfr. *infra*), in cui appunto si dichiara che: «Acceding to the Optional Protocol of the CEDAW by the Afghan Government is under consideration». Third periodic report submitted by Afghanistan under article 18 of the Convention, due in 2017, UN Doc. CEDAW/C/AFG/3, 29 gennaio 2019, par. 197.

<sup>21</sup> L'Afghanistan, ad esempio, non ha mai ratificato il Protocollo opzionale al Patto sui diritti civili e politici, che appunto prevede la competenza del Comitato istituito ai sensi del trattato a ricevere ed esaminare comunicazioni provenienti da individui sottoposti alla giurisdizione di uno Stato parte, i quali pretendano di essere stati vittime di violazioni da parte del medesimo. Lo stesso può dirsi con riguardo al Protocollo opzionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Va poi, per completezza, ricordato che, nonostante la ratifica da parte dell'Afghanistan di diversi importanti trattati in materia di diritti umani, lo Stato non ha mai aderito a Convenzioni che hanno avuto una grande importanza nel tutelare le donne rispetto a gravi abusi perpetrati nei loro confronti. Si pensi, tra le altre, alla Convenzione supplementare sull'abolizione della schiavitù, del commercio di schiavi, e sulle istituzioni e pratiche assimilabili alla schiavitù (1956), la quale obbliga gli Stati ad esempio all'abolizione di partiche o istituti, piuttosto diffusi in Afghanistan, «whereby: (i) A woman, without the right to refuse, is promised or given in marriage on payment of a consideration in money or in kind to her parents, guardian, family or any other person or group; or (ii) The husband of a woman, his family, or his clan, has the right to transfer her to another person for value received or otherwise». Cfr. art. 1 lett. c della Convenzione.

effettuino visite sul territorio dello Stato. Sebbene il Comitato non abbia poteri coercitivi, se non quello di ordinare l'adozione di misure cautelari ai sensi dell'art. 5<sup>22</sup>, pare evidente l'importanza del ruolo che esso svolge rispetto all'accertamento indipendente ed imparziale delle violazioni dei diritti umani perpetrate dagli Stati. Tra i poteri che gli competono, l'art. 7 del Protocollo opzionale alla CEDAW prevede quello di formulare precise raccomandazioni allo Stato interessato dal procedimento, alle quali questo dovrà fornire una risposta scritta descrivendo le azioni intraprese per darvi seguito. Ancora più stringente, sotto questo profilo, la procedura prevista dall'art. 8, che prevede, come si è detto, la possibilità per il Comitato di incaricare alcuni dei suoi membri di svolgere indagini anche sul territorio e di formulare pertanto raccomandazioni più articolate rispetto alle misure che lo Stato dovrebbe adottare al fine di conformarsi agli obblighi previsti dalla CEDAW.

Nonostante l'Afghanistan non abbia ratificato il Protocollo, esso resta tuttavia soggetto all'attività di monitoraggio svolta dal Comitato, che tuttavia non si basa sulle informazioni da questo autonomamente raccolte, bensì su quelle fornite dallo Stato, il quale ha l'obbligo di relazionare, ogni quattro anni, sulle azioni e sulle misure prese per dare attuazione alla CEDAW. In base alle informazioni ricevute, il Comitato può formulare generiche raccomandazioni secondo quanto previsto dall'art. 18 del trattato.

Dal rapporto trasmesso nel dicembre 2018 si emerge l'impegno da parte dell'Afghanistan nel garantire, ad esempio, una maggiore rappresentatività femminile nell'ambito delle istituzioni pubbliche<sup>23</sup>, nell'incentivare e supportare il funzionamento delle corti interne e nell'attuare strategie di prevenzione al fine di garantire la repressione penale delle gravi forme di violenza perpetrate nei confronti delle donne, nel promuovere programmi per incrementare la scolarizzazione delle fanciulle. Si tratta ovviamente in molti casi di impegni di carattere formale e ancora insufficienti a garantire, soprattutto in certi ambiti, quali quello della famiglia e del matrimonio<sup>24</sup>, la piena realizzazione dei diritti delle donne su un piano di parità rispetto agli uomini; ma l'impressione che si può trarre, dalla lettura del rapporto, è che uno sforzo, quantomeno nell'ambito delle *policies* adottate dallo Stato, fosse stato intrapreso per avviare un percorso destinato a migliorare, seppure nel tempo, la condizione femminile nel Paese. Percorso questo che non solo sembrerebbe essersi interrotto, in seguito alla presa di potere da parte dei Talebani, ma

---

<sup>22</sup> L'art. 5 del Protocollo Opzionale alla CEDAW prevede infatti che il Comitato: «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»

<sup>23</sup> Third Report cit.

<sup>24</sup> Al tema del matrimonio e della famiglia sono dedicati pochi paragrafi (6 su oltre 200) nella parte finale del rapporto. Dalla loro lettura si evince come una legge che proibisse i matrimoni precoci fosse ai tempi ancora in via di approvazione; non si fa inoltre cenno alla parità tra uomo e donna nell'abito del matrimonio e rispetto alla educazione dei figli, mentre viene espressamente dichiarata l'intenzione di conservare l'istituto della poligamia, seppure limitatamente a poche ipotesi circoscritte, che comunque rivelano come nel settore considerato, probabilmente uno di quelli che più riflette le tradizioni religiose e culturali del Paese, la realizzazione dei diritti delle donne, a ben 17 anni dall'insediamento della missione delle Nazioni Unite e a ben 15 dalla ratifica della CEDAW, restasse ancora un miraggio. L'art. 86 del codice civile afghano, come modificato nel tentativo (evidentemente fallito) di conformarsi al diritto internazionale prevedeva la possibilità di avere più di una moglie: «(1) when there is no fear of injustice among the wives. (2) When the person has financial capacity to pay for alimony of the wives including their food, clothes, shelter and healthcare. (3) When there is a legitimate reason such as the first wife being infertile or suffering from difficultly curable diseases». *Third Report*, cit., par. 195.

che oltretutto presenta di per sé diverse criticità: già si è accennato a quelle che riguardano il settore della educazione e l'ambito della famiglia; più in generale si può constatare la difficoltà da parte dello Stato di implementare efficacemente le misure adottate per fare fronte alla situazione in cui versano le donne nel Paese. Un esempio di tale discostamento tra le azioni formalmente intraprese dal governo supportato dalle Nazioni Unite e la loro concreta attuazione pratica è certamente riscontrabile con riferimento ai tentativi di arginare i gravi e sistematici atti di violenza consumati ai danni delle donne, come meglio si dirà nel paragrafo che segue.

### ***3. La repressione dei crimini perpetrati nei confronti delle donne afgane: i limiti della giustizia penale domestica e il difficile avvio del procedimento davanti alla Corte penale internazionale***

Secondo quanto riportato dai documenti redatti dalla UNAMA, le donne in Afghanistan sono state e continuano ad essere costantemente vittime di reati, tra cui stupro, violenza domestica, matrimoni precoci, matrimoni forzati, i quali il più delle volte restano impuniti. Al fine di arginare i fenomeni di violenza perpetrati nei loro confronti e di garantire soprattutto la possibilità per le vittime di ottenere giustizia, venne adottata, nel 2008, *The Elimination of Violence Against Women (EVAW) Law*. Essa criminalizza tutta una serie di reati di genere, stabilendo il diritto delle vittime di avviare un processo di fronte a una corte competente, nel caso in cui esse riescano a dimostrare di avere subito uno degli abusi indicati dalla legge<sup>25</sup>, nonché, di essere protette dalle autorità in vista della prevenzione di tali crimini.

Benché formalmente la legge sembri assicurare alle donne afgane vittime, attuali o potenziali, di violenze e abusi, l'accesso alla giustizia e a misure di tutela preventiva, nei fatti essa non sembra avere significativamente contribuito ad arginare la situazione di impunità diffusa di cui hanno sempre potuto beneficiare gli autori dei crimini, né quindi avere rappresentato un deterrente rispetto alla commissione di reati. Essa presenta anzitutto alcune rilevanti criticità, prima fra tutte quella di subordinare, ai sensi dell'art. 39, l'avvio dei procedimenti rispetto ad alcuni dei crimini più gravi ivi contemplati, come ad esempio la sottoposizione a percosse, molestie, intimidazioni o i matrimoni precoci e/o forzati, alla iniziativa delle vittime<sup>26</sup>. Lo stesso art. 39 inoltre prevede che il procedimento possa essere arrestato in qualunque sua fase su iniziativa della donna: questo lascia chiaramente intravedere che le vittime possano essere costrette a ritirare le

---

<sup>25</sup> L'art. 5 è infatti rubricato "Instances of violence". Esso prevede: «The commission of the following acts shall be deemed as violence against women: 1. Sexual assault; 2. Forced prostitution; 3. Recording the identity of the victim and publishing it in a way that damages her personality; 4. Burning, using chemicals or other dangerous substances; 5. Forcing one to burn herself or to commit suicide or using poison or other dangerous substances; 6. Causing injury or disability; 7. Beating; 8. Selling and buying women for the purpose of or on the pretext of marriage; 9. Giving Baad; 10. Forced marriage; 11. Prohibiting from the right of marriage or right to chose spouse; 12. Underage marriage; 13. Abusing, humiliating, intimidating; 14. Harassment/persecution; 15. Forced isolation; 16. Forced addiction; 7 17. Depriving from inheritance; 18. Prohibiting to access personal property; 19. Prohibiting from the right to education, work and access to health services; 20. Forced labor; 21. Marrying more than one wife ...; and 22. Denial of relationship».

<sup>26</sup> Cfr. art. 39 comma 1 EVAW Law.

proprie accuse, su minaccia dell'aggressore, il quale può contare sulla quasi totale certezza di restare impunito.

Tali criticità sono bene evidenziate nel rapporto dell'UNAMA del dicembre 2020, secondo cui dei 303 casi di violenza contro le donne documentati dalla missione nel periodo compreso tra settembre 2018 a febbraio 2020, solo la metà (49%) è stata oggetto di un procedimento penale davanti a una corte interna. In un significativo numero di ipotesi, le vittime hanno preferito di rinunciare all'azione penale; questo è accaduto soprattutto in relazione ai crimini compiuti ai danni di minori<sup>27</sup>. Va a questo riguardo notato ad esempio che i matrimoni precoci, ossia una delle fattispecie previste dalla legge, nella maggior parte dei casi avvengono con il consenso della famiglia della vittima minorenni. In questi casi è pressoché impossibile che venga formulata una qualsiasi denuncia; con la conseguenza che i matrimoni precoci e forzati restano tendenzialmente impuniti,<sup>28</sup> quando la gravità della condotta, che, come diremo, integra una importante violazione delle norme internazionali in materia di tutela dei diritti umani,<sup>29</sup> imporrebbe di contro una severa condanna a carico del suo autore e la possibilità di perseguire il reato d'ufficio.

I continui abusi compiuti ai danni delle donne afgane comportano certamente, alla luce di quanto si è detto nel precedente paragrafo, un illecito dello Stato, in quanto questo, data la dimostrata incapacità di limitare in modo significativo la ricorrenza di tali episodi, è evidentemente venuto meno agli impegni assunti in materia di protezione dei diritti umani. Essi, tuttavia, nei casi più gravi, sono anche qualificabili, ai sensi del diritto internazionale, come crimini che comportano la responsabilità penale individuale degli individui che ne sono autori<sup>30</sup>.

È in forza di queste considerazioni che evidentemente non riguardavano solo i reati commessi nei confronti delle donne, ma più in generale i crimini perpetrati nei confronti della popolazione civile, che la Procuratrice della Corte penale internazionale, sulla base delle informazioni ricevute anche da ONG operanti sul territorio, decise, nel 2007, di avviare, in virtù dei poteri conferitile dallo Statuto di Roma, un esame preliminare della

---

<sup>27</sup> Di fronte a dati del tutto sconcertanti rispetto all'efficacia del sistema di giustizia penale afgano nel garantire la repressione dei reati i cui le donne sono vittime, viene giustamente osservato come il condizionare l'avvio del procedimento penale alla iniziativa della donna «places an enormous burden on individual women to make the justice system work for them, rather than the system working on their behalf». United Nations Assistance Mission in Afghanistan, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *In Search of Justice for Crimes of Violence Against Women and Girls*, dicembre 2020, 3.

<sup>28</sup> *Ibidem*, 14 ss.

<sup>29</sup> Cfr. Committee on the Elimination of Discrimination Against Women and Committee on the Rights of the Child, Joint General Recommendation No. 31 and No. 18 on Harmful Practices, Doc. CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18, 14 novembre 2014, paragrafi 20-24; UN General Assembly, Human Rights Council, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Preventing and eliminating child, early and forced marriage, UN Doc. A/HRC/26/22, 2 aprile 2014, par. 10.

<sup>30</sup> Molti dei crimini perpetrati ai danni delle donne afgane sono qualificabili come crimini internazionali. Va a questo riguardo evidenziato come la giustizia internazionale penale abbia fornito un importantissimo contributo allo sviluppo e all'ampliamento dei c.d. gender-based international crimes. In generale, per una panoramica sul tema si veda, nella letteratura recente R. Grey, *Prosecuting Sexual and Gender-Based Crimes at the International Criminal Court: Practice, Progress and Potential* (Cambridge Studies in International and Comparative Law), Cambridge University Press, 2019.

situazione afghana al fine di stabilire se ricorsero o meno i presupposti per richiedere alle Camere un'autorizzazione ad aprire formalmente una indagine sui crimini internazionali commessi nello Stato<sup>31</sup>.

Il 20 novembre 2017 la Procuratrice della Corte penale internazionale, al cui Statuto l'Afghanistan ha aderito il 1° maggio 2003, richiese ai giudici l'autorizzazione ad avviare un'indagine su presunti crimini di guerra e crimini contro l'umanità compiuti nella Repubblica islamica dell'Afghanistan, da parte di tutte le forze coinvolte nel conflitto, ivi comprese quelle guidate dagli Stati Uniti, a partire dalla data dell'entrata in vigore dello Statuto in tale Stato<sup>32</sup>, nonché su crimini analoghi connessi al conflitto, commessi nel territorio di altri Stati parti dello Statuto di Roma dal 1° luglio 2002<sup>33</sup>. Nella istanza formulata dalla Procuratrice veniva significativamente evidenziato come le donne siano tra le principali vittime delle violenze e degli abusi perpetrati nello Stato. Non solo esse hanno continuato a subire crimini di genere, consistenti in violenze sessuali, persecuzioni di genere, matrimoni forzati<sup>34</sup>, ma sono anche quelle che maggiormente risentono della grave crisi umanitaria in cui versa il Paese<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Ai sensi dell'art. 15 dello Statuto della Corte penale internazionale il Procuratore infatti «may initiate investigations proprio motu on the basis of information on crimes within the jurisdiction of the Court. 2. The Prosecutor shall analyse the seriousness of the information received. For this purpose, he or she may seek additional information from States, organs of the United Nations, intergovernmental or non-governmental organizations, or other reliable sources that he or she deems appropriate and may receive written or oral testimony at the seat of the Court. 3. If the Prosecutor concludes that there is a reasonable basis to proceed with an investigation, he or she shall submit to the Pre-Trial Chamber a request for authorization of an investigation, together with any supporting material collected. Victims may make representations to the Pre-Trial Chamber». V. Rome Statute of the International Criminal Court. UN Doc. A/CONF.183/9, 17 luglio 1998.

<sup>32</sup> La Procuratrice basava la sua richiesta di autorizzazione sugli esiti dell'esame preliminare, reso pubblico nel 2007.

<sup>33</sup> Va infatti a tale riguardo precisato che la Corte penale internazionale ha giurisdizione *ratione temporis* sui crimini commessi dopo l'entrata in vigore del suo Statuto, la quale appunto risale al 1° luglio 2002. La sua competenza è tuttavia limitata ai reati compiuti nel territorio o ad opera di soggetti aventi la nazionalità di uno Stato parte. Su questo aspetto, così come, più in generale, per un'analisi dello Statuto di Roma cfr. W. A. Schabas, *The International Criminal Court. A Commentary on the Rome Statute*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford University Press, 2016; K. Ambos (ed.), *Rome Statute of the International Criminal Court, Article-by-Article Commentary*, 4<sup>o</sup> ed., Beck/Hart/Nomos, 2021.

<sup>34</sup> «There is also a reasonable basis to believe that the Taliban and affiliated armed groups targeted civilians, severely depriving them of their fundamental rights, based on their gender». Ivi, par. 115. Sulla nozione di matrimonio forzato e sulla sua evoluzione alla luce della giurisprudenza dei tribunali internazionali penali, ci sia consentito fare riferimento a C. Ragni, *Forced Marriages. Comment on Article 37 of the Istanbul Convention*, in S. De Vido, A. Di Stefano, M. Frulli (Eds.) *The Istanbul Convention. A Commentary*, Elgar Publishing (in pubblicazione).

<sup>35</sup> «The alleged crimes have had a particularly broad and severe impact on women and girls. Girls' education has come under sustained attack, thereby depriving thousands of girls of their right to education. Women who were left as sole income-providers for their households after the death or injury of their husbands have experienced long-lasting social and economic consequences, with poverty forcing many women to give their daughters in marriage in exchange for debts or to take their children out of school often to work». Request for authorisation of an investigation pursuant to article 15, 20 novembre 2017, Doc. ICC-02/17-7-Conf-Exp, par. 343.

La Camera preliminare rigettò tuttavia la richiesta<sup>36</sup>, ritenendo che una indagine sulla situazione afghana non fosse nell'interesse della giustizia: la mancata cooperazione delle autorità dello Stato, riscontrata già a partire dalla fase preliminare, di fatto rendeva inverosimile, ad avviso della Camera preliminare, che la Procuratrice avrebbe potuto svolgere il proprio lavoro in modo efficace<sup>37</sup>. Ragione per cui i giudici ritennero inopportuno che le risorse della Corte fossero investite in una indagine che, in assenza di collaborazione, si sarebbe rivelata infruttuosa. Decisione questa recentemente ribaltata dalla Corte di Appello<sup>38</sup>, secondo cui la Camera preliminare aveva esercitato una indebita interferenza nella discrezionalità accordata alla Procuratrice, la quale, sulla base dell'art. 53 par. 1 lett. c dello Statuto, ha il potere di decidere, sulla base degli elementi a sua disposizione, che una indagine non sia nell'interesse della giustizia. Solo in questo caso i giudici potrebbero essere chiamati a pronunciarsi sulla corretta valutazione di tale parametro, essendo di contro ad essi precluso di svolgere una propria autonoma determinazione rispetto a una questione che rientra tra quelle di competenza della Procura<sup>39</sup>.

Va peraltro segnalato che furono anche le vittime dei crimini, che hanno in generale diritto, ai sensi dello Statuto, a partecipare ai procedimenti, a contestare la decisione della Camera preliminare; queste rilevavano come fosse proprio la situazione di diffusa impunità esistente nello Stato, deterioratasi a partire dalla presa di potere dei Talebani, a rendere necessario l'intervento della giustizia penale internazionale, pur nella consapevolezza dei limiti che l'assenza di collaborazione da parte delle autorità nazionali comporta<sup>40</sup>.

Dal rapporto che riassume la posizione delle vittime emerge però la scarsissima partecipazione delle donne (10 su 165 vittime individualmente identificabili); dato questo che riflette uno degli elementi di maggiore criticità rispetto alla situazione in cui queste

---

<sup>36</sup> ICC (Pre-Trial Chamber II), *Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorisation of an Investigation into the Situation in the Islamic Republic of Afghanistan*, 12 aprile 2019. Doc. n. ICC-02/17

<sup>37</sup> «An investigation can hardly be said to be in the interests of justice if the relevant circumstances are such as to make such investigation not feasible and inevitably doomed to failure. In making any investigation or prosecution only worth doing if and to the extent that it can be considered as genuinely instrumental to those objectives, the Statute reiterates the idea that the Court is not meant - or equipped - to address any and all scenarios where the most serious international crimes might have been committed; therefore, focussing on those scenarios where the prospects for successful and meaningful investigations are serious and substantive is key to its ultimate success. ... This, far from honouring the victims' wishes and aspiration that justice be done, would result in creating frustration and possibly hostility vis-a-vis the Court and therefore negatively impact its very ability to pursue credibly the objectives it was created to serve». Ivi, paragrafi 90 e 96. [icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=171120-otp-stat-afgh - \\_blank](http://icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=171120-otp-stat-afgh_-_blank).

<sup>38</sup> ICC (Appeals Chamber), *Judgment on the appeal against the decision on the authorisation of an investigation into the situation in the Islamic Republic of Afghanistan*, 5 marzo 2020. Doc. ICC-02/17 OA4.

<sup>39</sup> Su questo punto cfr. anche *Amicus Curiae Observations on behalf of Former International Chief Prosecutors David M. Crane, Benjamin B. Ferencz, Richard J. Goldstone, Carla del Ponte and Stephen J. Rapp*, 19 novembre 2019. Doc. ICC-02/17.

<sup>40</sup> Come giustamente rilevato da autorevole dottrina, in assenza del supporto degli Stati interessati dai crimini su cui essi giudicano, i tribunali penali internazionali sono: «...like a giant without arms and legs – [they] need [...] artificial limbs to walk and work. And these artificial limbs are state authorities». A. Cassese, *On the current trends towards criminal prosecution and punishment of breaches of International Law*, in *European Journal of International Law*, 1998, 13.

si trovano, ossia la loro esclusione dalla giustizia, sia in qualità di giudici o di avvocati, sia come parti nell'ambito di un procedimento<sup>41</sup>. Considerato tuttavia che, diversamente da quanto previsto dall'ordinamento dello Stato, l'avvio e la prosecuzione del procedimento davanti alla CPI non sono subordinati alla iniziativa della vittima, si può auspicabilmente ritenere che gli autori dei più efferati crimini commessi ai danni delle donne potrebbero subire una condanna da parte del giudice internazionale. Va in ogni caso tenuto conto degli ostacoli inevitabilmente dovuti alla totale assenza di collaborazione da parte delle pubbliche autorità, che si aggiungono alla situazione di instabilità politica in cui versa lo Stato<sup>42</sup>.

#### ***4. Considerazioni conclusive in merito all'efficacia del diritto internazionale e degli strumenti da esso previsti rispetto alla cessazione degli abusi perpetrati nei confronti delle donne afgane***

L'analisi condotta mette in luce come i reiterati, sistematici e gravi abusi subiti dalle donne in Afghanistan integrino gli estremi di altrettante violazioni degli obblighi internazionali gravanti sullo Stato ai sensi del diritto internazionale<sup>43</sup>. Non solo, ma nei casi più gravi, queste condotte sono anche qualificabili come crimini internazionali che – come tali – implicano la responsabilità penale internazionale dei loro autori.

A fronte della evidenza degli illeciti compiuti dallo Stato e dai suoi organi, l'efficacia dei rimedi che il diritto internazionale prevede per farvi fronte è tuttavia limitata.

Va anzitutto rilevato come, nonostante la ratifica dei principali trattati in materia di tutela dei diritti umani, ed in particolare, per quanto concerne i diritti delle donne, della CEDAW, che è stata incentivata e resa possibile grazie all'impegno della missione provvisoria delle Nazioni Unite, l'Afghanistan ha costantemente manifestato il proprio rifiuto a sottoporsi al potere giurisdizionale o - per meglio dire – quasi giurisdizionale dei Comitati istituiti ai sensi di tali convenzioni. La conseguenza è che alle vittime resta preclusa la possibilità di presentare ricorsi individuali presso gli organi internazionali competenti; esse possono soltanto avvalersi dei rimedi previsti dall'ordinamento interno, i quali, alla luce delle considerazioni svolte, presentano evidenti criticità, anzitutto con riguardo al mancato coinvolgimento delle donne nel loro funzionamento.

---

<sup>41</sup> Cfr. *Afghanistan Independent Human Rights Commission, Violence Against Women in Afghanistan, Biannual Report 1391*, [aihr.org.af/media/files/VAW\\_Final%20Draft-20.12.pdf](http://aihr.org.af/media/files/VAW_Final%20Draft-20.12.pdf), nonché *Afghan Women's Network, Annual 2nd report on Convention of the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) in Afghanistan*, giugno 2016.

<sup>42</sup> ICC (Pre-Trial Chamber II), Order seeking the assistance of the United Nations and the United Nations Assistance Mission in Afghanistan, 7 aprile 2022.

<sup>43</sup> A nostro avviso gli impegni assunti dall'Afghanistan ai sensi dei citati trattati in materia di diritti umani non vengono meno in conseguenza del mutamento nel governo dello Stato: anzitutto perché le convenzioni ratificate dallo Stato non sono state mai denunciate dalle autorità che di fatto attualmente detengono il potere sul territorio; in secondo luogo, molte delle norme in materia di diritti umani trovano corrispondenza anche nel diritto internazionale consuetudinario (anche se rispetto alla possibilità di configurare il generale divieto di non discriminazione nei confronti delle donne come norma di diritto internazionale consuetudinario si veda in senso critico R. Pisillo Mazzeschi, *International Human Rights Law*, Giappichelli-Springer, 2021, 383).

Ci si può quindi chiedere quali sono i rimedi, al di là di quelli previsti dai Protocolli, per fare valere la responsabilità dello Stato per il sistematico inadempimento dei propri obblighi in materia di rispetto e di protezione dei diritti delle donne e se il meccanismo di monitoraggio previsto dalla CEDAW, così come quello istituito dal Comitato per i diritti umani, siano effettivamente in grado di esercitare una pressione sullo Stato affinché esso si conformi agli impegni internazionalmente assunti.

Sotto il primo profilo, va anzitutto considerato che in via di principio gli obblighi previsti dalla Convenzione, in quanto posti a presidio dei diritti umani degli individui, difettano del tipico carattere di reciprocità che contraddistingue altre norme del diritto internazionale: essi sono infatti qualificabili come obblighi *erga omnes partes*, rispetto ai quali ciascuno Stato parte del trattato che li prevede, è legittimato a pretenderne l'osservanza, sia agendo presso un tribunale internazionale competente, sia – sebbene questo aspetto sia più controverso - mediante l'adozione di misure aventi carattere sanzionatorio<sup>44</sup>. Entrambe queste soluzioni, tuttavia, benché esplorate dagli Stati in altri contesti<sup>45</sup>, non sono state attivate con riferimento all'Afghanistan. Per essere più precisi, con riguardo alle misure unilaterali, esse non hanno riguardato specificamente la violazione dei diritti delle donne, ma hanno più in generale colpito gli esponenti del governo per la loro partecipazione ad organizzazioni terroristiche e per i crimini commessi a danno dei civili. Ad ogni modo, anche rispetto alle misure adottate, ci pare condivisibile la preoccupazione, espressa dagli esperti delegati dal Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, rispetto all'impatto delle sanzioni economiche sulla situazione di grave povertà in cui versa il Paese, la quale, oltre a contribuire agli abusi perpetrati ai danni delle donne, impatta negativamente anche sull'esercizio delle loro libertà<sup>46</sup>.

Alla luce anche di queste ultime considerazioni, ci sembra che il ricorso alla giustizia internazionale, così come agli strumenti istituzionali, già in gran parte attivati in seno agli organi che operano nella cornice delle Nazioni Unite, ovvero dei trattati conclusi sotto il loro auspicio, siano la risposta più efficace, tra quelle disponibili in base al diritto internazionale, per rappresentare i diritti delle vittime e per denunciarne e condannarne la violazione. L'efficacia di tali strumenti è tuttavia subordinata alla collaborazione non solo delle autorità pubbliche nazionali, sulla quale, nel caso afghano, non è possibile fare attualmente affidamento, ma anche delle organizzazioni e degli enti che operano sia a livello locale che internazionale, così come soprattutto degli Stati, in nome di quei valori solidaristici di libertà, dignità ed uguaglianza, alla cui attuazione essi si sono impegnati

---

<sup>44</sup> Sull'efficacia delle sanzioni o contromisure come deterrente rispetto a gravi violazioni e abusi dei diritti umani, cfr. N. Boschiero, *Giustizia e riparazione per le vittime delle contemporanee forme di schiavitù. Una valutazione alla luce del diritto internazionale consuetudinario, del diritto internazionale privato ed europeo e dell'Agenda delle Nazioni Unite 2030*, Giappichelli, 2021, spec. 75 ss.

<sup>45</sup> Sul contenzioso interstatale in materia di diritti umani cfr. da ultimo M. Buscemi, C. Pitea, L'esplosione del contenzioso interstatale sui diritti umani tra aspettative e realtà, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2021, 355, nonché la giurisprudenza e la dottrina ivi citate.

<sup>46</sup> Cfr. OHCHR, *Afghanistan: UN experts call on US Government to unblock foreign assets of central bank to ease humanitarian impact*, 2022. Sull'argomento, v. anche le considerazioni di E. Moret, *The Role of Sanctions in Afghanistan's Humanitarian Crisis* | IPI Global Observatory (theglobalobservatory.org)

attraverso l'adozione di norme internazionali che ne impongono il rispetto, non tanto e non solo nell'interesse del singolo, ma della comunità nel suo insieme<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Impegno questo testimoniato anche dalla inclusione della parità di genere e della riduzione delle disuguaglianze tra gli obiettivi dell'Agenda delle Nazioni Unite 2030 per lo sviluppo sostenibile. Cfr. SD Goals rispettivamente n. 5 e 10. *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. UN Doc. A/RES/70/1, 21 ottobre 2015.

## **Tra *Personal Law* e tutela dei diritti umani: le “Minority Women” nel contesto afghano e oltre**

*Costanza Nardocci\**

### *Abstract*

The paper aims at investigating the current *status* of Afghan women’s human rights from the perspective of constitutional and comparative public law in light of the debate on minority women’s condition in multicultural and multiethnic legal systems.

Moving beyond the analysis of the Afghan legal system and hinging on selected statistics on Afghanistan’s ethnically diverse composition, the first part of the paper examines Afghan’s women condition following the coming into force of the 2004 Constitution by interlacing the constitutional provisions with the existing rules of Personal and Customary Law.

The second part of the paper goes on by comparing the Afghan legal system with selected European and extra-European Countries featured by systems of law, that similarly to Afghanistan rely on a mixture of State Laws, Personal, and Customary Laws to highlight the extent to which these systems affect women’s human rights and, especially, those of minority women.

*Keywords:* Women; Minorities; State Law; Personal Law; Customary Law; Culture(s).

**SOMMARIO:** 1. Una premessa: i diritti umani delle donne afghane in una storia che non vede fine. 2. Un ordinamento giuridico complesso: dal dato etnico-religioso al pluralismo giuridico. 3. La Costituzione afghana del 2004 tra norme “neutre”, “protettive” e “discriminatorie”. 4. Il sistema delle fonti di rango primario e la regolamentazione differenziata: le donne Sunnite e le donne Sciite. 5. Un’eguaglianza “solo” sulla carta? L’Afghanistan dell’oggi e “delle ultime”: la vita privata e quella pubblica. 6. Prima dell’avvento del regime talebano: lo sguardo della comunità internazionale. 7. L’avvento dei Talebani e il c.d. “Decreto sui diritti delle donne”. 8. Oltre il “caso afghano”: spunti dal diritto comparato tra pluralismo legislativo e diritti delle donne. 9. Considerazioni conclusive. Le donne afghane tra ieri e oggi: *Minority Women* nei “fatti”.

---

\* Ricercatrice in Diritto costituzionale, Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano. Il testo è stato sottoposto a double blind peer-review.

La revisione dei testi e l’attività di referaggio dei contributi dello *Special Issue* sono state seguite a cura della Prof.ssa Marilisa D’Amico e della Dott.ssa Costanza Nardocci, Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano.

## 1. Una premessa: i diritti umani delle donne afghane in una storia che non vede fine

L'accostamento Afghanistan e diritti umani delle donne sembra essere divenuto un ossimoro. Sembra che i diritti umani delle donne in Afghanistan non possano trovare spazio, riconoscimento da parte del legislatore e dei governi, nazionale e locali, salvaguardia da parte dei giudici e delle Corti.

Se i diritti delle donne difficilmente si affacciano sulla sfera pubblica, non altrettanto si assiste ad una garanzia del principio di parità nell'ambito delle relazioni private e familiari.

Pure in un contesto etnicamente complesso ed estremamente variegato, che vede affiancarsi gruppi etnici, linguistici e religiosi profondamente distanti gli uni dagli altri, la condizione di inferiorità femminile è invece tratto comune, purtroppo unificante le pure diverse esperienze delle "nazioni"<sup>1</sup> che compongono lo Stato afghano.

La recente presa di potere da parte dei Talebani, se indubbiamente ha riportato al centro del dibattito pubblico e politico occidentale lo *status* dei diritti delle donne e delle bambine afghane, non ha, però, provocato un drastico ribaltamento della situazione giuridica preesistente caratterizzata da una già discutibile attuazione dei principi costituzionali in tema di eguaglianza tra uomini e donne, almeno stando alla delineazione della condizione femminile così come emergeva dal testo costituzionale entrato in vigore sotto la Presidenza Karzai nel 2004<sup>2</sup>.

Secondo una prospettiva di diritto costituzionale, il saggio vuole offrire un approfondimento della criticità di cui soffre l'inveramento dei diritti umani delle donne nel contesto afghano a partire da un'analisi della Costituzione del 2004 sino alle norme di rango primario e con particolare riferimento alle norme che il diritto di famiglia e successorio.

Obiettivo del saggio è dimostrare come la condizione delle donne afghane possa considerarsi equivalente a quella generalmente attribuita alle c.d. *Minority Women*, donne cioè appartenenti a comunità minoritarie all'interno di Stati etnicamente e culturalmente compositi, mettendo in evidenza le specificità della realtà afghana anche alla luce del restaurato dominio del regime talebano e della regressione attualmente in corso per i diritti delle donne e delle bambine afghane<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Il termine "nazioni" è qui usato quale sinonimo di gruppo sociale o comunità, mutuando il significato del termine che accoglie la dichiarazione ONU sui diritti delle popolazioni indigene del 2007, con particolare riferimento all'art 9 del testo.

<sup>2</sup> Ad oggi, viceversa, dopo la presa di potere del regime Talebano, la Costituzione del 2004 non è più in vigore. Per un approfondimento sui contenuti della Costituzione del 2004 e sulla sua dimensione non interamente protettiva rispetto ai diritti delle donne, si veda, *infra*. Ben diversa era, invece, la condizione femminile in epoca precedente alla prima presa di potere del regime talebano.

<sup>3</sup> Per un approfondimento delle relazioni tra totalitarismo e diritti delle donne, si rinvia alle riflessioni di M. D'Amico, *Donne e Regimi. Differenti storie e tanti tratti comuni*, in *Nuovi autoritarismi e democrazie: diritto, istituzioni, società*, n.1/2021, 220 ss.

## 2. Un ordinamento giuridico complesso: dal dato etnico-religioso al pluralismo giuridico

Preliminare alla disamina della condizione delle donne e delle bambine afgane nella prospettiva, come premesso, del godimento dei loro diritti umani e costituzionali, è l'analisi, seppure succinta, dei tratti caratterizzanti l'ordinamento giuridico afgano.

L'aspetto sicuramente più significativo è costituito dall'elevato grado di eterogeneità etnico-culturale, linguistica e religiosa, che connota l'ordinamento afgano e la sua articolazione in gruppi sociali che si autogovernano e che godono tendenzialmente ciascuno di una propria autonomia anche sul piano territoriale.

La coesistenza tra gruppi etnicamente differenziati che si auto-governano, ossia che disciplinano le relazioni che si instaurano tra i propri appartenenti sulla base di sistemi di norme di diritto consuetudinario (c.d. *Customary Law*) che si emancipano in modo più o meno intenso dalla legge dello Stato, rende complessa la ricostruzione delle condizioni reali in cui versano le donne e le bambine afgane, affiancandosi al diritto dello Stato una serie articolata di altri sistemi giuridici paralleli che ripetono la molteplicità delle comunità che risiedono sul territorio afgano.

Accanto al rapporto tra diritto dello Stato, centrale, e diritto consuetudinario e differenziato accolto dalle singole comunità, si affianca poi il diritto c.d. "religioso", ben rappresentato dall'applicazione della *Sharia*, che viene ad innestarsi quale terzo binario lungo il quale si sviluppano le relazioni inter-individuali e trovano regolamentazione le posizioni giuridiche soggettive dei singoli e delle comunità<sup>4</sup>.

In estrema sintesi, tre fonti del diritto – la legge dello Stato, il diritto consuetudinario, il diritto religioso tramite la legge della *Sharia* – che operano parallelamente pregiudicando la precettività piena del diritto dello Stato e della sua Costituzione. L'Afghanistan assiste, quindi, al concomitante operare dei criteri territoriale e personale quali requisiti a cui subordinare l'applicazione delle norme di legge, secondo un sistema di pluralismo legislativo che continua a connotarne l'ordinamento giuridico<sup>5</sup>.

Non è un caso, quindi, che si rinvenga una qualche convergenza nell'affermare che i tratti più tipici dell'ordinamento giuridico afgano siano da ricondurre alla dicotomia tra legge dello Stato, leggi personali e *Sharia Law* ma, soprattutto, all'applicazione prevalente di norme di diritto consuetudinario (*Customary Law*) rispetto a quelle c.d. di *Statutory Law*. In questo stesso senso, si era espresso anche l'*International Commission of Jurist*, nel 2004 quando, in relazione al contesto afgano, aveva affermato che: «the bifurcation of the legal system into an official law and an unofficial law has been a hallmark of Afghan legal history ever since attempts were made to introduce statutory laws»<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Sul ruolo dell'autorità religiosa nel contesto afgano secondo una prospettiva storica, si veda E. Giunchi, *Nel nome di Allah. L'autorità religiosa nell'Islam*, Jouvence, Milano, 2017.

<sup>5</sup> Per un approfondimento sulle caratteristiche dell'ordinamento giuridico afgano soprattutto nella sua fase storica che precede il 2001 e, quindi, il periodo di vigenza della Costituzione del 1964, si rinvia diffusamente a S.H. Amin, *Law, Reform and Revolution in Afghanistan*, Royston Publishers, 1993.

<sup>6</sup> Nel report pubblicato nel febbraio 2003, l'*International Commission of Jurist (ICJ)* sottolineava, inoltre, che: «[t]he co-existence and de facto dominance of Islamic and customary laws with the formal legal system in itself constitutes a significant departure from international human rights standards. Again, Afghanistan shares this issue with many other legal systems like its neighbour Pakistan where there is also a wide gap between official law and de facto legal reality». Il report nella sua versione integrale è consultabile al

Qualche dato può aiutare a comprendere meglio le dimensioni del fenomeno e a dimostrare le ragioni della struttura composita del sistema delle fonti del diritto.

Per quanto attiene alle etnie, in Afghanistan si contano oltre 7 gruppi etnici distinti. Il gruppo etnicamente maggioritario è costituito dai Pashtun che rappresentano il 42% della popolazione, seguiti dai Tagiki al 27%, dalla minoranza Hazara al 9%, dagli Uzbeki e dai Turkmeni, rispettivamente al 9% e al 3%, dai Baluchi al 2%, mentre si stima che l'8% della popolazione afghana sia da ricondurre ad altri gruppi<sup>7</sup>. Interessante, sotto questo profilo, evidenziare che la Costituzione afghana del 2004, nel sancire che la sovranità appartiene alla "nazione", stabilisce altresì che quest'ultima risulta composta da un elenco piuttosto ricco di gruppi etnici, includendo oltre ai precedenti anche i Nuristani, Aymaq, Arab, Qirghiz, Qizilbash, Gujur, Brahwui<sup>8</sup>. Questo collegamento tra il concetto di sovranità e la dimensione collettiva etnico-culturale è sicuramente significativo del peso che il gruppo sociale riveste nella costruzione dell'ordinamento giuridico afghano, allontanando la concezione liberale che pone l'individuo al centro e che pone in capo a quest'ultimo la titolarità dei diritti fondamentali.

Tornando ai dati, meno eterogenea risulta essere, invece, l'affiliazione su base religiosa che vede una maggioranza islamica attestarsi intorno al 99,7%, con però una importante e nota divisione al proprio interno. I Sunniti si attesterebbero tra l'84,7 e l'89,7%, mentre gli Sciiti tra il 10 e il 15%<sup>9</sup>. Nonostante la prevalenza della religione musulmana, sul territorio afghano sono praticati anche altri culti, tra i quali meritano di essere segnalati il Sikhismo, l'Hinduismo e, un tempo, anche il Giudaismo.

Alla luce della frammentazione etnica, religiosa e, quale diretta conseguenza, anche giuridica, i diritti delle donne e delle bambine si situano all'incrocio tra sistemi normativi differenziati ed eterogenei che presentano, però, un importante tratto comune. Ci si riferisce alla tendenziale prevalenza di un diritto consuetudinario non paritario che ostacola la realizzazione dei diritti delle donne che la Costituzione del 2004, almeno sulla carta, ha voluto introdurre entro il tessuto dell'ordinamento giuridico afghano senza, però, riuscire a scalfire del tutto la natura intrinsecamente diseguale del diritto consuetudinario e religione.

---

seguinte link: [icj.org/wp-content/uploads/2003/02/Afghanistan-legal-system-fact-finding-report-2003-eng.pdf](http://icj.org/wp-content/uploads/2003/02/Afghanistan-legal-system-fact-finding-report-2003-eng.pdf).

<sup>7</sup> I dati citati sono riportati dal Minority Rights Group International e possono essere consultati al seguente link: [minorityrights.org/country/afghanistan/](http://minorityrights.org/country/afghanistan/) In proposito, occorre inoltre segnalare che, sino al 1979, in Afghanistan non è mai stato realizzato un censimento ufficiale. Un primo censimento è stato realizzato nel 2008 e un secondo nel 2013 che ha impiegato circa 6 anni per essere completato.

<sup>8</sup> A norma dell'art. 4 della Costituzione afghana del 2004 si legge, infatti, che: «[n]ational sovereignty in Afghanistan shall belong to the nation, manifested directly and through its elected representatives. The nation of Afghanistan is composed of all individuals who possess the citizenship of Afghanistan. The nation of Afghanistan shall be comprised of Pashtun, Tajik, Hazara, Uzbek, Turkman, Baluch, Pachaie, Nuristani, Aymaq, Arab, Qirghiz, Qizilbash, Gujur, Brahwui and other tribes. The word Afghan shall apply to every citizen of Afghanistan. No individual of the nation of Afghanistan shall be deprived of citizenship. The citizenship and asylum related matters shall be regulated by law».

<sup>9</sup> Anche in questo caso, i dati nella loro approssimazione sono riportati dal Minority Rights Group International, cit.

### 3. La Costituzione Afgghana del 2004 tra norme “neutre”, “protettive” e “discriminatorie”

Come premesso, un passaggio fondamentale è stato costituito dall’entrata in vigore della Costituzione del 2004 sotto la Presidenza di Hamid Karzai che ha sostituito la precedente<sup>10</sup>.

La Costituzione del 2004 è rimasta in vigore sino all’avvento del regime talebano dell’agosto 2021 e, pur non essendo allo stato vigente, rappresenta, ciò nonostante, un punto di riferimento di sicuro rilievo per comprendere la condizione femminile e lo stato di attuazione dei diritti delle donne afgghane negli anni intercorrenti tra l’intervento statunitense del 2001, i successivi accordi di Bonn e poco meno di un anno fa, cioè l’agosto del 2021<sup>11</sup>.

L’aspetto più interessante e controverso<sup>12</sup> del testo costituzionale del 2004 era rappresentato dalla coesistenza tra norme che rispondono alle logiche dell’eguaglianza tra uomini e donne (norme c.d. “protettive”) e norme che, viceversa, sono emblematiche di una costruzione diseguale delle relazioni di genere (norme c.d. discriminatorie) a cui si accostano norme “neutre”, cioè che non manifestano né tendenze egualitarie né aspirazioni eminentemente lesive della parità tra i sessi<sup>13</sup>.

Uno sguardo ai contenuti dei due gruppi di norme permette di valutare il peso e l’influenza che le norme, soprattutto quelle c.d. “discriminatorie”, rivestivano sull’impostazione generale della Costituzione afgghana del 2004.

Tra le norme ispirate al principio di eguaglianza tra uomini e donne si inseriva, anzitutto, l’art. 22 della Costituzione che al suo secondo paragrafo sanciva che uomini e donne sono titolari di eguali diritti ed altrettanto eguali doveri<sup>14</sup>. In verità, la norma costituzionale, nel sancire il principio di eguaglianza, non richiama espressamente né il sesso, né il genere quali fattori di discriminazione vietati, lasciando aperta qualche perplessità e preoccupazione sulla reale efficacia precettiva della norma costituzionale<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> L’Afghanistan ha conosciuto nella sua storia 9 Carte costituzionali. La prima Costituzione entrò in vigore nel 1923 sotto Amanullah Shah; la seconda nel 1931 con Nadir Shah e la terza nel 1963 con Zahir Shah. Menzione particolare merita la Costituzione che venne adottata nel 1964 con la quale venne introdotto il principio della separazione dei poteri superando, così, la forma di governo precedente, ossia la monarchia assoluta. Dal 1964 in avanti si succedettero le altre 5 Costituzioni che precedettero quella adottata sotto il governo Karzai a seguito degli accordi di Bonn del 2002. In tema, C. Johnson, W. Maley, A. Their, A. Wardak, *Afghanistan’s political and constitutional development*, Overseas Development Institute, Londra, 2003, consultabile al seguente link: [odi.org.uk/hpg/papers/evaluations/afghandfid.pdf](http://odi.org.uk/hpg/papers/evaluations/afghandfid.pdf).

<sup>11</sup> In tema e per un inquadramento generale della condizione delle donne afgghane nell’arco temporale che ha preceduto e seguito l’entrata in vigore della Costituzione afgghana del 2004 si rinvia, tra gli altri, a R. Benazeer, *The More Things Change, the More They Stay the Same: The Plight of Afghan Women Two Years after the Overthrow of the Taliban*, in *Berkeley Women’s Law Journal*, 2004, 270 ss.; nell’ambito della letteratura costituzionalistica, si veda G. Serra, *La Costituzione afgghana del 2004 e le insidie del negoziato con i Talebani*, in *Rivista AIC*, 2011, 1 ss.

<sup>12</sup> Sulle criticità del testo costituzionale, si rinvia a C. Rippenburg, *Afghanistan’s Constitution: Success or Sham?*, in *Middle East Policy*, 2005, 31 ss.

<sup>13</sup> Per questa classificazione si veda, diffusamente, N. Shah, *The Constitution of Afghanistan and Women’s Rights*, in *Feminist Legal Studies*, 2005, 239 ss.

<sup>14</sup> Sulla dimensione c.d. *women’s rights sensitive* della Costituzione afgghana del 2004, si veda A. Davey, *The New Afghan Constitution: “Equal Rights” for Women*, in *Buffalo’s women law journal*, 2004, 7 ss.

<sup>15</sup> Nello stesso senso, si vedano le preoccupazioni espresse dal CEDAW Committee nel suo terzo report nei confronti dell’Afghanistan del 2020, consultabile al seguente link:

Analogamente, difettano norme costituzionali che si soffermino in modo specifico sulla nozione di discriminazione secondo una impostazione che si rintraccia parimenti a livello di legislazione di rango primario, che difetta di normative deputate a dare attuazione, tra gli altri, all'art. 22 della Costituzione<sup>16</sup>.

In una prospettiva che voglia inquadrare l'ordinamento giuridico afghano in un sistema di diritti umani e che segua le logiche del principio di eguaglianza e di non discriminazione, si inseriscono poi altre disposizioni costituzionali che miravano a favorire il riequilibrio di genere all'interno della sfera pubblica e privata.

Tra queste, può essere ricordato l'art. 44 della Costituzione che stabiliva l'accesso all'istruzione anche per le bambine<sup>17</sup> e che rappresentava una previsione di indubbia centralità se si considera che l'istruzione si colloca, ed è forse il più importante, tra i c.d. "empowering rights", cioè i diritti che maggiormente impattano sulla promozione dell'empowerment femminile.

In senso analogo, si muoveva anche il testo dell'art. 33 che riconosceva i diritti delle donne a partecipare attivamente alla vita pubblica dell'ordinamento giuridico afghano<sup>18</sup>.

Sul versante della sfera privata, merita di essere sottolineato quando disponeva il previgente art. 54 che, stabilendo che la famiglia costituisce il nucleo fondamentale della società da salvaguardare da interferenze statali assicurando adeguate tutele alla madre e al minore, sanciva il divieto di tradizioni contrarie alla religione di Stato, tra cui possono richiamarsi, a titolo esemplificativo, i c.d. omicidi per onore (c.d. *honor killings*).

Sul piano delle relazioni sovranazionali, occorre poi sottolineare che l'art. 6 della Costituzione afghana<sup>19</sup> si impegnava a rispettare gli obblighi internazionali, tra cui anche quelli derivanti dalla Convenzione ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) di cui la Costituzione afghana disponeva la ratifica senza peraltro apporvi alcuna riserva<sup>20</sup>. Altrettanto rilevante, è segnalare quanto

---

tbinternet.ohchr.org/\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/AFG/CO/3&Lang=en.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> I dati della World Bank attestano, in proposito, che l'accesso alla scuola primaria e secondaria per le bambine ha consentito un incremento della partecipazione femminile pari all'83 %, secondo i dati resi noti nel 2001. World Bank Data, consultabili al seguente link: [data.worldbank.org/](http://data.worldbank.org/).

<sup>18</sup> La norma costituzionale presentava, in verità, una formulazione neutra senza alcun riferimento espresso al principio delle pari opportunità nell'accesso ai pubblici uffici, come ad esempio stabilisce invece la Costituzione italiana all'art. 51 Cost. L'art. 33 si limitava, infatti, a sancire che: «[t]he citizens of Afghanistan shall have the right to elect and be elected. The conditions of exercising this right shall be regulated by law». Per un approfondimento sulle modalità con cui si è mosso l'ordinamento giuridico italiano per incrementare la partecipazione pubblica delle donne nella sfera politica, si veda diffusamente M. D'Amico, da ultimo, in *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, FrancoAngeli, Milano, 2020.

<sup>19</sup> Interessante richiamare la lettera della disposizione costituzionale citata che rileva anche per il collegamento operato tra il rispetto degli obblighi internazionali e la promozione di una società progressista e rispettosa dei principi di giustizia sociale. L'art. 6 prevede, infatti, che: «[t]he state shall be obligated to create a prosperous and progressive society based on social justice, preservation of human dignity, protection of human rights, realization of democracy, attainment of national unity as well as equality between all peoples and tribes and balance development of all areas of the country». In questa prospettiva, si muove anche il successivo art. 7.

<sup>20</sup> In dottrina, si veda C. Farhoumand-Sims, *CEDAW and Afghanistan*, in *Journal of International Women's Studies*, 2009, 136 ss. Recentissima è la notizia della dissoluzione dello Human Rights Commission per

alle relazioni con la comunità internazionale sviluppatasi successivamente all'avvento della Costituzione afghana, è anche l'implementazione della risoluzione delle Nazioni Unite n. 1325 in tema di *Women, Peace and Security*<sup>21</sup>. Tanto la CEDAW quanto la risoluzione da ultimo richiamata avevano assolto, in verità un ruolo centrale già prima dell'entrata in vigore della Costituzione del 2004, favorendo una prima fase di definizione e salvaguardia dei diritti delle donne afghane.

La effettiva precettività dei principi costituzionali appena evocati richiede però di essere vagliata alla luce di altrettante norme costituzionali che muovevano, invece, in una direzione opposta quanto al riconoscimento dei diritti umani delle donne e dell'eguaglianza tra i sessi.

Innanzitutto, la Costituzione afghana avallava il sistema di *Personal Law* che, come detto, poggia tuttora su un variegato insieme di norme di diritto consuetudinario e religioso non sempre, anzi spesso, non rispettose dei diritti delle donne e, ancora prima, del principio di parità<sup>22</sup>.

A questa presa di posizione se ne affiancava una seconda, che giustifica quella difficoltosa coesistenza tra diritto dello Stato, diritto consuetudinario e diritto religioso di cui si diceva. La Costituzione afghana del 2004 riconosceva, infatti, l'Islam come religione di Stato<sup>23</sup>, con tutto ciò che ne consegue in punto di interpretazione del Corano, spesso riletto in senso non conforme alla garanzia dei diritti delle donne.

Quanto, poi, alla partecipazione pubblica delle donne specie sul versante della rappresentanza politica femminile<sup>24</sup>, l'art. 72 al suo secondo paragrafo stabiliva che, per essere elette componenti dell'Assemblea Nazionale, era richiesto il raggiungimento di un livello di istruzione elevato. La previsione, di per sé, potrebbe anche non destare criticità e, tuttavia, essa si è dimostrata indirettamente discriminatoria ai danni delle donne afghane che difficilmente raggiungevano il livello di istruzione prescritto dalla norma rimanendo ai margini e largamente escluse dagli organi decisionali. La norma costituzionale, cioè, frustrava il pur riconosciuto diritto all'istruzione anche per le bambine afghane di cui all'art. 44. A ciò, si aggiunga che, a ostacolare la piena realizzazione del principio di parità nella sfera pubblica si inseriva – e, così, accade anche tuttora – un diritto consuetudinario pervaso da pesanti e persistenti retaggi patriarcali, che vuole le bambine e le donne incaricate di sole mansioni domestiche e familiari e che vede, purtroppo, diffusa in modo importante la pratica dei matrimoni forzati e precoci che costituisce una delle cause che favoriscono l'uscita delle bambine dal percorso formativo.

---

l'Afghanistan. Lo riporta a mezzo stampa l'NBC al seguente link: [nbcnews.com/news/world/afghanistan-taliban-dissolve-human-rights-commission-rcna29146](http://nbcnews.com/news/world/afghanistan-taliban-dissolve-human-rights-commission-rcna29146).

<sup>21</sup> Il testo della risoluzione è consultabile al seguente link: [un.org/womenwatch/osagi/wps/](http://un.org/womenwatch/osagi/wps/).

<sup>22</sup> Sull'influenza dei costumi e delle tradizioni locali sulla piena realizzazione dei diritti umani delle donne, si veda I. Kfir, *Feminist Legal Theory as a Way to Explain the Lack of Progress of Women's Rights in Afghanistan: The Need for a State Strength Approach*, 2014, 87 ss.

<sup>23</sup> Sul ruolo della *Sharia* nella Costituzione afghana del 2004, si veda S. Mahmoudi, *The Shari'a in the New Afghan Constitution: Contradiction or Compliment?*, in *ZaöRV*, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2004, 867 ss.

<sup>24</sup> In tema, S. Ahmadi, *The Form and Substance of Women's Political Participation: a Study of Female Parliamentarians in Post-2001 Afghanistan*, American University of Central Asia Department of International and Comparative Politics, 2015, lo studio è consultabile al seguente link: [dspace.auca.kg/bitstream/123456789/2341/1/SALIMA\\_AHMADI.pdf](http://dspace.auca.kg/bitstream/123456789/2341/1/SALIMA_AHMADI.pdf).

Da ultimo, e specularmente a quanto evidenziato in precedenza rispetto all'influenza esercitata dal diritto internazionale, specie di quello dei diritti umani, la citata ratifica del *CEDAW* si è dimostrata, negli anni di vigenza del testo costituzionale, poco decisiva al cospetto del contestuale richiamo, contenuto nella Costituzione afghana del 2004, alla Carta araba dei diritti dell'uomo del 1994 che, ammettendo il ricorso alla *Sharia*, pregiudicava poi nei fatti l'inveramento dei diritti umani delle donne entro l'ordinamento afghano.

#### **4. Il sistema delle fonti di rango primario e la regolamentazione differenziata: le donne Sunnite e le donne Sciite**

Spostandosi dal livello delle fonti di rango costituzionale a quello primario, l'elemento che appare utile premettere è rappresentato dalla differente regolamentazione a cui soggiace la disciplina di diritto privato che governa la maggioranza sunnita dalla minoranza sunnita e a cui si affiancano, sebbene non sarà oggetto di indagine trattandosi di norme non scritte, l'insieme di prescrizioni di *Customary Law* diffusi e, forse, addirittura prevalenti nelle zone rurali del Paese.

La disciplina applicabile a Sunniti e Sciti varia, cioè, in dipendenza dell'appartenenza etnico-razziale individuale e collettiva, ossia sulla base di un criterio di tipo personale che assoggetta, rispettivamente, i sunniti e le donne sunnite alle disposizioni dettate dal codice civile del 1977 e gli sciti e le donne sciite alla *Shiite Personal Status Law* (SPSL) del 2009.

Sino al ripristino del regime Talebano, pertanto, ad una Costituzione dello Stato applicabile indifferentemente a tutti i cittadini e a tutte le cittadine afghane si affianca un sistema eterogeneo di leggi dello Stato che si ispirano a logiche di *personal law*, le più importanti delle quali sono rappresentate dai due citati sistemi di norme, che disciplinano i rapporti intersoggettivi tra privati e, per quanto qui più rileva, le relazioni familiari rispettivamente all'interno dei gruppi Sunnita e Sciita.

Tratto comune di entrambe le discipline citate, così come peraltro delle regole non scritte e diffuse di *Customary Law*, è la lontananza di entrambi i sistemi rispetto al principio costituzionale di eguaglianza tra i sessi proclamato ai sensi dell'art. 22 della Costituzione afghana del 2004, tanto che sia nel Codice civile del 1977 sia nella *Shiite Personal Law Status* non mancano previsioni, viceversa, ispirate ad una costruzione patriarcale delle dinamiche familiari che poggiano prevalentemente su rapporti di potere diseguale tra i due sessi<sup>25</sup>. Emblematica è l'affermazione, rintracciabile in entrambi i sistemi, di diritti complementari e reciproci tra uomini e donne che è cosa ben diversa dalla parità di cui viceversa discorre la Costituzione<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> In questo senso, S. Ahmadi, *Theory vs. practice: women's rights and gender equity in Afghanistan*, in *Transnational Law & Contemporary Problems*, 2014, 313 ss.

<sup>26</sup> Interessanti, in questo senso, le osservazioni di cui al report tematico presentato dall'associazione Musawah for equality in the family, dal titolo *Thematic report on article 16, muslim family law and muslim women's rights in Afghanistan* presentato nel febbraio del 2020 e reperibile al seguente link: [musawah.org/resources/musawah-thematic-report-afghanistan-cedaw75-2020/](https://musawah.org/resources/musawah-thematic-report-afghanistan-cedaw75-2020/), dove si afferma che: «[d]espite the equality guarantee under Article 22 of the Constitution, the Civil Code and the SPSL provide for a marital framework based on 'reciprocal' or 'complementary' rights (as opposed to 'equal' rights) between the two spouses, whereby in return for maintenance and protection from her husband, a wife is

La circostanza che le normative applicabili in materia di diritto di famiglia alle donne c.d. “di maggioranza” (le donne Sunnite) e a quelle c.d. “di minoranza” (le donne Sciite) siano sostanzialmente egualmente discriminatorie nei confronti delle donne avvicina la condizione di tutte le donne afgane neutralizzando in parte, come si dirà, la nozione stessa di *Minority Women* che, nel contesto afgano, più che dipendere dal dato etnico-culturale-religioso appare inscindibilmente e quasi esclusivamente legata soltanto alla dimensione di genere. In parte, poiché la condizione delle donne afgane risente comunque delle dinamiche di potere tra gruppi di maggioranza e di minoranza, che trascendono la prospettiva di genere.

Ancora, valga sottolineare che, in questa sede, si prenderanno in considerazione soltanto le norme che rientrano tra le fonti atto del diritto dello Stato afgano, mentre non sono prese in esame tutte quelle regole eterogenee e non scritte di *Customary Law*, che, come già anticipato, regolamentano ampiamenti i rapporti giuridici soggettivi entro il quadro ordinamentale afgano.

Oltre i tratti comuni, i due sistemi presentano alcune specificità.

Per quanto attiene al codice civile del 1977, meritano di essere segnalate alcune opzioni legislative contenute nel *Topic* n. 6 dedicato all’istituto del matrimonio.

Il codice civile afgano, a norma dell’art. 70, fissa, così, a 16 anni l’età per contrarre matrimonio per le donne contro i 18 anni per gli uomini e ammette la possibilità che una donna contragga matrimonio prima dei 16 anni a condizione che sussista l’assenso del padre oppure della Corte competente e, allo stesso tempo, vieta in modo assoluto i matrimoni conclusi da donne di età inferiore ai 15 anni. Nonostante il divieto di cui all’art. 71, par. 2, la pratica del matrimonio precoce e forzato non è estranea alla realtà afgana. L’art. 76, peraltro, ammette la stipula di matrimoni anche soltanto in presenza del consenso dei titolari della patria potestà «[i]n case the parties to the marriage contract are under guardianship of a single person, based on their ascendancy, Sharia or agency»; circostanza, quest’ultima che non esclude la conclusione di matrimoni precoci.

Se il codice civile tenta di contenere almeno formalmente la pratica dei matrimoni precoci delle bambine di età inferiore ai 15 anni, ammette invece la poligamia che rinvia appositamente disciplinata ai sensi degli artt. 86 e seguenti, laddove ricorrano determinate circostanze legislativamente previste: l’assenza di paura oppure di ingiustizia tra le mogli; la disponibilità economica del marito, che deve essere in grado di fornire adeguato sostentamento a tutte le mogli; la sussistenza di un interesse legittimo, come l’infertilità della prima moglie oppure una sua diversa condizione patologica difficilmente trattabile.

Altrettanto interessanti, perché ancora una volta espressione della relazione diseguale tra uomo e donna, sono le previsioni che disciplinano la dissoluzione del matrimonio. Il codice civile individua quattro procedure di divorzio, di cui una soltanto attivabile su istanza della moglie<sup>27</sup>, tanto che del tutto evidente è la disparità tra uomo e donna soprattutto di fronte a divorzi attivati unilateralmente dal marito senza che la moglie possa avere accesso ad un giudice. La differenziazione tra lo *status* della moglie e del marito traspare anche dalle formulazioni linguistiche impiegate nel codice civile, o meglio, dall’ordine in cui vengono indicati il marito e la moglie, nel senso che è sempre il primo,

---

expected to obey him. Provisions in the family laws therefore discriminate against women as it is based on male authority and male guardianship».

<sup>27</sup> Si vedano gli artt. 136 ss.

cioè l'uomo/il marito a decidere della dissoluzione del vincolo matrimoniale a testimonianza di una chiara impostazione che non legge in termini paritari le posizioni dei due coniugi.

Venendo, invece, al sistema giuridico applicabile alla minoranza Sciita, come premesso, occorre prendere in esame la *Shiite Personal Status Law* del 2009 che, appunto, si applica in virtù di un criterio personale soltanto agli e alle appartenenti alla comunità afghana sciita che è, dunque, assoggettata ad un regime giuridico differenziato rispetto a quello dettato dalla legge dello Stato di cui al già menzionato codice civile del 1977.

La *Shiite Personal Status Law* è una legge che, nel suo complesso e combinando tra di loro norme di *Customary law* e di diritto religioso, costituisce uno dei più chiari esempi di regolamentazione discriminatoria e lesiva dei diritti delle donne.

Le previsioni che appaiono più emblematiche nella prospettiva di indagine, cioè che esprimono una costruzione evidentemente patriarcale delle dinamiche familiari, sono quelle che ineriscono gli obblighi derivanti dal vincolo matrimoniale di cui all'art. 132 della legge. In particolare, il paragrafo n. 4 dell'art. 132, prescrivendo la sottomissione della moglie ai desideri sessuali del marito obbligandola ad avere rapporti sessuali almeno una volta ogni 4 giorni (fatta eccezione per il caso di malattia), ha di fatto introdotto, legittimandolo, il c.d. "*spousal rape*" nel diritto di famiglia afghano limitatamente alla condizione delle donne Sciite<sup>28</sup>. Si tratta di una norma che non soltanto viola i diritti delle donne generalmente intesi, ma, riferendosi soltanto alle appartenenti alla minoranza Sciita, palesa la condizione di doppia vulnerabilità in cui versano le donne Sciite che costituiscono in questa prospettiva un esempio emblematico di *Minority Women* perché doppiamente discriminate in quanto donne e quali membri di un gruppo sociale di minoranza.

Ancora, può segnalarsi la norma contenuta al paragrafo n. 3 che impone alla moglie di truccarsi, se così desidera il marito, e le disposizioni di cui all'art. 133 che, tra le altre, demandano al marito il controllo sugli affari domestici e che vietano alla moglie di allontanarsi dalla propria abitazione senza la previa autorizzazione del marito.

Superando la bipartizione sin qui seguita tra legislazione applicabile alla maggioranza sunnita e alla minoranza Sciita, valga ricordare che alcuni provvedimenti adottati negli anni più recenti e diretti a contrastare il fenomeno endemico della violenza contro le donne. Il riferimento è, in particolare, alle modifiche apportate al codice penale che hanno introdotto il crimine di stupro e abolito, con apposito decreto, le scriminanti sino a quel momento ammesse in favore degli autori di c.d. "crimini d'onore".

Il sintetico quadro tracciato, sebbene con alcune differenze, consente di mettere in luce in modo evidente la discrasia di cui si è detto tra i principi enunciati nella Costituzione del 2004 e la legislazione di rango primario. Una discrasia che promana non soltanto da un sistema normativo che colloca l'uomo in una condizione di superiorità rispetto alla donna, ma che discrimina anche tra donne a seconda della rispettiva appartenenza etnico-religiosa, valorizzando la dimensione intersezionale che, a sua volta si salda con la nozione di *minority women*.

---

<sup>28</sup> La norma recita come segue: «[t]he husband is bound to spend at least one out of four nights with his wife when he is not traveling. This shall not apply if any of the parties have a sexually transmitted disease, or if this shall cause harm to either party. It is the duty of the wife to defer to her husband's inclination for sexual enjoyment. The man is expected not to postpone sexual intercourse with his wife for more than four months».

## **5. Un'eguaglianza “solo” sulla carta? L'Afghanistan dell'oggi e “delle ultime”: la vita privata e quella pubblica**

Nel 2021, per la prima volta, l'Afghanistan è stato incluso nel *Global Gender Gap Report* stilato dal *World Economic Forum*, occupando l'ultimo posto su 156 Paesi<sup>29</sup>.

Si tratta di un risultato che non sorprende se si guarda ai dati che attestano la scarsissima, se non del tutto assente, attuazione dei principi sanciti nella Costituzione del 2004, a partire dal diritto all'istruzione che costituisce il più importante tra i c.d. “*empowerment rights*”.

Come premesso, gli articoli 43 e 44 della Costituzione afghana del 2004 riconoscono il diritto all'istruzione anche alle donne e alle bambine a cui non dovrebbe, pertanto, essere negato l'accesso alle scuole di ogni ordine e grado così come all'università.

E, tuttavia, la realtà si è dimostrata assai lontana dai precetti costituzionali e ciò ben prima del divieto, opposto alle bambine afghane nel marzo 2022 dal regime talebano, di recarsi a scuola.

Nel 2018, l'UNICEF segnalava che la frequenza scolastica delle bambine decresce in modo significativo nell'età tra i 7 e i 14 anni e che le bambine e le giovani donne molto difficilmente completano un intero ciclo di studi<sup>30</sup>.

Venendo a tempi più recenti e stando ai dati raccolti dal *World Economic Forum*, il 36,4% delle bambine frequentava la scuola primaria e secondaria, mentre la percentuale si riduce drasticamente se si guarda alla presenza femminile nelle università dove risulta iscritto solo il 4,9%<sup>31</sup>.

Un altro elemento da considerare per comprendere lo stato di attuazione della Costituzione afghana riguarda il tasso di analfabetismo che l'UNESCO attesta essere superiore nelle donne rispetto agli uomini e pari all'80%<sup>32</sup> specie con riferimento alle zone rurali dove più raramente le bambine vengono iscritte a scuola, acuendo le differenze tra donne che vivono nelle zone urbane e quelle che viceversa abitano i villaggi diffusi sul territorio afghano.

Sempre l'UNESCO<sup>33</sup>, nel 2021 ma prima del ritorno al potere dei Talebani, attestava un tendenziale miglioramento quanto al godimento del diritto all'istruzione da parte delle bambine. Dal 2001 al 2021 sono aumentate di 10 volte le iscrizioni alla scuola primaria, 4 studenti su 10 sono bambine – contro la totale assenza di studentesse nel 2001 – e il tasso di alfabetizzazione femminile è passato dal 17% del 2011 al 30% del 2018<sup>34</sup>.

E, tuttavia, si tratta di dati destinati purtroppo a ridimensionarsi a fronte delle decisioni adottate dal regime Talebano, tanto che si attende una generale regressione nel tasso di alfabetizzazione per gli anni venire ed un ritorno, probabilmente, ai dati esistenti prima del 2001.

---

<sup>29</sup> Il testo integrale del Report è consultabile al seguente link: [weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021/](https://weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021/).

<sup>30</sup> Ulteriori dati e approfondimenti sono offerti dal Report dell'UNICEF, *Global Initiative on Out-of-School Children – Afghanistan*, 2018, consultabile al seguente link: [datocms-assets.com/30196/1607938858-afg-report-oocs2018.pdf](https://datocms-assets.com/30196/1607938858-afg-report-oocs2018.pdf).

<sup>31</sup> Si veda la sezione del Global Gender Gap Report già citata dedicata all'Afghanistan.

<sup>32</sup> Su cui si veda il Report dell'UNESCO, *The right to education: What's at stake in Afghanistan?*, consultabile al link: [https://en.unesco.org/sites/default/files/afghanistan\\_v11.pdf](https://en.unesco.org/sites/default/files/afghanistan_v11.pdf).

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

Un altro ambito al quale guardare per comprendere la condizione femminile in Afghanistan riguarda la famiglia e, con essa, i rapporti tra marito e moglie e lo *status* delle figlie femmine. Anche in questo caso, i dati attestano uno scollamento importante tra la dimensione costituzionale e la realtà dell'attuazione dei diritti delle donne sia nelle zone urbane che rurali.

Pure a fronte dell'innalzamento dell'età per contrarre matrimonio, di cui si è detto, sia per le donne Sunnite che per quelle Sciite, le percentuali di donne che contraggono matrimonio molto giovani rimane comunque alta. Secondo l'UNICEF, il 33% delle donne afgane tra i 20 e i 24 anni si sarebbe sposata a 18 anni, mentre il 3% prima dei 15 anni di età. Resta da osservare che il matrimonio forzato rimane una pratica diffusa tra le comunità che risiedono sul territorio afgano, soprattutto all'interno di gruppi che si rifanno prevalentemente a norme di *Customary Law* rimanendo tuttavia un fenomeno in larga parte sommerso.

Accanto ai matrimoni forzati, una pratica che, invece, continua ad essere pienamente legittima è rappresentata dalla poligamia<sup>35</sup>, ammessa da entrambi i regimi giuridici ossia dall'art. 86 del codice civile e dall'art. 91 della più volte citata *Schiite Personal Law Status*.

Non muta la situazione spostandosi dalla vita privata a quella pubblica.

Anche in questo caso, a fronte di previsioni costituzionali ispirate al principio di eguaglianza tra uomini e donne, la realtà testimonia di una presenza femminile ancora ai margini e, peraltro, destinata ad essere neutralizzata a seguito dell'avvento del regime Talebano.

In particolare, l'art. 33 della Costituzione afgana riconosce il diritto di elettorato attivo e passivo senza distinzione di sesso.

Il testo costituzionale si spinge, invero, anche oltre prescrivendo una riserva di posti all'interno dell'Assemblea Nazionale allo scopo di rafforzare la rappresentanza politica femminile. In senso analogo, si muove l'art. 29 della legge elettorale del 2005<sup>36</sup> che stabilisce che almeno 1/4 dei seggi in ciascun collegio debba essere riservato alle donne. Più di recente, si segnala che la legge elettorale del 2016<sup>37</sup> ha stabilito che almeno il 30% dei seggi nell'Assemblea Nazionale e il 25% nei collegi di livello provinciale e locale debbano essere riservati alle donne.

Se oggi, dopo la presa di potere dei Talebani, non vi è nessuna donna incaricata di funzioni pubbliche all'interno della compagine governativa, prima dell'agosto 2021, il *World Economic Forum* e la Banca mondiale riportavano che il 27%, cioè 64 su 230

---

<sup>35</sup> In proposito, valga segnalare che verso la richiesta di abolire l'istituto della poligamia tanto per le donne sunnite che per quelle sciite si sono espresse alcune associazioni che hanno redatto e presentato appositi report dinanzi al Comitato ONU della CEDAW. In particolare, si segnala quello pubblicato dall'associazione Musawah for equality in the family, dal titolo *Thematic report on article 16, muslim family law and muslim women's rights in Afghanistan* presentato nel febbraio del 2020 e reperibile al seguente link: [musawah.org/resources/musawah-thematic-report-afghanistan-cedaw75-2020/](https://musawah.org/resources/musawah-thematic-report-afghanistan-cedaw75-2020/).

<sup>36</sup> La legge elettorale è entrata in vigore il 6 maggio 2005, il cui testo è accessibile al seguente link: [refworld.org/topic,50ffbce5220,50ffbce5232,42d643804,0,NATLEGBOD,,AFG.html](https://refworld.org/topic,50ffbce5220,50ffbce5232,42d643804,0,NATLEGBOD,,AFG.html).

<sup>37</sup> La legge elettorale, che modifica la precedente, è entrata in vigore il 25 settembre 2016. Il testo, nella sua versione tradotta in lingua inglese, può essere consultato al seguente link: [refworld.org/topic,50ffbce5220,50ffbce5232,5adf31924,0,NATLEGBOD,,AFG.html](https://refworld.org/topic,50ffbce5220,50ffbce5232,5adf31924,0,NATLEGBOD,,AFG.html).

componenti dell'Assemblea nazionale, era rappresentata da donne, mentre il 6,5% degli incarichi governativi era attribuito a donne, pari a circa 18 posizioni ministeriali<sup>38</sup>.

Oltre la presenza in politica, solo il 15% di donne dai 15 anni in su risultava impiegata nel settore lavoristico<sup>39</sup>, di cui 16% in posizioni manageriali mentre nessuna donna rivestiva posizioni apicali<sup>40</sup>.

## **6. Prima dell'avvento del regime Talebano: lo sguardo della comunità internazionale**

Una prospettiva utile per verificare la conformità effettiva delle norme di rango primario analizzate nel paragrafo che precede con il principio costituzionale di eguaglianza tra uomo e donna enunciato nel testo della Costituzione del 2004 è offerta dai report del Comitato ONU del *CEDAW*<sup>41</sup>.

Nel 2020, il Comitato ha pubblicato il suo terzo report<sup>42</sup> sullo stato di attuazione della Convenzione ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne in Afghanistan. Il report precede il ritorno al potere dei Talebani, ma presenta ugualmente profili di interesse, poiché offre uno spaccato dell'inveramento reale del principio costituzionale di parità tra uomini e donne entro l'ordinamento giuridico afgano.

Guardando al testo costituzionale, il Comitato sottolinea anzitutto l'assenza tra le disposizioni costituzionali di un riferimento espresso, tra i fattori di discriminazione, al sesso oppure al genere a cui si affianca l'omessa definizione di che cosa sia la discriminazione contro le donne<sup>43</sup>.

Oltre ai rilievi di carattere più generale e guardando, invece, alla legislazione di rango primario, il Comitato osservava con preoccupazione l'assenza di progressi significativi nel settore del contrasto alla violenza contro le donne. In proposito, il Comitato dà conto della eliminazione della sezione del codice penale inizialmente prevista e interamente dedicata alla violenza contro le donne, a cui fa da contraltare, come detto e come ribadisce il Comitato, un sistema di diritto di famiglia che, al 2020, continuava ad ammettere la realizzazione di pratiche lesive dei diritti umani delle donne come i matrimoni forzati e precoci, la poligamia, oltre a regolamentazioni discriminatorie in materia di diritto successorio e di famiglia<sup>44</sup>.

Su questi aspetti, le raccomandazioni del Comitato appaiono piuttosto chiare e vanno dalla richiesta dell'innalzamento dell'età minima per contrarre matrimonio ai 18 anni,

---

<sup>38</sup> I dati riportati sono riportati dal Global Gender Gap Report 2021 già citato.

<sup>39</sup> Si tratta del dato riportato dalla Banca Centrale Mondiale per il 2021, riportato al seguente link: [data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.ZS?locations=A](https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.ZS?locations=A).

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Per un approfondimento sul ruolo della Convenzione ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne nelle fasi di ricostruzione post-bellica di ordinamenti giuridici ispirati a sistemi di pluralismo legislativo, si rinvia a M. Campbell, G. Swenson, *Legal Pluralism and Women's Rights after Conflict: the Role of Cedaw*, in *Columbia Human Rights Review*, 2016, 112 ss.

<sup>42</sup> Il riferimento è alle *Concluding observations on the 3rd periodic report of Afghanistan: Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, del Comitato del CEDAW, rese pubbliche il 10 marzo 2020, consultabile al seguente link: [digitalibrary.un.org/record/3856672?ln=en](https://digitalibrary.un.org/record/3856672?ln=en).

<sup>43</sup> In particolare, il Comitato invitava lo Stato a: «include in its Constitution and legislation a definition of discrimination against women, covering direct and indirect discrimination in the public and private spheres, including intersecting forms of discrimination, in accordance with article 1 of the Convention».

<sup>44</sup> Il Comitato insiste, in particolare, sulla discriminatorietà delle norme che disciplinano l'istituto del divorzio.

alla definitiva abrogazione di tutte le norme del codice civile e della SPLS che legittimano il ricorso all'istituto della poligamia, alla opportunità di contrastare i c.d. crimini e omicidi d'onore che continuano a rappresentare un fenomeno in larga parte sommerso.

Le raccomandazioni investono, poi, gli ambiti relativi alla partecipazione pubblica delle donne, focalizzandosi sui settori specifici della rappresentanza politica, del settore lavorativo, della salute, e dell'istruzione. Centrale rimane il tema della violenza che ritorna trasversalmente in tutto il report, evidenziando ancora una volta come tale fenomeno sia così pervasivo da incidere in modo decisivo su qualsiasi altro diritto e, più in generale, sulle politiche di *empowerment* femminile su cui il Comitato insiste in modo particolare in tutto il documento in esame<sup>45</sup>.

Un aspetto da mettere in evidenza, che rievoca e dimostra allo stesso tempo le criticità legate alla condizione di doppia vulnerabilità sofferta dalle donne e dalle bambine che abitano le zone rurali, riguarda proprio le raccomandazioni che il Comitato, appoggiandosi alla sua Raccomandazione generale n. 34 del 2016<sup>46</sup>, dedica alle donne che abitano nelle zone rurali del Paese (c.d. *Rural Women*)<sup>47</sup>. L'intreccio tra povertà ed emarginazione dalla sfera pubblica è ritenuto dal Comitato sintomatico della condizione di fragilità di queste donne e bambine, sì da rendere urgenti politiche che favoriscano la partecipazione delle c.d. "donne rurali" ai processi decisionali e che ne consentano l'accesso ai sistemi di istruzione, sanitario, oltre che tutelare il diritto di accesso al giudice specie allo scopo di contrastare più efficacemente fenomeni di violenza ai danni di donne e bambine.

In definitiva, le raccomandazioni del 2020 del Comitato ONU alla *CEDAW* attestavano uno scollamento piuttosto importante tra i principi affermati in Costituzione in tema di parità uomo donna e il loro invero effettivo entro l'ordinamento giuridico afghano. Un insieme di rilievi che si inseriscono in modo coerente con le perplessità già evidenziate sulla effettiva precettività delle norme costituzionali che, nei fatti, hanno dimostrato scarso invero nella vita quotidiana, pubblica e privata, delle donne e delle bambine afghane.

## 7. *L'avvento dei Talebani e il c.d. "Decreto sui diritti delle donne"*

Tutto quanto precede è stato sovvertito da un evento recente e altrettanto dirompente.

---

<sup>45</sup> Esemplicativamente, si può riprendere le raccomandazioni che impongono di: «[p]rovide affordable hostels and transportation for girls where the distance between home and school impedes access to education and protect them from sexual and other forms of abuse»; «[e]stablish and enforce procedures to tackle violence against women and girls in and around educational institutions».

<sup>46</sup> General recommendation No. 34 (2016) on the rights of rural women, consultabile al seguente link: [digitallibrary.un.org/record/835897?ln=en](https://digitallibrary.un.org/record/835897?ln=en).

<sup>47</sup> Non casualmente, il Comitato osserva che: «rural women and girls are disproportionately affected by poverty and have limited access to education, health care and water and sanitation. The Committee notes with concern the lack of initiatives to expand the scope and scale of rural women's entrepreneurship, the focus of which is mainly on traditional micro-level and home-based activities. The Committee is further concerned that rural women have limited access to land, productive resources, agricultural equipment, markets, finance or technology, all of which limits their ability to invest and accumulate assets. It is also concerned that rural women are not able to participate fully and meaningfully in decision-making on all issues affecting their lives. [...] The Committee notes with concern the prevalence of gender-based violence against rural women and girls and the limited access that they have to formal justice mechanisms».

Nell'agosto del 2021, con la presa di potere del regime talebano, si è, infatti, assistito all'avvio di una nuova fase della storia dell'Afghanistan e dei diritti delle donne afgane, che purtroppo ha riassunto nei suoi tratti più caratterizzanti quelli del previgente regime esistente nei decenni che hanno preceduto il 2001.

Nonostante le promesse che hanno accompagnato l'insediamento delle forze talebane si fossero caratterizzate per la volontà di non negare quei diritti che la Costituzione del 2004 e, per alcuni aspetti, le fonti di rango primario avevano in qualche misura riconosciuto alle donne afgane, sul finire del 2021 si è verificato un significativo cambio di passo rappresentato dalla presentazione del c.d. "Decreto sui diritti delle donne", che ha tracciato le prime linee dell'*agere* della nuova forza di Governo.

Il testo non si pone in aperta rottura con il sistema pre-vigente sebbene i silenzi che l'hanno accompagnato su alcuni temi centrali per l'*empowerment* femminile, come l'accesso all'istruzione oppure al mondo del lavoro, lasciavano trapelare più di una perplessità sulla effettività e volontà reale sottostante alle dichiarazioni di principio rilasciate in quella sede.

Il c.d. "Decreto sui diritti delle donne" conferma l'abolizione del matrimonio forzato con ciò non innovando rispetto al sistema normativo esistente sia per le donne Sunnite che Sciite, ma, al tempo stesso, tace con riferimento all'età minima per contrarre il matrimonio, di fatto aprendo a possibili unioni coniugali concluse anche da bambine e da ragazze, superando le previsioni del Codice civile del 1977, per la componente femminile Sunnita, e della controversa, ma successivamente emendata a seguito dei rilievi della comunità internazionale, *Shiite Personal Law Status* per le donne Sciite.

Altrettanto formale, sembrerebbe la previsione del riconoscimento e della preservazione di diritti ereditari in capo alle vedove, così come il rifiuto della concezione che vuole la donna proprietà del padre, prima, e del marito, poi, accanto ad un altrettanto formale riconoscimento del principio di parità tra i sessi.

Sul versante della sfera pubblica, invece, il c.d. "Decreto sui diritti delle donne" non si esprime, come premesso, in relazione a due aspetti centrali per la promozione dell'*empowerment* femminile delle donne afgane. Ci si riferisce, in estrema sintesi, al tema dell'accesso delle bambine e delle ragazze alla scuola primaria e secondaria e alla possibilità per le donne di lavorare al di fuori delle mura domestiche, che, a sua volta, dovrebbe presupporre la libera uscita delle donne anche qualora non accompagnate da un componente maschile del nucleo familiare.

A distanza di qualche mese dall'adozione del testo, le perplessità iniziali risultano però, purtroppo, essere confermate.

Nel mese di marzo del 2022, all'indomani dell'annunciata riapertura delle scuole per l'attenuarsi del rischio di contagio legato all'emergenza sanitaria da Covid-19, le bambine afgane sono state costrette a ritornare nelle proprie abitazioni con l'invito di attendere un prossimo ed eventuale annuncio. In questo stesso senso, si è espresso il portavoce del Ministro dell'istruzione afgano che, in occasione dell'inaugurazione del nuovo anno scolastico, ha infatti dichiarato di che «[t]he Islamic Emirate of Afghanistan is most aware of the value of science and knowledge, but education should be standard and *in accordance with Islamic and Afghan values* [*corsivo nostro*]]<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Notizie più recenti attestano, invece, di dichiarazioni di esponenti del regime Talebano che avrebbero dichiarato che l'accesso alle scuole per le bambine e per le giovani donne dipenderebbe dal proprio abbigliamento. In una intervista esclusiva, l'attuale ministro dell'interno afgano, Sirajuddin Haqqani,

Non vi è notizia, a più di un mese dal rilascio di siffatte dichiarazioni, di cambi di rotta e le bambine afgane continuano a non beneficiare del proprio diritto all'istruzione in attesa di un piano che sappia – nelle intenzioni, ancora una volta dichiarate, del regime talebano – di voler coniugare la legge religiosa della *Sharia* con la complessa e variegata architettura dei costumi e della cultura afgana.

Ancora, un ulteriore limitazione introdotta dal nuovo governo talebano attiene alla libertà di circolazione. Le donne afgane non potranno, infatti, viaggiare da sole recandosi a oltre 72 km dalla propria abitazione e non dovrà in nessuna circostanza essere consentito ad una donna di viaggiare con la sola eccezione che venga accompagnata da un componente della famiglia.

Recentissimo, da ultimo, è un ulteriore provvedimento destinato a ripristinare il simbolo degli anni di vigenza del precedente regime talebano. Ci si riferisce alla decisione adottata nel mese di maggio 2022 che ha re-introdotta l'obbligo per le donne di indossare il velo integrale – il *burqa* – in tutti i luoghi pubblici e aperti al pubblico<sup>49</sup>.

Non si tratta di un semplice divieto. Il recentissimo decreto impone severe sanzioni alla donna che non uniformi la propria condotta all'obbligo di indossare il velo, prevedendo sino la comminazione della pena detentiva. Viene esclusa, nel novero delle sanzioni, la sottoposizione della donna “disobbediente” a violenza, ma, nota la forza precettiva del diritto consuetudinario non scritto, non si esclude il rischio che le donne siano esposte a violenze laddove decidessero di recarsi nello spazio pubblico non velate.

Le donne afgane sono scese piazza per manifestare contro questo ulteriore decreto che si inserisce in una serie, come visto, purtroppo nutrita di provvedimenti che sta progressivamente restringendo l'ambito di esercizio dei diritti fondamentali delle donne afgane.

Il timore è, in definitiva, il ripristino integrale delle norme a cui si informava il regime previgente con un ritorno al passato tanto pericoloso soprattutto laddove si dimostri capace di stimolare reazioni analoghe in altre parti del mondo confinanti e non.

---

avrebbe dichiarato che la riapertura delle scuole condizionata all'abbigliamento delle bambine costituirà uno dei requisiti per l'accesso all'istruzione primaria e secondaria. Il Ministro avrebbe, così, dichiarato: «[w]e must establish the conditions, so that we can ensure their honor and security. We are acting to ensure this»

<sup>49</sup> Dalle dichiarazioni rilasciate a mezzo stampa, si legge così che: «[f]or all dignified Afghan women wearing hijab is necessary and the best hijab is chadori [the burqa], which is part of our tradition and is respectful». Così, secondo quanto riporta il Guardian, avrebbe affermato Shir Mohammad in rappresentanza del Vice and Virtue Ministry. La notizia integrale può essere consultata al seguente link: <https://www.theguardian.com/world/2022/may/07/taliban-order-all-afghan-women-to-wear-burqa>.

[theguardian.com/world/2022/may/07/taliban-order-all-afghan-women-to-wear-burqa](https://www.theguardian.com/world/2022/may/07/taliban-order-all-afghan-women-to-wear-burqa).  
Per un ulteriore approfondimento, si vedano A. Belquis Ahmadi, O.T. Mohammad Osman, *How the Taliban's Hijab Decree Defies Islam The worst-case scenario for Afghan women is playing out before our eyes. The international community cannot sit by idly*, consultabile al seguente link: [usip.org/publications/2022/05/how-talibans-hijab-decree-defies-islam](https://www.usip.org/publications/2022/05/how-talibans-hijab-decree-defies-islam).

## 8. Oltre il “caso afghano”: spunti dal diritto comparato tra pluralismo legislativo e diritti delle donne

L'agere parallelo tra la legge dello Stato e sistemi più o meno complessi di leggi personali e di *Customary Law* non costituisce un tratto caratterizzante ed esclusivo del solo ordinamento giuridico afghano.

Piuttosto, l'esperienza comparata offre numerosi esempi di ordinamenti giuridici che, tuttora, si confrontano con strategie di gestione della eterogeneità etnica e culturale tramite il riconoscimento di meccanismi di autonomia territoriale (c.d. *TA Systems*) e non territoriale (c.d. *NTA Systems*)<sup>50</sup>. In particolare, tra i sistemi di autonomia non territoriale, il modello più diffuso risiede nel riconoscimento al gruppo minoritario di una forma di autonomia che si traduce nel diritto di applicare al proprio interno un *corpus* legislativo alternativo a quello statale e che si appoggia, di regola, ad un sistema giudiziario *ad hoc*. In estrema sintesi: leggi “diverse” e personali, perché applicabili ai soli appartenenti al gruppo e giudici e Corti “speciali”.

Si tratta di strumenti che, in termini generali, sono stati sperimentati ormai da secoli dai grandi imperi – si pensi, tra tutti, al caso emblematico dell'impero Ottomano –, allo scopo di preservare l'unitarietà dello Stato, da un lato, e la convivenza pacifica delle sue componenti al suo interno, dall'altro, ostacolando spinte secessioniste o autonomiste. Ancora, come nel caso afghano, il pluralismo legislativo ha costituito la risposta al ripristino della pace nel quadro di un processo di ricostruzione post-bellico.

Non è questa la sede per affrontare un tema tanto intricato che supera gli obiettivi del saggio. A partire dalle ripercussioni negative per i diritti delle donne che si accompagnano a sistemi di *Personal* e di *Customary Law*, si intende piuttosto porre l'accento su alcuni esempi di Stati che, pure aderendo a questo modello<sup>51</sup>, hanno però sperimentato modalità di contenimento delle derive più pericolose della diseguale applicazione della legge dello Stato e dalla violazione dei diritti delle donne di minoranza (le c.d. *Minority Women*).

Sul versante occidentale d'oltreoceano, ci si riferisce al Canada in cui l'applicazione della *Sharia* nei tribunali arbitrali, sperimentata nella provincia dell'Ontario, è stata successivamente vietata a partire dal 2005<sup>52</sup>.

Ancora, due casi interessanti di contemperamento tra pluralismo legislativo e tutela dei diritti delle donne di minoranza, che non si sono tradotti nel rifiuto integrale del sistema del pluralismo legislativo, sono offerti da Israele e, più di recente, dalla Grecia.

---

<sup>50</sup> Per un approfondimento sulle due tipologie di sistemi di autonomia con qualche esempio in prospettiva comparata, si vedano T.H. Malloy, F. Palermo (a cura di), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford University Press, 2015.

<sup>51</sup> In letteratura, si vedano Y. Sezgin, *Human Rights under State-Enforced Religious Family Laws in Israel, Egypt, and India*, Cambridge University Press, 2013; J.L. Cohen, C. Laborde (Eds.), *Religion, Secularism, and Constitutional Democracy*, Columbia University Press, 2015. Tra gli altri ordinamenti giuridici che condividono un approccio che coniuga legge statale e leggi personale possono richiamarsi lo Sri Lanka, il Bangladesh, la Malaysia e Singapore.

<sup>52</sup> Un discorso a parte deve, invece, svolgersi con riferimento alle popolazioni indigene che risiedono sul territorio canadese, così come per coloro che abitano nelle riserve.

In Israele<sup>53</sup>, ad esempio, è riconosciuto il c.d. diritto di opzione. È, cioè, rimessa alla libera scelta del singolo stabilire se sottostare alla legge dello Stato oppure alla legge c.d. personale, di regola fondata su norme di derivazione confessionale.

La Grecia, sebbene ad oggi ammetta anch'essa per i cittadini e le cittadine musulmane che abitano la regione della Tracia dell'Ovest di scegliere liberamente se in materia di diritto di famiglia e successorio troverà applicazione la legge dello Stato oppure la *Sharia*, ha conosciuto un percorso più travagliato. Il diritto di opzione in discorso è stato, infatti, introdotto di recente a seguito della condanna della Grecia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Molla Sali* del dicembre 2018<sup>54</sup>, in cui una donna aveva lamentato la caratterizzazione discriminatoria in base al sesso delle norme dettate dalla *Sharia* e ad essa applicabili in materia successoria. Un caso, quindi, che ha portato per la prima volta il Giudice di Strasburgo a confrontarsi con il rifiuto opposto da una donna appartenente ad una comunità minoritaria ad una regola interna, diversa dalla legge statale, e informata ad un principio di disuguaglianza tra uomo e donna. L'esito positivo del giudizio europeo ha così sollecitato la revisione del sistema normativo, con l'effetto che la Grecia ammette attualmente il libero esercizio del diritto di opzione, ricalcando un modello analogo a quello già vagliato dall'ordinamento israeliano.

Ultimo Paese degno di nota è rappresentato dall'India. L'ordinamento indiano è, infatti, l'esempio tra i più paradigmatici di coesistenza di numerosissime leggi personali e consuetudinarie. Sul caso indiano, ci si limita soltanto a richiamare la significativa presa di posizione della Corte Suprema indiana che, pure a fronte ad un ordinamento, che si caratterizza per la prevalenza di norme di diritto consuetudinario, in un caso famosissimo ne ha ritenuto non pacifica la qualificazione quali «leggi dello Stato»<sup>55</sup>, così come le loro necessaria conformità ai principi costituzionali, aprendo, almeno in teoria, la strada verso la sindacabilità e la sanzionabilità, laddove necessario, delle norme di *Customary Law*.

Oltre le specificità dei singoli ordinamenti giuridici, su cui non ci si può soffermare in questa sede, valga però sottolineare che l'appartenenza al gruppo minoritario, qualora la comunità consenta il dissenso oppure l'uscita dal gruppo, può non rivelarsi necessariamente pregiudizievole nei confronti dei diritti delle donne.

Se è vero che, molto spesso, le comunità minoritarie abbracciano sistemi che non riflettono la piena realizzazione del principio di parità, vi sono alcuni strumenti che potrebbero rispondere efficacemente alla non percettività della legge statale e, soprattutto, dei principi costituzionali all'interno dei gruppi in questione.

---

<sup>53</sup> Si occupano, *ex multis*, delle relazioni tra legge dello Stato e legge religiosa entro l'ordinamento giuridico israeliano, P. Shifman, *Family Law in Israel: The Struggle between Religious and Secular Law*, in *Israel Law Review*, 1990, 537 ss.; M. Shava, *Connecting Factors in Matters of Personal Status in Israel*, in *Tel Aviv University Studies in Law*, 1980, 144 ss.

<sup>54</sup> Corte EDU, *Molla Sali c. Grecia*, [GC], 18 dicembre 2017 su cui si consenta il rinvio a C. Nardocci, *Light on Article 14 between Discrimination by Association & Self-Identification Right. The Individual within the Group & the Group before the State in ECtHR's Molla Sali v. Greece*, 2019, 1 ss.; I. Tsavousoglou, *The Curious Case of Molla Sali v. Greece: Legal Pluralism Through the Lens of the ECtHR*, in *strasbourgoobserver.com*, 2019.

<sup>55</sup> Il riferimento è alla pronuncia della Corte Suprema Indiana sul caso *Md Ahmed Khan v. Shah Bano Begun*, 23 Aprile 1985. Il caso riguardava i diritti ereditari di una donna musulmana e, perciò, soggetta alle norme di diritto islamico che discriminavano in base al sesso nel godimento dei diritti successori. In letteratura, tra i molti, si rinvia a A. Rahman, *Religious Rights Versus Women's Rights in India: A Test Case for International Human Rights Law*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1990, 473 ss.

Un primo esempio è costituito dal c.d. diritto di opzione, il cui esercizio costituisce espressione del diritto di autodeterminazione del singolo al cospetto della comunità di appartenenza<sup>56</sup>. La mobilità tra legge dello Stato e legge religiosa o “personale” può essere, infatti, dal riconoscimento in capo all’appartenente dissidente, la donna spesso, del diritto individuale di decidere liberamente se sottostare alla legge della comunità – la *Sharia* oppure leggi consuetudinarie – oppure alla legge dello Stato.

Il diritto di opzione rappresenta una forma attenuata del diritto di uscita (c.d. diritto di *exit*)<sup>57</sup>, che può salvaguardare le posizioni giuridiche soggettive rivendicate dall’appartenente dissidente o dalla doppia minoranza, che contraddistingue di frequente la condizione femminile all’interno di comunità minoritarie.

A *latere* del diritto di opzione del regime giuridico applicabile, si collocano poi soluzioni più radicali che culminano nella c.d. uscita dal gruppo, cioè nel definitivo abbandono della comunità da parte dell’appartenente dissidente. Casi in cui la donna, cioè, per sottrarsi a regole comunitarie lesive dei suoi diritti fondamentali, decide di abbandonare definitivamente il gruppo e, con esso, la propria identità culturale<sup>58</sup>.

### **9. Considerazioni conclusive. Le donne afghane tra ieri e oggi: *Minority Women nei “fatti”***

La storia<sup>59</sup> e l’evoluzione dei diritti delle donne afghane nei decenni più recenti raccontano un ordinamento giuridico, in cui l’avvicendamento tra regimi oppressivi e sistemi giuridici almeno formalmente ispirati al rispetto dei diritti umani fondamentali non si è tradotto, purtroppo, in modo permanente nel riconoscimento di uno statuto paritario tra uomini e donne. La struttura diseguale delle relazioni tra i due sessi, che si voleva superare stando alle intenzioni dei redattori della Costituzione del 2004, non solo è stata ripristinata in tutte le sue forme all’indomani della presa di potere dei Talebani nell’agosto del 2021, ma non poteva considerarsi assente nemmeno nei vent’anni che hanno separato il primo dal secondo regime Talebano.

---

<sup>56</sup> In letteratura, un approfondimento del tema è offerto, tra i molti, da F. Ahmed, *Personal Autonomy and the Option of Religious Law*, in *International Journal of Law, Policy and the Family*, 2010, 222 ss.

<sup>57</sup> In tema, si rinvia, tra gli altri, agli studi condotti da W. Kymlicka, a lungo impegnato nella ricerca di un possibile bilanciamento tra i diritti degli appartenenti dissidenti e la tutela dell’identità culturale del gruppo di minoranza. In particolare, si rinvia al suo *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, 1996. Per un approccio, viceversa, preposto al rafforzamento dei diritti collettivi del gruppo ai quali viene assegnata prevalenza rispetto ai diritti individuali in nome della salvaguardia della identità culturale del primo, si vedano diffusamente le tesi di C. Taylor riprese in A. Gutman (a cura di), *Multiculturalism and “The Politics of Recognition”*, Princeton University Press, 1992.

<sup>58</sup> Sulle problematiche sofferte dalle c.d. donne di minoranza e derivanti dall’intreccio tra appartenenza ad un gruppo minoritario e il dato legato all’identità culturale ed etnica, la letteratura è vastissima. Ci si limita, in questa sede, a richiamare S. Benhabib, *The claims of culture: equality and diversity in the global era*, Princeton University Press, 2002; A. Sachar, *Multiculturalism Jurisdictions: cultural differences and human rights*, Cambridge University Press, 2001; con specifico riferimento alle insidie della concezione universalista dei diritti, anche, A. Xanthaki, *When Universalism Becomes a Bully: Revisiting the Interplay between Cultural Rights and Women’s Rights*, in *Human Rights Quarterly*, 2019, 701 ss.

<sup>59</sup> Per uno sguardo alla evoluzione del sistema delle fonti del diritto in Afghanistan sino alla conclusione degli accordi di Bonn del 2001 e alla successiva entrata in vigore della Costituzione del 2004, la offre il report già citato dell’*International Commission of Jurists* del 2003, 28 ss.

Come osservato, la contaminazione tra sistemi giuridici differenziati e la prevalenza del diritto consuetudinario e del criterio personale-identitario non sono stati scalfiti dall'avvento della nuova Costituzione nel 2004 che, peraltro, non ha infiltrato in modo decisivo le fonti di rango primario che hanno assicurato la conservazione di relazioni familiari di impianto patriarcale lontane dal disegno costituzionale. Il permanente riconoscimento di forme di autonomia ai gruppi sociali che abitano il territorio afghano, nella forma del c.d. *Legal Pluralism*, si è, infatti, tradotto in una generale assenza delle donne e dei loro diritti nella sfera pubblica e privata come testimoniano anche i dati più recenti raccolti, per la prima volta e prima dell'avvento ufficiale al potere dei Talebani, raccolti dal *World Economic Forum*. In questo senso, non è un caso che il 15% degli uomini afghani affermi che le donne non dovrebbero lavorare, che 1 donna su 3 afghane è stata vittima di violenza domestica<sup>60</sup> e che, addirittura, il 95% delle donne afghane detenute è stata incriminata per aver commesso crimini contro la morale, rappresentati essenzialmente da rapporti sessuali extra-coniugali<sup>61</sup>.

Nel momento in cui si scrive, appare quasi superfluo soffermarsi sulle ragioni che hanno impedito, negli anni di vigenza della Costituzione del 2004, la realizzazione dei diritti umani delle donne.

Ad oggi, piuttosto, sembra doveroso interrogarsi sul futuro delle donne afghane che non hanno lasciato il Paese, che non intendono abbandonare la propria terra e, con essa, la propria identità.

Si tratta, in altri termini, di chiedersi come sostenere queste donne “dissidenti”, che rivendicano pari diritti – da qui l'impiego, appropriato, dell'espressione “*Minority Women*” – all'interno di un ordinamento giuridico e di comunità territoriali che continuano a disconoscere le rispettive posizioni giuridiche soggettive. La risposta non potrà passare solo dall'offerta di abbracciare un modello occidentale per le donne afghane che “usciranno” dal contesto afghano.

Le donne afghane meritano di essere riconosciute come donne, certo, ma nel rispetto della propria diversa identità culturale ed etnica. Sarà in questo stacco – quella tra la “semplice” trasposizione di modelli occidentali e la commistione tra questi e le realtà autoctone – che si gioca la sfida per il riconoscimento reale dei diritti delle donne “di minoranza” e, più in generale, per la garanzia di una convivenza pacifica tra diversi e diverse.

---

<sup>60</sup> Così riportavano le Nazioni Unite in occasione della giornata internazionale sulla violenza contro le donne, 25 novembre 2021. Le dichiarazioni rese dal *UN Women Country Representative in Afghanistan* sono consultabili al seguente link: [afghanistan.un.org/sites/default/files/2021-11/25%20November%202021%20-%20UN%20CALLS%20FOR%20SOLIDARITY%20AND%20COMMITMENT%20TO%20END%20VIOLENCE%20AGAINST%20WOMEN%20AND%20GIRLS%20AMIDST%20HUMANITARIAN%20CRISES%20%28English%29.pdf](https://afghanistan.un.org/sites/default/files/2021-11/25%20November%202021%20-%20UN%20CALLS%20FOR%20SOLIDARITY%20AND%20COMMITMENT%20TO%20END%20VIOLENCE%20AGAINST%20WOMEN%20AND%20GIRLS%20AMIDST%20HUMANITARIAN%20CRISES%20%28English%29.pdf).

<sup>61</sup> Viene segnalato a mezzo stampa nel 2016 da *La Repubblica* in relazione a quanto riportato da l'*Afghanistan Independent Human Rights Commission*. Report più recenti sono disponibili al seguente link: [aihr.org.af/home/research-reports](https://aihr.org.af/home/research-reports).

Non è un caso che, nel 2018, il *Women, Peace, and Security Index* (Georgetown University, USA) e il *Peace Research Institute* di Oslo abbiano definito l'Afghanistan il secondo Paese peggiore al mondo dove vivere come donna, solo dopo la Siria. Per un approfondimento, si rinvia al testo integrale del Women, Peace, and Security (WPS) Index del 2021, consultabile al seguente link: [giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2021/11/WPS-Index-2021.pdf](https://giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2021/11/WPS-Index-2021.pdf).

## **Verso una protezione internazionale *gender sensitive* delle donne vittime di violenza di genere. Riflessioni a partire dall'esperienza afghana**

*Irene Spigno\**

### *Abstract*

Recently, international refugee law has undergone important gender-sensitive developments that have made it possible to overcome the only apparent neutrality of the 1951 International Convention on the Status of Refugees. Nonetheless, States maintain a standoffish position that does not guarantee certainty in protecting women's rights. This situation is linked to the fact that international refugee law was created to respond to the needs of a particular context, that of displaced persons of the Second World War. Its original version did not include a gender or sex perspective. In this paper, taking as a starting point the situation of Afghan women after the return of the Taliban to power last August, we will first analyze the gender-sensitive developments in international refugee law. First of all, the possibility of interpreting the elements necessary for granting refugee status in light of the gender perspective will be emphasized. Furthermore, the gaps that still exist, especially regarding the possibility of considering the so-called domestic or private violence as a form of gender-based violence justifying the granting of international protection under the 1951 Convention will be considered. In addition, the paper will propose a test that judges or competent authorities in each country should apply to consider whether the granting of international protection to women victims of gender-based violence would be justified. This test will be constructed in the light of the criteria developed by national and international case law, regarding gender-based violence.

*Keywords:* Women's Rights – Afghanistan – Refugees – Gender perspective – Case-law.

**SOMMARIO:** 1. Premessa: la violenza di genere sofferta dalle donne afghane (e non solo). 2. Il lungo e tortuoso cammino verso una protezione internazionale con prospettiva di genere. 3. La persecuzione delle donne vittime di violenza di genere. 4. Non è un problema privato: verso l'elaborazione di un *gender sensitive test* da applicare nei casi di richiesta di protezione internazionale per violenza domestica. 5. Riflessioni finali.

---

\* Direttrice generale dell'Accademia Interamericana de Derechos Humanos.

La revisione dei testi e l'attività di referaggio dei contributi dello *Special Issue* sono state seguite a cura della Prof.ssa Marilisa D'Amico e della Dott.ssa Costanza Nardocci, Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano.

## 1. *Premessa: la violenza di genere sofferta dalle donne afghane (e non solo)*

Frozan Safi aveva 29 anni. Era una giovane attivista afghana e docente di economia. È stata uccisa lo scorso ottobre nel suo paese con tanti colpi di arma da fuoco che le hanno distrutto il volto e che l'hanno resa irriconoscibile ai suoi stessi genitori. Purtroppo, Frozan non è stata l'unica vittima di quella violenza di genere<sup>1</sup> contro le donne restaurata dai talebani con il loro ritorno al potere dopo il ventennio di amministrazione statunitense. Violenza particolarmente feroce che cerca di annientare le donne, limitandone la libertà, la vita e la dignità come esseri umani. Nonostante le notizie su quanto stia succedendo in Afghanistan arrivino a singhiozzo a causa della censura sui mezzi di comunicazione, i media internazionali riportano numerosi casi di donne che vengono assassinate, colpevoli di battersi per la difesa dei più fondamentali diritti umani, come quello allo studio e al lavoro.

Il ritorno dei talebani, un gruppo nutrito di guerriglieri fondamentalisti islamici formato da studenti del Corano che pretendono seguire la *sharia* per governare il paese<sup>2</sup>, ha fatto ripiombare le donne afghane in quello stesso incubo in cui erano state costrette a vivere dal 1996, anno nel quale i talebani conquistarono Kabul rovesciando il governo di Burhanuddin Rabbani, al 2001, momento in cui dopo che le forze statunitensi sconfissero i talebani, cominciò un ventennio in cui gli Stati Uniti e i loro alleati cercarono di mantenere l'ordine e instaurare un sistema democratico<sup>3</sup>. Prima del 1996, le donne afghane erano coinvolte in tutte le sfere della vita sociale, economica e politica. Erano una parte rilevante della forza lavoro, occupandosi in tutti i settori, tra i quali l'educazione, la medicina, le forze armate, etc<sup>4</sup>.

L'arrivo dei talebani nel 1996 rappresentò l'inizio di un periodo molto buio per i diritti delle donne che si videro private dei più basilari diritti fondamentali come la libertà di movimento (dato che non potevano circolare se non in compagnia di un parente di sesso maschile e non potevano guidare), il diritto al lavoro e all'educazione.

La riconquista del potere da parte dei talebani nel 2021 è stata accompagnata da tentativi di rassicurare sia la comunità internazionale che i propri cittadini nel senso di voler portare sicurezza e ordine, nonché di eliminare la corruzione e stabilire relazioni pacifiche con altri paesi. I talebani hanno anche assicurato che avrebbero rispettato i diritti umani di tutte le persone, in particolare delle donne. In realtà, a tali proclami non hanno

---

<sup>1</sup> Ai fini del presente lavoro, l'uso della categoria "sesso" è legato a un significato biologico, mentre il concetto di "genere" fa riferimento a una costruzione sociale e culturale. Tuttavia, nel presente testo si farà riferimento al concetto di genere come indicativo dell'universo femminile.

<sup>2</sup> Per approfondire il tema si veda: A. Rashid, *Talebani: Islam, petrolio e il grande scontro in Asia centrale*, Feltrinelli Editore, 2001.

<sup>3</sup> La Costituzione del 2004 riconosceva l'uguaglianza tra i sessi, la parità di trattamento tra uomini e donne e prevedeva delle quote per garantire la presenza femminile negli spazi di governo: si veda M.H. Kamali, *References to Islam and Women in the Afghan Constitution*, in *Arab Law Quarterly*, 22, 3, 2008, 270-306. Nel 2008 fu approvata una legge nazionale contro la violenza sulle donne e dieci anni dopo, nel 2018, fu inserita nel Codice penale una sezione intera dedicata alla protezione dei diritti delle donne, nella quale si prevedeva, tra le altre cose, il divieto del matrimonio tra minori di 16 anni, si proibiva il matrimonio forzato e sono state abrogate le circostanze attenuanti previste per i delitti d'onore.

<sup>4</sup> S.A. Middleton, *Women's Rights Unveiled: Taliban's Treatment of Women in Afghanistan*, in *Ind. Int'l & Comp. L. Rev.*, 11, 2001, 421, 441-442.

fatto seguito fatti concreti. Tutt'altro. Sin dai primi giorni del “nuovo” governo talebano, sono state restaurate tutta una serie di misure limitative dei diritti delle persone.

La reazione immediata del popolo afgano è stata quella di voler abbandonare il paese ad ogni costo. Le immagini delle persone riversate all'aeroporto di Kabul e centinaia di civili che cercavano di salire sugli aerei in partenze per fuggire, gli spari, le madri che lanciavano i propri bambini ai soldati americani cercando di dargli un futuro migliore di quello che avrebbero potuto avere restando in Afghanistan, non si cancelleranno con facilità dalla nostra memoria. Immediatamente, la reazione dell'intera comunità internazionale è stata quella dell'accoglienza. Molti Stati si sono mostrati disponibili ad accogliere in via prioritaria donne e adolescenti afgane<sup>5</sup>.

Il ritorno dei talebani al potere in Afghanistan ha destato l'attenzione internazionale sulla grave situazione che le donne sono costrette a vivere a causa di norme (legali o culturali) che le discriminano e le violentano, e che non le considerano come persone. A quasi un anno di distanza<sup>6</sup>, l'emergenza delle donne afgane non è finita e la preoccupazione internazionale generalizzata è andata affievolendosi con il passare del tempo e con la presenza, nella scena internazionale, di nuove emergenze e preoccupazioni, come il conflitto bellico in Ucraina.

Le donne afgane cominciano ad essere dimenticate e invisibilizzate, così come sono invisibili la maggior parte delle donne che vivono violenza e discriminazione. L'Afghanistan – purtroppo – non è l'unico paese al mondo dove le donne subiscono violenza e discriminazione. Secondo i dati riportati nel *Women Peace and Security Index 2021-22*, Afghanistan, Siria, Yemen, Pakistan, Iraq, Sudan del Sud, Chad, Repubblica Democratica del Congo, Sudan e Sierra Leone, sono i dieci paesi con gli indici più alti di violenza di genere contro le donne<sup>7</sup>.

Ma in realtà la lista è molto più lunga e comprende paesi dove, anche se le donne sono istituzionalmente protette contro qualunque forma di violenza, essere donna è comunque molto pericoloso. Pensiamo al Messico, per esempio. Nel 2021 è stato registrato il maggior numero di femminicidi nella storia del paese<sup>8</sup>. Tra il 2020 e il 2021, almeno 416

---

<sup>5</sup> Tra gli Stati che si sono mostrati più sensibili e aperti all'accoglienza delle donne e ragazze afgane vi è il Canada, che si è dimostrato disponibile ad accogliere fino a ventimila rifugiati, dando priorità a donne e minori (si veda La Jornada, *Canadá recibirá a 20 mil refugiados afganos*, 13 agosto 2021; in [jornada.com.mx/notas/2021/08/13/mundo/canada-recibir-a-20-mil-refugiados-afganos/](http://jornada.com.mx/notas/2021/08/13/mundo/canada-recibir-a-20-mil-refugiados-afganos/)), l'Albania, che al 30 novembre del 2021 è stato il paese che ha ricevuto più rifugiati dando asilo a 4.000 persone (A. Pita, *Tres países de los Balcanes cortejan a Estados Unidos con la acogida de refugiados afganos*, in *El País*, 30 novembre 2021, che sottolinea come anche il Kosovo ma mostrò una certa apertura, in [elpais.com/internacional/2021-12-01/tres-paises-de-los-balcanes-cortejan-al-amigo-americano-con-la-acogida-de-los-refugiados.html](http://elpais.com/internacional/2021-12-01/tres-paises-de-los-balcanes-cortejan-al-amigo-americano-con-la-acogida-de-los-refugiados.html)) e il Regno Unito, che ha dato la disponibilità di accogliere 20mila profughi. Per questo motivo, prima della fine di agosto, ha intrapreso un'operazione di evacuazione per accogliere quasi 13.000 afgani (si veda C. Fresned, *Reino Unido anuncia el final de su operación de evacuación de Afganistán en 'cuestión de horas'*, in *El Mundo*, 27 agosto 2021, in [elmundo.es/internacional/2021/08/27/6128eb28fc6c838d498b45c1.html](http://elmundo.es/internacional/2021/08/27/6128eb28fc6c838d498b45c1.html)).

<sup>6</sup> Maggio 2022.

<sup>7</sup> L'indice è disponibile al link [giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2021/11/WPS-Index-2021.pdf](http://giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2021/11/WPS-Index-2021.pdf).

<sup>8</sup> Secondo i dati forniti dal *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (SESNSP) nel 2021 sono stati registrati 1.006 femminicidi (mentre 2.747 assassinati di donne sono stati registrati come “omicidi intenzionali”). Nel 2016 i femminicidi registrati sono stati 647, nel 2017 766, nel 2018 917; nel 2019 furono 973 e, infine, nel 2020 furono 978: si veda M. Pérez, *Feminicidios han crecido 121%*, in *El Economista*, 9 marzo 2022, in [eleconomista.com.mx/politica/Mujeres-exigen-un-alto-a-la-violencia-que-padecen--20220309-0001.html](http://eleconomista.com.mx/politica/Mujeres-exigen-un-alto-a-la-violencia-que-padecen--20220309-0001.html).

donne sono state rapite e altre 957 sono state denunciate come vittime della tratta di esseri umani. Nel 2021 è stato infranto anche il massimo storico dei reati di stupro, con un totale di 21.188 denunce, il 28% in più rispetto al 2020 (16.544)<sup>9</sup>.

Inoltre, l'86% del territorio nazionale è sottoposto al meccanismo dell'allerta per violenza di genere contro le donne a causa dei dati in materia di femminicidio e sparizione forzata di donne e adolescenti: negli ultimi due anni, la richiesta di accesso alla Rete Nazionale dei Rifugi per le donne vittime di violenza di genere è aumentato del 55,59%: nel 2021, tale meccanismo ha accolto 45.490 donne e adolescenti sopravvissute alla violenza di genere<sup>10</sup>.

La violenza è fortemente correlata anche alla disuguaglianza e alla discriminazione sociale ed economica<sup>11</sup>. Le donne sono vittime anche di discriminazioni economiche e lavorative: a fine 2021, circa 21,2 milioni di donne sono state escluse dal mercato del lavoro; all'incirca 4,6 milioni hanno perso il lavoro, mentre la stragrande maggioranza (13,8 milioni) non ha la possibilità di cercare un'occupazione in quanto deve realizzare lavori domestici e di cura della famiglia<sup>12</sup>.

Messico e Afghanistan sono due paesi profondamente diversi. Purtroppo, li unisce una diffusa violenza di genere nei confronti delle donne e in particolare di quelle che non accettano che i propri diritti siano calpestati. In Messico, nel 2001 veniva uccisa Digna Ochoa y Plácido, una donna attivista che lottava per la difesa dei diritti umani. Anche Digna Ochoa, così come Frozan Safi, è stata uccisa, ma a differenza di Frozan è stata assassinata in un paese dove i diritti delle donne sono protetti e garantiti. Nonostante tali garanzie, essere donna in Messico è molto pericoloso a causa dell'elevato indice di impunità di tali delitti. Il femminicidio di Digna Ochoa è stato cronaca di una morte annunciata, poiché Digna era già stata vittima di minacce e sequestri a causa della sua attività in difesa dei diritti umani.

Dovettero passare più di 20 anni prima che Digna potesse ricevere giustizia, e l'ha ricevuta grazie alla Corte Interamericana dei Diritti Umani. I giudici interamericani, con una sentenza del 25 novembre 2021<sup>13</sup>, hanno riconosciuto lo Stato messicano come responsabile a livello internazionale delle gravi carenze avvenute nell'ambito delle indagini sulla morte di Digna Ochoa. Le autorità che avrebbero dovuto indagare per trovare i responsabili della morte di una donna che aveva dedicato la sua vita alla difesa dei diritti umani in un Paese che ha ancora un grande debito verso le vittime di gravi violazioni, hanno svolto delle indagini impregnate da stereotipi e pregiudizi di genere, ancora profondamente presenti nel patrimonio culturale messicano (e non solo),

---

<sup>9</sup> See M. Galván, #8M|20 datos sobre la violencia contra las mujeres en México, in *Expansión Política*, 7 marzo 2022, in [politica.expansion.mx/mexico/2022/03/07/datos-sobre-la-violencia-contra-las-mujeres-mexico](http://politica.expansion.mx/mexico/2022/03/07/datos-sobre-la-violencia-contra-las-mujeres-mexico).

<sup>10</sup> C. Saydi Núñez, *Violencia contra las mujeres y feminicidio íntimo a la sombra del covid-19. Los efectos perversos del confinamiento*, in *Política y Cultura*, 55, 2021, 99-119.

<sup>11</sup> Sul rapporto tra disuguaglianza, violenza e violenza di genere contro le donne in Messico, sia consentito rinviare a I. Spigno, *Gender violence against low-income women in Mexico. Analysis of the Inter-American doctrine*, in *Rivista Diritti Comparati*, Special Issue I, 2019, 167-193.

<sup>12</sup> I. Gutiérrez-Martínez, M.R. Olivas-Luján, *Equality and nondiscrimination employment legislation in Mexico: evolution and effectiveness by gender and age*, in A. Klarsfeld, L. Knappert, A. Kornau, E.S.Ng, Smith, W. Ngunjiri, *Research Handbook on New Frontiers of Equality and Diversity at Work*, Edward Elgar Publishing, 2022.

<sup>13</sup> Corte IDU, *Caso Digna Ochoa y Familiares vs. México*, 25 novembre 2021.

decidendo di mettere in evidenza gli aspetti intimi e personali della vittima, con l'obiettivo di metterne in discussione la credibilità e ledere il suo onore e dignità.

Questa è la prima volta che il Messico è stato “condannato” dalla Corte interamericana in un caso relativo alla morte di una persona difensora dei diritti umani. Ma è stata la quinta volta in cui il giudice interamericano ha riconosciuto la responsabilità internazionale dello Stato messicano per casi di violenza di genere<sup>14</sup>.

Quella femminicida è la violenza di genere contro le donne, per il solo fatto di essere donne, più visibile. Il femminicidio è solo la punta di un iceberg ben più grande. In realtà, la maggior parte dei casi di violenza di genere è molto meno visibile<sup>15</sup>. Le donne sono vittima di violenza sessuale, mutilazioni genitali femminili, crimini d'onore, matrimoni forzati, violenza domestica, ecc. Non tutti i casi di violenza di genere contro le donne hanno la “fortuna” di ricevere l'attenzione dei media e della comunità internazionale. C'è una grande fetta di violenza di genere “normalizzata” e, in quanto tale, praticamente invisibile.

Pensiamo per esempio alla storia di Maria, una giovane donna honduregna di 18 anni, che è dovuta scappare da casa con sua madre per essersi rifiutata di essere la fidanzata di un membro di una banda locale che già precedentemente, in connubio con la polizia, aveva ucciso il fratello anni prima per essersi rifiutato di unirsi a loro. Dal giorno della fuga le due donne camminarono tre mesi per recarsi dall'Honduras agli Stati Uniti. Durante il viaggio attraverso il Messico, membri della criminalità organizzata locale le hanno rapite – un evento frequente per i migranti – richiedendo un riscatto per la loro liberazione. Ma dato che Maria e sua madre non avevano nessuno a cui richiedere il denaro, Maria è stata violentata per tre giorni come “pagamento” del riscatto.

Ma possiamo anche pensare alla storia di Rodi Alvarado Peña, una giovane donna che a 16 anni di età si sposa con un uomo dell'esercito guatemalteco e vive degli anni di terrore, costellati da abusi, violenze sessuali e sodomia, violenza fisica che la condussero ad abortire, tentativi di tagliarle le mani con un machete e tante altre forme di tortura. Anche Rodi, come Maria, ha cercato di fuggire da tale forma di persecuzione, recandosi negli Stati Uniti.

Cecile (nome di fantasia) è una donna di 34 anni che vive a Kigali, in Ruanda. Appartiene al gruppo etnico tutsi. Nell'aprile del 1994, nella totale indifferenza della comunità internazionale, Cecile, insieme a circa un milione di membri della sua comunità etnica, e degli hutu moderati, è vittima di un terribile genocidio in cui stupri e torture sono usati come armi per annientare il nemico; quasi tutte le vittime di crimini sessuali vengono intenzionalmente uccise, infettate dall'HIV/AIDS o mutilate<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Si vedano i seguenti casi della Corte IDU: *González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, 16 novembre 2009; *Fernández Ortega y otros vs. México*, 30 agosto 2010; *Rosendo Cantú y otra vs. México*, 30 agosto 2010; e *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*, 28 novembre 2018.

<sup>15</sup> La violenza di genere contro le donne è una *species* de un *genus* più ampio. La *gender-based violence*, infatti, può colpire anche gli uomini proprio in quanto uomini. Nel presente lavoro, l'uso, senza ulteriori specificazioni, dell'espressione, “violenza di genere” fa riferimento alla violenza di genere nei confronti delle donne.

<sup>16</sup> Su questo punto si veda: S.V. Di Palma, *Lo stupro come arma contro le donne: l'ex Jugoslavia, il Rwanda e l'area dei Grandi Laghi africani*, in M. Flores (a cura di), *Stupri di guerra. La violenza di massa contro le donne nel Novecento*, FrancoAngeli, 2010, 220, secondo la quale almeno il 70% delle vittime tutsi sopravvissute al genocidio abbia contratto l'HIV e abbia subito mutilazioni di parti del corpo ritenute

Nelle storie qui raccontate, il *fil rouge* è rappresentato dal sesso delle protagoniste (tutte donne), vittime di violenza di genere e di una sofferenza terribile a causa di vari atti di tortura a cui diversi uomini (un fidanzato, alcuni poliziotti, dei parenti di diverse etnie) le hanno sottoposte per il semplice fatto di essere donne, alle quali il loro paese, anziché proteggerle da una violenza di genere generalizzata, ha voltato le spalle.

Frozan e Digna non sono riuscite a fuggire. Maria, Claudia, Rodi e Cecile sono invece riuscite a scappare e hanno cercato protezione internazionale in un altro paese. Ma non hanno la certezza che riusciranno a ottenere tale protezione internazionale. Il loro destino è affidato a una sorta di roulette russa<sup>17</sup> che dipende da tanti fattori e in particolare dall'applicazione, a livello nazionale, di un'interpretazione *gender sensitive* del diritto internazionale dei rifugiati.

Nonostante gli importanti sviluppi del diritto internazionale sulla materia (sui quali si veda più diffusamente il par. 2), gli Stati, avvalendosi anche della mancanza del riconoscimento di un diritto all'asilo<sup>18</sup>, mantengono una posizione scostante che non garantisce certezza nella protezione dei diritti delle donne.

Tale situazione è legata al fatto che, come si vedrà nelle pagine che seguono, il diritto internazionale dei rifugiati nasce per rispondere alle necessità di un contesto molto specifico, quello degli sfollati della Seconda guerra mondiale e, nella sua versione originaria, non includeva la prospettiva di genere o del sesso. Inoltre, i progressi realizzati nella materia sono prevalentemente progressi di *soft law* (che quindi non generano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati). Ciononostante, il panorama internazionale degli ultimi anni è cambiato profondamente e anche se questo ha garantito una maggiore protezione delle donne che richiedono asilo, è anche vero che vi sono dinamiche di violenza di genere molto più invisibili ma non per questo meno importanti nel momento in cui è necessario dare protezione internazionale.

Nel presente lavoro, si analizzeranno innanzitutto gli sviluppi *gender sensitive* del diritto internazionale in materia di rifugiati, sottolineando in particolare la possibilità di interpretare gli elementi necessari per la concessione della condizione di rifugiato alla luce della prospettiva di genere e le lacune che ancora esistono specialmente per quanto riguarda la possibilità di considerare la cd. violenza domestica o privata come una forma di violenza di genere che giustifica la concessione della protezione internazionale prevista dalla Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati del 1951 (par. 3). Posteriormente, nel par. 4, si proporranno gli elementi di un test che i giudici o le autorità competenti in ogni paese dovrebbero applicare per poter considerare, con riferimento a ogni caso specifico, se si tratta di ipotesi che giustificano la concessione della protezione internazionale a donne vittime di violenza di genere. Tale test sarà costruito alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza nazionale e internazionale, con riferimento alla violenza di genere. Chiude il testo un paragrafo con alcune riflessioni finali (par. 5).

---

caratteristiche dell'etnia tutsi, tra le quali il naso e le dita (oltre al seno, considerato come simbolo di femminilità).

<sup>17</sup> J.J. Kallinosis, *Refugee Roulette: A Comparative Analysis of Gender-Related Persecution in Asylum Law*, in *DePaul J. Women, Gender & L.*, 6, 2017.

<sup>18</sup> Sul punto si veda: J. Martín y Pérez De Nanclares, *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, Colex, 2002.

## 2. Il lungo e tortuoso cammino verso una protezione internazionale con prospettiva di genere

Le donne rappresentano quasi la metà delle persone richiedenti asilo<sup>19</sup> e la violenza di genere costituisce una delle principali ragioni per le quali le donne scappano dal proprio paese. L'apparato normativo internazionale in materia di protezione delle persone rifugiate non contiene disposizioni speciali che facciano riferimento alla protezione specifica delle donne. Se osserviamo la definizione di "rifugiato" contenuta nella Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati adottata dall'Organizzazione delle Nazioni Unite nel 1951<sup>20</sup>, possiamo notare come sia neutra per quanto riguarda il genere e il sesso. Si tratta di una neutralità solo apparente, dato che in realtà la normativa *de qua* è il prodotto di una marcata ottica maschile promossa da una sola apparente oggettività<sup>21</sup>. Tale neutralità è confermata anche dal Protocollo di New York del 1967 e trova la propria spiegazione innanzitutto nella *ratio* di tali documenti. La Convenzione del 1951 fu approvata per rispondere alla necessità di accoglienza di milioni di cittadini europei a seguito della Seconda guerra mondiale<sup>22</sup>, come mostrato anche dalle limitazioni territoriali e geografiche poste dal testo originario della Convenzione e poi rimosse dal Protocollo di New York nel 1967<sup>23</sup>. Il testo della Convenzione ha recepito così un concetto di "persona rifugiata" costruito intorno all'idea di un "ambasciatore dei valori occidentali"<sup>24</sup>.

La neutralità del concetto classico di rifugiato è da ricollegarsi anche al particolare momento storico in cui tali documenti sono stati approvati, durante il quale la donna era concepita come oggetto di protezione. Il processo di incorporazione della donna come soggetto di diritto pieno, grazie alla inclusione della prospettiva di genere nella

---

<sup>19</sup> Si vedano: E. Arbel, C. Dauvergne, J. Millbank (eds.), *Gender in Refugee Law: From the Margins to the Centre*, Routledge, 2014; J. Freedman, *Introduction. Gendering the International Asylum and Refugee Debate*, Basingstoke: PalgraveMacmillan, 2015; e H. Cheikh Ali *et al.*, *Gender Related Asylum Claims in Europe: A Comparative Analysis of Law, Policies and Practice Focusing on Women in Nine EU Member States*, European Parliament, 2012.

<sup>20</sup> Il cui contenuto è stato costruito sull'art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti umani che riconosce il diritto di ogni persona di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni, con la specificazione che tale diritto non può essere invocato quando la persona sia ricercata per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite.

<sup>21</sup> Cfr. N. Kelly, *Gender-Related Persecution: Assessing the Asylum Claims of Women*, in *Cornell Int'l L.J.*, 26, 1993, 625, spec. 626-627. Tale neutralità di linguaggio è stata profondamente criticata dai movimenti femministi dato che la discriminazione sistematica nei confronti delle donne comincia proprio con il "linguaggio di riferimento maschile alla base di tutti gli strumenti giuridici internazionali relativi ai rifugiati": si veda N. Mahmud, *Crimes against honour: Women in international refugee law*, in *Journal of Refugee Studies*, 9, 4, 1996, 367-382.

<sup>22</sup> J. Prochazka, *There is No Honor in Honor Killings: Why Women at Risk for Defying Socialsexual Norms must be Considered a "Particular Social Group" Under Asylum Law*, in *T. Jefferson L. Rev.*, 34, 2012, 445, 452.

<sup>23</sup> La versione originaria della Convenzione conteneva due limiti strutturali di rilievo. Il primo era di tipo temporale dato che l'applicazione della Convenzione era limitata agli eventi occorsi prima del 1° gennaio 1951. Il secondo limite era di tipo geografico, in quanto l'applicazione era limitata solamente ai paesi europei.

<sup>24</sup> Così E. Rigo, *La protezione internazionale alla prova del genere: elementi di analisi e problematiche aperte*, in *Questione Giustizia*, 2, 2018, 117-128, spec. 118, richiamando P. Tuitt, *False Images. Law's Construction of the Refugee*, Pluto Press, 1996.

reinterpretazione della definizione classica di persona rifugiata, è stato possibile sia grazie ai movimenti femministi, ma anche grazie all'interpretazione del diritto internazionale dei rifugiati attraverso il prisma della tutela internazionale dei diritti umani<sup>25</sup>.

Sarà proprio grazie ai movimenti femministi degli anni Sessanta e Settanta che quel paradigma dominante secondo cui la violazione dei diritti umani delle donne (comprese adolescenti e bambine) era un tema che riguardava esclusivamente l'ambito privato ma non quello pubblico (paradigma intorno al quale era stata costruita la Convenzione e tutto il diritto dei rifugiati) e tale caratterizzazione implicava l'esclusione di un possibile intervento dello Stato<sup>26</sup>, comincia a essere smantellato, mediante un processo piuttosto lento e non privo di ostacoli.

La prospettiva di genere è stata incorporata grazie all'interpretazione istituzionale da parte dell'Agenzia ONU per i Rifugiati (UNHCR, dal nome in inglese *United Nations High Commissioner for Refugees*), organo che si limita a funzionare come "custode" della Convenzione e che ha consentito di garantire protezione alle donne che soffrono persecuzione per violenza di genere mediante una interpretazione progressista di un testo formalmente anacronistico, che richiede che per poter dare protezione internazionale si deve rientrare in uno dei motivi tassativi indicati nella Convenzione del 1951 (razza, religione, nazionalità, gruppo sociale o opinioni politiche), lasciando alle donne vittima di violenza di genere l'unica "scappatoia" dell'ambigua categoria del "determinato gruppo sociale".

In particolare, per poter godere della protezione internazionale prevista dalla Convenzione del 1951, è necessario che ricorrano quattro elementi: innanzitutto, la persona richiedente deve trovarsi al di fuori del proprio Paese d'origine; in secondo luogo, la persona che richiede la protezione internazionale non può o non vuole avvalersi della protezione del proprio Paese d'origine; il terzo elemento è rappresentato dal fatto che tale impossibilità o mancanza di volontà deve essere imputabile ad un fondato timore di persecuzione; infine, la persecuzione di cui la persona richiedente ha fondato timore deve essere basata tassativamente su uno dei seguenti motivi/condizioni: razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un particolare gruppo sociale o opinione politica. Si tratta di condizioni determinanti in mancanza delle quali la richiesta di rifugio non sarà accolta<sup>27</sup>. Le donne vittime di violenza di genere scappano dal loro paese perché sono oggetto di persecuzione per il solo fatto di essere donne e sono costrette a far rientrare la loro richiesta di asilo in una delle categorie indicate dalla Convenzione del 1951 che hanno una logica completamente androcentrica. Di conseguenza sono costrette a farle rientrare nella categoria ambigua dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale<sup>28</sup>, con tutte le difficoltà che saranno analizzate nelle pagine che seguono.

---

<sup>25</sup> D.E. Anker, *Refugee Law, Gender, and the Human Rights Paradigm*, in *Harv. Hum. Rts. J.*, 15, 2002, 133.

<sup>26</sup> Sul punto si rinvia a N. Kelly, *The Convention Refugee Definition and Gender-Based Persecution: A Decade's Progress*, in *International Journal of Refugee Law*, 13, 2002, 559-568; A. Edwards, *Transitioning Gender: Feminist Engagement with International Refugee Law and Policy*, in *Refugee Survey Quarterly*, 29, 2010, 21-45; J. Freedman, *Gendering the International Asylum and Refugee Debate*, Palgrave, 2015.

<sup>27</sup> V. Oosterveld, *Gender at the Intersection of International Refugee Law and International Criminal Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, 12, 5, 2014, 953-974.

<sup>28</sup> V. Plant, *Honor Killings and the Asylum Gender Gap*, in *J. Transnat'l L. & Pol'y*, 15, 2005, 109, 110 e 120.

In realtà, per avere un documento – peraltro di *soft law*, che riconosca la necessità di incorporare la prospettiva di genere nella valutazione delle domande di protezione internazionali, si dovranno aspettare oltre cinquant'anni dalla Convenzione: nel 2002 l'UNHCR adottò delle linee guida sulla persecuzione di genere<sup>29</sup>, dove si fa riferimento esplicito alle donne come determinato gruppo sociale. Secondo tali linee guida «la caratteristica del sesso può essere correttamente collocata nella categoria di gruppo sociale, con le donne che costituiscono un chiaro esempio di sottoinsieme sociale definito da caratteristiche innate e immutabili e che sono di frequente trattate in maniera differente rispetto agli uomini. Le loro caratteristiche, inoltre, le identificano come gruppo in una società, rendendole soggette, in alcuni Paesi, a trattamenti e standard differenti».

Inoltre, l'art. 60 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (cd. Convenzione di Istanbul) stabilisce che gli Stati firmatari «[devono adottare] le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che la violenza contro le donne basata sul genere possa essere riconosciuta come una forma di persecuzione ai sensi dell'articolo 1, A (2) della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e come una forma di grave pregiudizio che dia luogo a una protezione complementare/sussidiaria».

Consapevoli del fatto che le donne richiedenti protezione internazionale spesso subiscono la persecuzione in modo diverso dagli uomini rifugiati, vari Stati hanno adottato linee guida sulle donne richiedenti asilo, come Australia<sup>30</sup>, Canada<sup>31</sup>, Paesi Bassi<sup>32</sup>, Norvegia<sup>33</sup>, Sudafrica<sup>34</sup>, il Regno Unito<sup>35</sup> e gli Stati Uniti<sup>36</sup>. Alcuni Stati adottano un approccio diverso e hanno incluso il “sesso” o il “genere” nell'elenco dei motivi della Convenzione nella loro legislazione nazionale<sup>37</sup>.

---

<sup>29</sup> UNHCR, *Linee Guida sulla protezione internazionale n. 1, La persecuzione di genere nel contesto dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati*, 7 maggio 2002 (HCR/GIP/02/01).

<sup>30</sup> In Australia si veda le *Guidelines on Gender Issues for Decision Makers* [1996] e le *Gender Guidelines* [2012].

<sup>31</sup> In Canada si veda le *Guidelines for Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution* [2003].

<sup>32</sup> Nei Paesi Bassi nel 2000 è stato approvato l'*Aliens Act Implementation Guidelines*.

<sup>33</sup> In Norvegia si veda le *Guidelines – Persecution for Other Reasons* [1998].

<sup>34</sup> In Sudafrica si veda le *Gender Guidelines for Asylum Determination* [1999].

<sup>35</sup> Nel Regno Unito si veda l'*Asylum Gender Guidelines* [2000] e il *Gender Issues in the Asylum Claim* [2006].

<sup>36</sup> Negli Stati Uniti i documenti rilevanti sono le *Considerations for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims From Women* [1995] e le *Gender Guidelines for Overseas Refugee Processing* [2000].

<sup>37</sup> Si veda la definizione di appartenenza a un determinato gruppo sociale contenuta nella *section 1 del Refugee Act 1996* irlandese secondo la quale «includes membership of a trade union and also includes membership of a group of persons whose defining characteristic is their belonging to the female or the male sex or having a particular sexual orientation». Il *Refugee Act 1998* del Sudafrica definisce il “social group” come inclusivo, tra gli altri, di «a group of persons of particular gender, sexual orientation, [...]». In Spagna, la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad mujeres y hombres*, ha esteso il principio di uguaglianza previsto nell'art. 3, secondo il quale «El principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres supone la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, y, especialmente, las derivadas de la maternidad, la asunción de obligaciones familiares y el estado civil», alla *Ley 5/1984 de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado*, e in particolare «a las mujeres extranjeras que huyan de sus países de origen debido a un temor fundado a sufrir persecución por motivos de género». Si v. inoltre: A. Edwards, *Age and Gender Dimensions in International Refugee Law*, in E.

In Europa, si afferma esplicitamente la necessità di interpretare la normativa sulla protezione internazionale tenendo in considerazione l'identità di genere. Ma nonostante tale apparato normativo *gender sensitive*, anche in Europa, ancora oggi, vi sono delle lacune importanti con riferimento alla tutela e al riconoscimento effettivo dei diritti delle donne che cercano protezione. Tale evoluzione ha permesso l'inclusione della prospettiva di genere nella concessione di richieste di asilo presentate da donne vittime di violenza di genere come si vedrà nelle pagine che seguono.

### **3. La persecuzione delle donne vittime di violenza di genere**

Secondo i dati presentati dalla *Thomson Reuters Foundation*, i dieci paesi dove è più pericoloso essere donna sono India, Afghanistan, Siria, Somalia, Arabia Saudita, Pakistan, Repubblica Democratica del Congo, Yemen, Nigeria e Stati Uniti. Non è una coincidenza che quattro (Siria, Afghanistan, Repubblica Democratica del Congo e Somalia) di questi siano tra i primi paesi di origine dei rifugiati nel mondo.

Le donne scappano da vari contesti di violenza. Possono scappare da conflitti armati (come nel caso della Siria e della Repubblica Democratica del Congo), da una violenza generalizzata (come in India, Somalia e Arabia Saudita) o da paesi dove vi è una impunità sistematica ed endemica (come nel caso dei paesi centro e latinoamericani).

La definizione di violenza di genere prevista a livello internazionale è piuttosto ampia e non sempre univoca, dato che cerca di racchiudere in un concetto definitorio una realtà piuttosto complessa e poliedrica e che si alimenta inevitabilmente di nozioni giuridiche ma anche sociologiche, antropologiche e culturali, contestuali strettamente legate all'ambiente sociale e culturale di riferimento. Tali caratteristiche hanno condotto inevitabilmente a una profonda regionalizzazione del fenomeno<sup>38</sup>.

---

Feller, V. Turk, F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, 2003, 56.

<sup>38</sup> A prova di ciò è possibile osservare come nel sistema interamericano la violenza di genere è definita dalla Convenzione interamericana sulla prevenzione, la repressione e l'eliminazione della violenza contro le donne (cd. Convenzione di Belém do Pará), del 1994, primo trattato regionale che ha adottato delle misure specifiche in materia di violenza di genere. L'art. 1 del documento definisce la violenza contro le donne "ogni atto o condotta, fondata sul genere, che cagioni la morte o un danno o sofferenza fisica, sessuale o psicologica alle donne, sia nella sfera pubblica, sia in quella privata", per poi specificare nell'art. 2 che "la violenza contro le donne comprende la violenza fisica, sessuale e psicologica commessa: a) all'interno della famiglia o nell'ambito domestico o all'interno di qualunque altra relazione interpersonale, che l'autore condivida o meno il domicilio della donna, comprese, tra l'altro, lo stupro, le percosse, gli abusi sessuali; b) nella comunità, perpetrata da qualunque persona, e che comprende, tra l'altro, lo stupro, l'abuso sessuale, la tortura, il traffico di persone, la prostituzione forzata, il sequestro, le molestie sessuali sul luogo di lavoro, negli istituti di istruzione, nelle strutture sanitarie e in ogni altro luogo; c) commessa o tollerata dallo Stato o da agenti dello Stato, indipendentemente da dove ha luogo". Anche il Protocollo alla Carta Africana sui diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle donne in Africa (2003), nell'art. 1, lett. j) definisce la violenza contro le donne, come "ogni atto perpetrato contro le donne che sia causa o possa essere causa di un danno fisico, sessuale, psicologico ed economico a loro carico, compresa la minaccia di porre in essere un tale atto; ovvero la messa in atto dell'imposizione di restrizioni arbitrarie o la privazione di fondamentali libertà nella vita pubblica o privata, in tempo di pace o in situazioni di conflitto armato o guerra;". Infine, l'art. 3 della Convenzione di Istanbul definisce la violenza nei confronti delle donne come "una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria

La definizione più diffusa di violenza contro le donne basata sul genere include ogni forma di violenza (fisica, psicologica, sessuale, economica, istituzionale e qualsiasi altra forma di violenza che incida sulla dignità, integrità e libertà) esercitata nei confronti di una o più donne a causa del genere e quindi proprio in quanto “donna/e” e che si può manifestare in diversi luoghi, contesti e relazioni, appartenenti sia all’ambito pubblico che al privato<sup>39</sup>.

A questo punto, dovremmo porci la seguente domanda. In quali casi, quindi, la violenza di genere può essere considerata come una forma di persecuzione ai sensi della Convenzione sullo statuto dei rifugiati del 1951?

Innanzitutto, la Convenzione del 1951 prevede che per poter ottenere la protezione internazionale corrispondente allo status di persona rifugiata, la persona richiedente deve avere il giustificato timore di soffrire una persecuzione, sia che si tratti di una persecuzione già sofferta che si può ripetere nel caso in cui la persona venga rimpatriata o di un giustificato motivo di una persecuzione futura (anche se fino a quel momento la persona richiedente non ha sofferto nessuna persecuzione in concreto).

Uno dei punti maggiormente discussi dalla dottrina concerne proprio il significato del concetto di persecuzione. Difatti, non esiste una definizione universalmente accolta<sup>40</sup>. La *Board of Immigration Appeals* (BIA), organo amministrativo d’appello responsabile della revisione delle decisioni dei tribunali statunitensi per l’immigrazione, interpreta il concetto di “persecuzione” come «danno o sofferenza inflitta su una persona al fine di punirla per il possesso di un credo o di una caratteristica che un persecutore cerca di superare»<sup>41</sup>, che può essere inflitta o dal governo o da persone che il governo non può controllare<sup>42</sup>. Il Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato dell’UNHCR afferma che la persecuzione include sempre una minaccia alla vita o altre gravi violazioni dei diritti umani<sup>43</sup>.

Di conseguenza, se la persecuzione consiste in atti o omissioni che costituiscono una minaccia alla vita o altre gravi violazioni dei diritti umani, la violenza di genere contro le donne, intesa a sua volta come qualunque forma di violenza che incida sulla vita, dignità,

---

della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata”. La lett. b dell’art. 3 inoltre specifica che “l’espressione “violenza domestica” designa tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all’interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l’autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima;”. Infine, dopo aver definito il “genere” come il complesso di “ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini;”, la lett. d. dell’art. 3 stabilisce che l’espressione “violenza contro le donne basata sul genere” designa qualsiasi violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato;”.

<sup>39</sup> Su questo punto si veda A. Merli, *Violenza di genere e femminicidio. Le norme penali di contrasto e la legge n. 119 del 2013 (cd. legge sul femminicidio)*, ESI, 2015.

<sup>40</sup> S.T. Shapiro, *She Can do No Wrong: Recent Failures in America’s immigration Courts to Provide Women Asylum From “Honor Crimes” Abroad*, in *Am. U. J. Gender Soc. Pol’y & L.* 18, 2010, 293 e 302.

<sup>41</sup> A.B. Kretkowski, *Continuing Persecution: An Argument for Doctrinal Codification in Light of In re A-T and Brand X*, in *Iowa L. Rev.*, 94, 2008, 331 e 338.

<sup>42</sup> S.T. Shapiro, *She Can do No Wrong: Recent Failures in America’s immigration Courts to Provide Women Asylum From “Honor Crimes” Abroad*, cit., 302

<sup>43</sup> UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 1979 (ed. 1992 e 2019), par. 51.

integrità e libertà delle donne, può e anzi deve essere considerata come una forma di persecuzione.

In realtà, tale punto era stato già chiarito dall'UNHCR, sia nel Manuale sulle procedure e i criteri per la determinazione dello status di rifugiato in base alla Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati<sup>44</sup>, secondo il quale gli atti di violenza privati possono essere considerati persecuzioni se sono consapevolmente tollerate dalle autorità o se le autorità rifiutano o si dimostrano incapaci di offrire una protezione effettiva, che nelle Linee guida sulla persecuzione di genere del 2002, dove si era affermato che, senza dubbio alcuno, lo stupro, le violenze legate alla dote, la mutilazione genitale femminile, la violenza domestica e la tratta, sono tutte azioni che infliggono alla vittima grave dolore e sofferenza sia di natura fisica che mentale e che sono state utilizzate come forme di persecuzione sia da parte degli Stati che di attori privati<sup>45</sup>. Persecuzione che si realizza anche con riferimento a leggi che derivano da norme e pratiche tradizionale o culturali che non sempre rispettano gli standard internazionali in materia di diritti umani<sup>46</sup>. Allo stesso modo, vi sarebbe persecuzione con riferimento ai casi in cui uno Stato può aver proibito una pratica persecutoria, come nel caso della mutilazione genitale femminile, ma ciononostante si continua a tollerare la pratica o di fatto non si riesce a porne fine.

La persecuzione con motivo di genere può assumere diverse forme a seconda della cultura e del contesto nel quale si realizza. In molte culture mediorientali, l'onore di una famiglia è sacro e codipende dall'onore e dalla reputazione di ciascun membro della famiglia<sup>47</sup>. Di conseguenza, le azioni di un membro della famiglia che possono recare disonore alla famiglia e alla comunità vengono spesso trattate nei modi più estremi. È opinione diffusa, difatti, che l'uccisione dell'autore della presunta condotta immorale "laverà la vergogna con il sangue e ripristinerà l'onore offuscato"<sup>48</sup>. Nella pratica questo si traduce spesso in attacchi violenti contro le donne, nel caso in cui una donna rimanga incinta al di fuori del matrimonio (senza importare se la gravidanza sia stata voluta o se sia il risultato di una violenza)<sup>49</sup> o decida divorziare<sup>50</sup>.

---

<sup>44</sup> *Ivi*, par. 24.

<sup>45</sup> UNHCR, *Linee Guida sulla protezione internazionale n. 1, La persecuzione di genere nel contesto dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati*, cit., par. 18.

<sup>46</sup> *Ivi*, par. 10.

<sup>47</sup> L.N. Devers, S. Bacon, *Interpreting Honor Crimes: The Institutional Disregard Towards Female Victims of Family Violence in the Middle East*, in *Int'l. J. Of Criminology & Soc.*, 3, 2010, 359 e 360.

<sup>48</sup> J. Prochazka, *There is No Honor in Honor Killings: Why Women at Risk for Defying Socialsexual Norms must be Considered a "Particular Social Group" Under Asylum Law*, cit., 47.

<sup>49</sup> K.C. Arnold, *Are the Perpetrators of Honor Killings Getting Away with Murder? Article 340 of the Jordanian Penal Code Analyzed Under the Convention of the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in *Penn State Int'l L. Rev.*, 23, 2004, 1343 e 1345, racconta il caso di Amal, una donna giordana di diciassette anni, rimasta incinta dopo essere stata violentata da un amico del padre. Una volta fallito il tentativo della sua famiglia di ottenere un aborto e dato che in Giordania, la gravidanza al di fuori del matrimonio implica uno stigma estremamente negativo. Così, mentre Amal dormiva, suo padre e suo fratello le hanno sparato otto volte con l'intenzione di ucciderla. Amal è sopravvissuta al tentato omicidio ed è attualmente detenuta in carcere dal governo giordano.

<sup>50</sup> Si veda J.A. Cohan, *Honor Killings and the Cultural Defense*, in *Cal. W. Int'l L.J.*, 40, 2010, 177, spec. 195, nel quale si narra la storia di Samia Sarwar, una donna pachistana, vittima di reiterati abusi e violenze da parte del marito che era stata costretta a sposare che aveva preso la decisione di divorziarsi. I suoi genitori, informati delle intenzioni di Samia e sconvolti dalla vergogna che ciò avrebbe avuto sulla loro

Nonostante la mutilazione genitale femminile (in qualunque delle sue varianti) è internazionalmente riconosciuta come violazione dei diritti umani di donne e bambine, viene praticata ancora oggi in molti paesi del mondo (prevalentemente in Africa, ma anche in Indonesia, Malaysia e Yemen)<sup>51</sup> e deve essere considerata come una forma di persecuzione, così come la violenza sessuale e lo stupro. Specialmente nei contesti di conflitto, la violenza sessuale e lo stupro non sono degli strumenti arbitrari di violenza: si tratta piuttosto di strumenti di oppressione sistematica e come parte di una feroce strategia di guerra che considera i corpi delle donne come un campo di battaglia<sup>52</sup>. Anche a livello nazionale, fino a poco tempo, lo stupro è stato considerato come una forma di violenza privata, anche nei casi in cui fosse stato realizzato per fini politici<sup>53</sup>. Per cominciare a considerare lo stupro come una forma di tortura anche al di fuori dei conflitti, si dovrà aspettare il 1998 e il riconoscimento del Tribunale penale internazionale per il Ruanda (agevolato dalle decisioni gli anni Novanta dei tribunali statunitensi e canadesi)<sup>54</sup>.

---

famiglia, hanno assunto un sicario. Con uno stratagemma, la madre di Samia ha accettato di incontrarla nell'ufficio del suo avvocato. Una volta lì, il sicario sparò e uccise Samia, tentando di uccidere anche il suo avvocato. La madre di Samia assistette all'assassinio della figlia, senza nessun rimpianto.

<sup>51</sup> S. Nichols, *American Mutilations: The Effects of Gender-Biased Asylum Laws on the World's Women*, in *Kan, J.L. & Pub. Pol'y*, 6, 1996, 42.

<sup>52</sup> Si v. C. Lamb, *I nostri corpi come campi di battaglia. Storie di donne, guerra e violenza*, Mondadori, 2021, M. Flores (a cura di), *Stupri di guerra. La violenza di massa contro le donne nel Novecento*, cit., e V. Oosterveld, *Gender at the Intersection of International Refugee Law and International Criminal Law*, cit., 954.

<sup>53</sup> Sul punto si veda la giurisprudenza di alcuni tribunali statunitensi e canadesi raccolti in D.E. Anker, *Refugee Law, Gender, and the Human Rights Paradigm*, cit.

<sup>54</sup> *Fiscal v. Jean Paul Akayesu* (Case No. ICTR-96-4-T). Si veda anche la decisione della House of Lords britannica nel caso *In re B (FC) (Appellant) (2002)*. *Regina v. Special Adjudicator, Ex parte Hoxha (FC)*, [2005] UKHL 19, 10 marzo 2005, che ha riconosciuto che lo stupro nel contesto di un conflitto armato può essere una persecuzione, affermando che le donne sono particolarmente vulnerabili alla persecuzione mediante violenza sessuale come arma di guerra. Inoltre, la House of Lords ha sottolineato come la persecuzione derivante dallo stupro può durare ben oltre il crimine iniziale, nel senso che il modo in cui una vittima viene successivamente trattata all'interno della sua comunità può qualificarla per lo status di rifugiato: "To suffer the insult and indignity of being regarded by one's own community (in Mrs B's words) as 'dirty like contaminated' because one has suffered the gross ill-treatment of a particularly brutal and dehumanising rape directed against that very community is the sort of cumulative denial of human dignity which to my mind is quite capable of amounting to persecution. Of course the treatment feared has to be sufficiently severe, but the severity of its impact upon the individual is increased by the effects of the past persecution. The victim is punished again and again for something which was not only not her fault but was deliberately persecutory of her, her family and her community": cfr. *Regina v. Special Adjudicator, Ex parte Hoxha (FC)*, cit., par. 36.

Mentre risulta tendenzialmente pacifico concedere lo status di rifugiata a donne vittime di violenza di genere visibile come nei casi di mutilazione genitale femminile<sup>55</sup>, di tratta<sup>56</sup>, di matrimonio forzato, vi sono ancora oggi tutta una serie di difficoltà importanti che si incontrano con riferimento a situazioni nelle quali la persona richiedente protezione internazionale legata allo status di rifugiato sta scappando da una situazione di violenza domestica o violenza privata.

#### **4. Non è un problema privato: verso l'elaborazione di un gender sensitive test da applicare nei casi di richiesta di protezione internazionale per violenza domestica**

Nonostante gli importanti sviluppi e le conquiste realizzatesi sia a livello internazionale che nazionale per quanto concerne l'inclusione di una prospettiva di genere nella protezione internazionale delle donne, vi è ancora uno spazio troppo ampio di incertezza, che deriva prevalentemente dalla persistenza presente ancora oggi di quell'impronta marcatamente androcentrica che ha segnato per molto tempo sia la definizione prevalente di "persona rifugiata" nel diritto internazionale, ma anche l'idea della rilevanza pubblica degli attori dei fondati motivi di persecuzione che giustificerebbero la concessione della protezione internazionale<sup>57</sup>. Al contrario, la cd. "persecuzione privata", realizzata da soggetti privati senza vincolo alcuno con lo Stato e

---

<sup>55</sup> Si vedano in questo senso anche le sentenze del Tribunale di Roma, sez. I civ. del 29 dicembre 2014 (est. Got Mansi), relativa a una donna proveniente dalla regione di Casamance, in Senegal, a cui era stato riconosciuto da parte della Commissione territoriale competente, lo status attenuato della protezione umanitaria. La decisione della Commissione territoriale è stata ribaltata dal Tribunale, a seguito dell'allegazione di un certificato medico attestante cicatrici compatibili con le mutilazioni genitali, riconoscendo la sussistenza di un «fondato timore che la ricorrente possa subire violenza in ragione della sua appartenenza al genere femminile», nonché riscontrando l'esistenza di un rischio concreto ed effettivo che «sia sottoposta, come in passato, nel suo Paese di origine ad un trattamento inumano e degradante quale è la pratica della mutilazione dei genitali femminili».

<sup>56</sup> In questo senso si veda la decisione della *Immigration and Asylum Chamber* dell'*Upper Tribunal* del Regno Unito nel caso *TD and AD (Trafficked women) (CG) v. Secretary of State for the Home Department*, 23 febbraio 2016, nella quale si afferma che esiste un'obbligo internazionale di proteggere le vittime di tratta e che le vittime di tratta devono ricevere protezione internazionale come rifugiate. Nello stesso senso anche una recente decisione della *Cour nationale du droit d'asile* francese, Décision No. 10012810, 24 marzo 2015, che ha riconosciuto che la tratta deve essere considerata una forma di persecuzione ai sensi della Convenzione sui rifugiati. Di segno contrario, è la pronuncia della Corte EDU, nel caso *L.O. v. Francia* (18 giugno 2015). Il caso riguardava una cittadina nigeriana trasferitasi in Francia nel 2010 dopo che il suo trafficante le aveva detto che poteva guadagnare soldi lavorando in Francia come baby sitter per i suoi figli, ma era stata invece costretta a prostituirsi. Nel 2011 aveva chiesto asilo sulla base del rischio di subire mutilazione genitale femminile e matrimonio forzato. La sua richiesta era stata respinta dalle autorità francesi nel 2013. La richiesta di riesame della sua domanda di asilo in quanto vittima di una rete di tratta di esseri umani fu respinta ancora una volta. Il ricorso presentato alla Corte EDU si basava sul fatto che il suo ritorno in Nigeria l'avrebbe esposta a un rischio reale di trattamento inumano e degradante contrario all'articolo 3 CEDU (divieto di tortura), in quanto il suo trafficante aveva minacciato di farle del male se non avesse pagato il suo "debito" nei suoi confronti. La Corte EDU ha rigettato il ricorso sulla base dell'argomento che le autorità nigeriane erano in grado di offrirle una protezione sufficiente contro qualsiasi rischio di danno e di fornirle assistenza al ritorno e pertanto non vi erano motivi seri e attuali per ritenere che la ricorrente sarebbe stata effettivamente a rischio di trattamento contrario all'articolo 3 al ritorno in Nigeria.

<sup>57</sup> E. Arbel, C. Dauvergne, J. Millbank (eds.), *Gender in Refugee Law: From the Margins to the Centre*, cit., 3.

le autorità a questo legate, non rientrava tra i criteri maggiormente presi in considerazione per la concessione della protezione internazionale<sup>58</sup>. Tale dato ha comportato una esclusione ed emarginazione delle donne, percepite come meno coinvolte attivamente nell'azione politica (sulla quale si era costruita la Convenzione nel 1951) rispetto agli uomini<sup>59</sup>.

Diversi sono gli ostacoli tuttora presenti per una completa protezione internazionale *gender sensitive* e che potrebbero essere facilmente superabili mediante l'inclusione di una prospettiva di genere, intesa come uno strumento metodologico creato dalle teorie femministe che permette di sradicare le disegualianze di potere create da differenze biologiche, sociali o anatomiche tra uomini e donne<sup>60</sup>. L'applicazione della prospettiva di genere, quindi, permetterebbe di influenzare i rapporti diseguali di potere e subordinazione delle donne rispetto agli uomini. In questo senso, giudicare con una prospettiva di genere implica un'attività di analisi e di argomentazione rigorosa da parte dei giudici, che devono necessariamente individuare l'esistenza, o meno, di qualche fattore di genere che incide in ogni caso specifico. Questo approccio consente di emanare le misure correttive necessarie, senza pregiudizi o stereotipi che potrebbero riprodurre e rafforzare rapporti di potere diseguali. La sua applicazione è necessaria per poter superare gli ostacoli al riconoscimento della protezione internazionale per le donne vittime di violenza di genere. In particolare, nel presente lavoro, saranno identificati quattro ostacoli che sono quelli più comuni emersi dalla giurisprudenza comparata sulla materia.

Innanzitutto, il primo ostacolo affrontato da molte delle donne che hanno sofferto violenza di genere e che richiedono la protezione internazionale prevista dalla Convenzione è rappresentato dal fatto che la violenza di genere contro le donne, nonostante gli importanti sviluppi raggiunti sia a livello nazionale che internazionale in senso contrario, continua a essere percepita come una questione privata<sup>61</sup>. Difatti, le autorità nazionali non sempre riconoscono il rischio di essere vittime di tratta, di stupro, di violenza domestica o di altre forme di violenza di genere come giustificati ai sensi della Convenzione del 1951<sup>62</sup>.

Tale percezione è particolarmente evidente con riferimento ai casi di violenza domestica endofamiliare. Spesso, le richieste di protezione internazionale presentate da una donna vittima di violenza di genere sofferta in uno spazio domestico e familiare, a volte trattandosi di delitti d'onore<sup>63</sup>, vengono respinte proprio sulla base dell'argomento

---

<sup>58</sup> S. Binder, J. Tošić, *Refugees as a particular form of transnational migrations and social transformations: Socioanthropological and gender aspects*, in *Current Sociology*, 53, 4, 2005, 607-624.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> G. Rubin, *The Traffic in Women: Notes on the 'Political Economy' of Sex*, in R.R. Reiter (ed.), *Toward an Anthropology of Women*, Monthly Review Press, 1975; M. Lamas, *La antropología feminista y la categoría 'género'*, in *Nueva Antropología*, 30, 1986, 173-198, 191.

<sup>61</sup> R. Cook, *State Responsibility for Violations of Women's Human Rights*, in *Harvard Human Rights Journal*, 7, 1994, 125-175; H. Charlesworth, *Human Rights as Men's Rights*, in J. Peters, A. Wolper (eds.), *Women's Rights, Human Rights, International Feminist Perspective*, Routledge, 1995, 103-114.

<sup>62</sup> H. Cheikh Ali et al., *Gender Related Asylum Claims in Europe: A Comparative Analysis of Law, Policies and Practice Focusing on Women in Nine EU Member States*, cit., 130.

<sup>63</sup> Si veda a tale proposito la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, *A.A. and others v. Sweden*, 28 giugno 2012, con la quale il giudice europeo ordinò l'espulsione di sei ricorrenti e dei loro figli dalla Svezia verso lo Yemen. I ricorrenti avevano affermato che, se espulsi, correvano il rischio reale di essere vittime di reati d'onore in violazione dell'articolo 2 (diritto alla vita) e 3 (divieto di tortura) della CEDU. La maggioranza della Corte EDU, tuttavia, ha concluso che non erano state dimostrate ragioni sostanziali

che si tratterebbe di un tema privato. Tale ostacolo è facilmente superabile nel momento in cui si considera che la violenza domestica, seppur realizzatasi in un contesto privato, costituisce comunque una forma di violenza di genere. Questo è l'orientamento prevalente sia a livello normativo nei documenti internazionali in materia di diritti umani<sup>64</sup>, ma anche a livello giurisprudenziale<sup>65</sup>.

Un secondo ostacolo è rappresentato dalla credibilità della persona richiedente protezione internazionale. In questo senso, l'inclusione della prospettiva di genere è fondamentale per quanto riguarda la credibilità della richiedente e l'onere della prova. Nei procedimenti di analisi delle richieste di asilo, spesso la credibilità della donna viene messa in discussione. Molto spesso si tratta di donne vittime di crimini d'onore alle quali, ad esempio, può essere stato insegnato a non parlare mai di questioni di sessualità o a non stabilire un contatto visivo con gli uomini. Molto spesso è difficile avere delle prove della violenza di genere e dell'assenza della protezione statale<sup>66</sup>. Spesso, la persona richiedente vittima di violenza di genere può soffrire di uno stress post-traumatico che si traduce nella

---

per ritenere che i ricorrenti sarebbero stati esposti a un rischio reale di essere uccisi o sottoposti a trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione se espulsi nello Yemen. Di fondamentale importanza l'opinione dissenziente del giudice Power-Forde che sottolinea come "...the risk of ill-treatment which the applicants would face, if deported, relates, primarily, to the first, second and fifth—all of whom are women—and to the sixth applicant who is a 13 year old girl ... These women fall within a group of "vulnerable individuals" entitled to State protection. Such protection is not only unavailable in their home country; it is not even considered necessary. The beating of women, their forced isolation or imprisonment and forced early marriage are not addressed in Yemeni law. Marital rape is not a criminal offence. Violence against women and children is considered 'a family affair' and there is no minimum age for marriage."

<sup>64</sup> Si veda *supra*.

<sup>65</sup> In questo senso si è espressa recentemente la Corte di Cassazione, reiterando su giurisprudenza, secondo la quale la violenza fisica e psichica esercitata su una donna per costringerla al matrimonio rappresenta una ipotesi paradigmatica di violenza di genere. Sulla stessa linea si v. in Germania la decisione dell'*Administrative Court Gelsenkirchen*, 18 luglio 2013 (5a K 4418/11.A). Tale orientamento, purtroppo, non è pacifico: con la sentenza *R.H. v. Sweden*, 10 settembre 2015, la Corte europea dei diritti dell'uomo, ha considerato che l'espulsione della ricorrente a Mogadiscio (Somalia) non avrebbe dato luogo a una violazione dell'art. 3 della CEDU. La ricorrente era stata costretta a sposare un uomo più anziano contro la sua volontà e all'epoca aveva avuto una relazione segreta con un ragazzo della scuola. Relazione che era stata rivelata pochi giorni dopo il matrimonio forzato, quando la ricorrente e il ragazzo avevano cercato di fuggire da Mogadiscio insieme e sono stati scoperti dagli zii della giovane. Il ricorrente è stato picchiato e ricoverato in ospedale per alcuni mesi. I due giovani sono poi fuggiti dalla Somalia e hanno intrapreso un lungo viaggio attraverso l'Etiopia, il Sudan e la Libia prima di prendere una nave per l'Italia. Tuttavia, la barca è affondata e il suo ragazzo non è sopravvissuto. Più tardi, mentre la ricorrente si trovava in Svezia, aveva appreso che anche suo padre era morto nel 2010 e sua madre nel 2011. La ricorrente sosteneva, tra l'altro, che, se fosse tornata in Somalia, sarebbe stata nel migliore dei casi restituita all'uomo che era stata costretta a sposare e, nel peggiore dei casi, condannata a morte per mano degli zii per essere fuggita dal matrimonio e dal paese. La ricorrente ha anche affermato di non avere una rete di sostegno maschile in Somalia e quindi avrebbe rischiato di essere aggredita sessualmente. Lo *Swedish Migration Board* respinse la domanda di asilo della ricorrente e ne ha ordinato l'espulsione in Somalia, ritenendo che la domanda fosse viziata da problemi di credibilità. Il giudice di Strasburgo ha inoltre ritenuto, con cinque voti a favore e due contrari, che l'espulsione del ricorrente a Mogadiscio in Somalia non avrebbe dato luogo a una violazione dell'articolo 3 della CEDU, sottolineando come le "affermazioni della ricorrente in merito alle sue esperienze personali e ai pericoli che deve affrontare al suo ritorno non sono state rese plausibili... ha una famiglia che vive in città, tra cui un fratello e gli zii. Si deve quindi ritenere che abbia accesso sia al sostegno familiare che a una rete di protezione maschile".

<sup>66</sup> V. Oosterveld, *Gender at the Intersection of International Refugee Law and International Criminal Law*, cit., 954.

difficoltà a raccontare la propria storia in modo sicuro e coerente<sup>67</sup>. Elementi come il contatto visivo, la conservazione della memoria e il racconto della storia sono gli stessi indicatori che i giudici usano per valutare la credibilità delle persone richiedenti protezione internazionale<sup>68</sup>.

In molti casi di violenza di genere e di violenza domestica, l'onere di provare l'esistenza di un giustificato timore di persecuzione è a carico della parte richiedente protezione internazionale e tale circostanza può costituire un ulteriore aggravio per la donna vittima di violenza domestica. L'incomprensione degli spunti culturali porta spesso le richiedenti a sembrare inaffidabili. Applicare una prospettiva di genere su questo punto implicherebbe anche la necessità di analizzare le norme culturali e sociali con un approccio che tenga in considerazione la condizione di genere.

Il terzo ostacolo è rappresentato dal fatto che uno degli elementi imprescindibili per la concessione dello status di persona rifugiata è costituito dal cd. nesso causale richiesto dalla Convenzione del 1951 tra il fondato timore di essere vittima di persecuzione e una delle fattispecie contemplate dalla Convenzione (razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale od opinioni politiche). Tale nesso causale deve essere letto nel senso che il fondato timore della persecuzione deve sussistere “a causa di” una delle menzionate fattispecie. Su questo punto, l'inclusione della prospettiva di genere aiuterebbe a determinare il nesso causale che deve esistere tra il giustificato timore di persecuzione e uno dei motivi tassativamente elencati nella Convenzione. Salvo che ricorra uno degli altri motivi tassativamente elencati dal testo del 1951, l'UNHCR ha specificato che normalmente la violenza di genere contro le donne ha luogo a causa della loro appartenenza alla categoria di “un determinato gruppo sociale”. In molti casi, le richieste di protezione internazionale vengono respinte perché la persona che richiede il rifugio non ha potuto stabilire in modo adeguato l'appartenenza a tale categoria, che si caratterizza per essere alquanto ambigua<sup>69</sup>.

Tale ambiguità, dovuta al fatto che non esiste una definizione di “determinato gruppo sociale”, ha lasciato i tribunali liberi di stabilire i propri standard, risultando tale libertà in applicazioni e risultati ampiamente diversi<sup>70</sup>. Secondo le linee guida dell'UNHCR, per “particolare gruppo sociale” si fa riferimento normalmente “a un gruppo di persone che condividono una caratteristica comune, oltre che il rischio di essere perseguitate, o che sono percepite come un gruppo da parte della società. Si tratta spesso di una caratteristica innata, immutabile o che è in altra maniera fondamentale per l'identità, la coscienza o l'esercizio dei diritti umani di una persona”<sup>71</sup>. Di conseguenza, il sesso può essere

---

<sup>67</sup> Si v. H. Cheikh Ali *et al.*, *Gender Related Asylum Claims in Europe: A Comparative Analysis of Law, Policies and Practice Focusing on Women in Nine EU Member States*, cit., 131.

<sup>68</sup> I. Lieberman, *Women and Girls Facing Gender Based Violence, and Asylum Jurisprudence*, in *Hum. Rts.*, 29, 2002, 9, 10-11.

<sup>69</sup> Questa è stata la risposta data dai giudici nel caso deciso dalla BIA nel 1999, *In re R-A-, 22 I. & N. Dec. 906, 908-09, 917*, considerando in particolare che “Guatemalan women who have been involved intimately with Guatemalan male companions, who believe that women are to live under male domination”, non potevano costituire un determinato gruppo sociale.

<sup>70</sup> J. Prochazka, *There is No Honor in Honor Killings: Why Women at Risk for Defying Socialsexual Norms must be Considered a “Particular Social Group” Under Asylum Law*, cit., 454.

<sup>71</sup> UNHCR, *Linee Guida sulla protezione internazionale n. 1, La persecuzione di genere nel contesto dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati*, cit., par. 29. Si veda anche UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining*

considerato come un elemento in virtù del quale costruire un “particolare gruppo sociale” e, più nello specifico le donne costituirebbero un “sottoinsieme sociale definito da caratteristiche innate e immutabili e che sono di frequente trattate in maniera differente rispetto agli uomini”<sup>72</sup>.

In molti casi, l’interpretazione da parte dei tribunali è stata più restrittiva: in questo senso, ad esempio la BIA ha interpretato il “particolare gruppo sociale” come un gruppo con “caratteristiche comuni i cui membri non possono cambiare [...] perché tali caratteristiche sono fondamentali per le loro identità individuali”<sup>73</sup>, sottolineando come una persona “non può usare la minaccia di una particolare forma di persecuzione come caratteristica che la unisce ad altri individui che affrontano la stessa forma di persecuzione”. Inoltre, i tribunali non possono creare nuovi “gruppi sociali”, dato che questi “dev[ono] essere un gruppo attualmente riconosciuto in quel Paese come suddivisione sociale nella cultura”<sup>74</sup> e devono rispettare determinati criteri, tra i quali: non è possibile costruire un particolare gruppo sociale sulla base di una vittimizzazione condivisa<sup>75</sup>; deve avere una portata limitata<sup>76</sup>; e, infine, soddisfare l’elemento di causalità quando la persecuzione del richiedente è a causa della sua appartenenza proprio a un particolare gruppo sociale.

Al contrario, alcuni tribunali hanno offerto una definizione più ampia del concetto di “particolare gruppo sociale”: in questo senso, la Corte Suprema del Canada nel caso *Ward v. Canada Minister of Employment and Immigration*<sup>77</sup> ha individuato tre possibili categorie che possono costituire un “particolare gruppo sociale”: in primo luogo, rientrerebbero in tale definizione i gruppi definiti da una caratteristica innata o immutabile; in secondo luogo, sarebbero inclusi anche quei gruppi i cui membri si associano volontariamente per ragioni così fondamentali per la loro dignità umana da non potere essere costretti ad abbandonare il gruppo; e, infine, anche i gruppi legati da un precedente statuto di volontaria associazione, inalterabile per la sua permanenza storica possono essere considerati come “particolare gruppo sociale”. Tale costruzione, consente al giudice supremo canadese di affermare che il genere può essere di per sé un elemento

---

*Refugee Status Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, cit., par. 77.

<sup>72</sup> UNHCR, *Linee Guida sulla protezione internazionale n. 1, La persecuzione di genere nel contesto dell’articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati*, cit., par. 30.

<sup>73</sup> Si veda il caso BIA, *Fauziya Kasinga*, 21 I. & N. Dec. 357, 366, 1996, nel quale si rileva come il possedere i genitali intatti era fondamentale per l’identità della ricorrente.

<sup>74</sup> Si veda il caso *R-A-*, 22 I. & N. Dec. 906, 918 (B.I.A. 1999) che negava l’asilo a una donna guatemalteca abusata fisicamente e sessualmente dal marito sulla base del fatto che la ricorrente non aveva dimostrato che le donne in Guatemala vittime di abusi coniugali si potessero considerare come componenti di un particolare gruppo sociale.

<sup>75</sup> J. Prochazka, *There is No Honor in Honor Killings: Why Women at Risk for Defying Socialsexual Norms must be Considered a “Particular Social Group” Under Asylum Law*, cit., 458: “The social group may not be circulatory defined by the fact its members suffer persecution. [Rather] individuals in the group must share a narrowing characteristic other than their risk of being persecuted.”

<sup>76</sup> I tribunali generalmente rifiutano un concetto eccessivamente ampio di “particolare gruppo sociale” dato che gli elementi condivisivi dal gruppo devono essere riconoscibili e discreti. Si veda a tale proposito il caso *Gomez v. INS*, 947 F.2d 660, 664 (2d Cir. 1991).

<sup>77</sup> *Canada (Attorney General) v. Ward* (1993), 2 S.C.R. 689 (Can.).

autonomo su cui si può fondare una pretesa di persecuzione<sup>78</sup>. Più recentemente e sulla stessa linea, anche la Corte di Cassazione italiana ha superato questo limite, applicando la prospettiva di genere e ampliando la definizione di particolare gruppo sociale come identificativo del genere donna<sup>79</sup>.

Il quarto ostacolo è rappresentato dalla prova dell'esistenza del nesso causale. In molti casi di violenza di genere contro le donne, i principali responsabili della violenza sono attori privati (mariti, padri, fratelli, parenti), che in molti contesti non sono consapevoli del fatto che i loro atti sono illegali. Spesso si tratta di persone che agiscono nella convinzione di rispettare certe regole religiose, preservare l'identità di gruppo e mantenere l'unità culturale, proteggere la purezza e l'onore della famiglia prevenendo l'immoralità e promuovendo gli obiettivi del matrimonio, o semplicemente a causa della convinzione della superiorità maschile (che non concepiscono come qualcosa di sbagliato)<sup>80</sup>. In questi casi, la prova del nesso causale esistente tra gli atti di violenza domestica commessi e l'appartenenza al gruppo delle donne (e quindi che l'atto sia stato commesso proprio a causa dell'appartenenza della vittima al gruppo donne) può essere piuttosto complicato da provare. Inoltre, nei casi nei quali tali atti siano compiuti da soggetti privati, il fondato timore di persecuzione è rappresentato dal fatto che lo Stato non può proteggere le vittime<sup>81</sup>. In questo senso, la giurisprudenza comparata ha elaborato il criterio secondo il quale il requisito del nesso causale è interpretato in modo più ampio e si ritiene soddisfatto nei casi in cui l'appartenenza a quel "determinato gruppo sociale" (in questo caso donne vittime di violenza domestica) è il motivo che giustifica la mancata

---

<sup>78</sup> M. Randall, *Refugee Law & State Accountability for Violence Against Women: A Comparative Analysis of Legal Approaches to recognizing Asylum Claims Based on Gender Persecution*, in *Harv. Women's L. J.*, 25, 2002, 281, 289 e 293. Grazie a tali principi, i tribunali canadesi hanno ritenuto che nelle seguenti situazioni vi sia il nesso causale richiesto dalla Convenzione, in quanto situazioni nelle quali si concretizza il timore di persecuzione e risulta verificata l'appartenenza a un particolare gruppo sociale: una donna single che vive da sola in un paese musulmano, dove la normativa richiede che le donne musulmane nubili vivano sotto la protezione di un membro maschile della famiglia (*Incirciyan v. Minister of Employment and Immigration*, Immigration Appeal Board Decision M87-1541X (Aug. 10 1987)); una donna di Trinidad soggetta a ripetuti abusi coniugali e il governo non interviene (*Ministry of Employment and Immigration v. Marcel Mayers*, Federal Court of Appeals, No. A544-92, Toronto (Nov. 8, 1992), una donna dello Zimbabwe che era stata costretta a sposarsi da bambina e che è stata oggetto di ripetuti stupri coniugali (Canadian Immigration and Refugee Board (Refugee Division), Decision U92-06668, heard Nov. 13, 1992 (Can.)); e, infine, il caso di una donna cinese che era stata costretta alla sterilizzazione a causa della legge cinese che richiede tale procedura dopo la nascita di un bambino (*Cheung v. M.E.I.*, No. A-785-91, Linden, Mahony, Stone (Apr. 1, 1993) Le donne in tutti questi casi condividevano una caratteristica fondamentale comune appartenendo allo stesso genere, hanno punti di vista diversi dal loro governo locale, società, e cultura, e condividono un diritto fondamentale nella dignità umana di essere libere di sposare chi vogliono, procreare, o anche vivere e vestirsi con abiti di loro scelta.

<sup>79</sup> Su questo punto si v. la sentenza della Cass. civ., sez. I, 24 novembre 2017, n. 28152, secondo cui «Non c'è dubbio, per quanto sopra esposto, che l'odierna ricorrente sia stata vittima di una persecuzione personale e diretta per l'appartenenza a un gruppo sociale (ovvero in quanto donna), nella forma di "atti specificamente diretti contro un genere sessuale"».

<sup>80</sup> Sulla discussione circa il ruolo delle donne in certi contesti sociali si v. R. Legr-Lehnardt, *Treat Your Women Well: Comparisons and Lessons from an Imperfect Example Across the Waters*, in *S. ILL. U. L.J.*, 26, 2002, 403 e 408.

<sup>81</sup> Si veda G. S. Goodwin Gill, *The Refugee in the International Law*, Oxford University Press, 2007, 786, il quale sottolinea che il diritto internazionale dei rifugiati non richiede che la persecuzione debba essere a mano dello Stato.

protezione da parte dello Stato di appartenenza piuttosto che il motivo che può aver spinto il responsabile della violenza a commetterla.

Tale criterio trova la propria *ratio* in un principio ormai consuetudinario del diritto internazionale dei diritti umani che implica la responsabilità internazionale degli Stati anche con riferimento a omissioni e tolleranza<sup>82</sup> per atti commessi da privati non solamente per l'appartenenza della vittima a un determinato gruppo sociale ma molto più probabilmente a causa della relazione familiare (una relazione normalmente di disequilibrio di potere), che lo Stato in qualche caso ha fomentato o anche solo tollerato e in molti altri casi, invece, non ha evitato. In questi casi, il fondato timore di persecuzione risiederebbe proprio nella mancanza di protezione statale nei confronti delle donne vittime di violenza domestica.

Tale principio è stato elaborato dalla *House of Lords* nel 1999 nel caso *Islam: Ex Parte Shah*, con riferimento a due casi presentati da due donne pakistane che scappavano dalla violenza esercitata nei loro confronti dai mariti. In quell'occasione, il tribunale respinse l'argomento secondo il quale si sarebbe trattato di una persecuzione motivata dall'appartenenza delle vittime a un gruppo sociale determinato, ma considerò che fu proprio l'appartenenza a tale gruppo la causa della mancata protezione dello Stato<sup>83</sup>.

## 5. Riflessioni finali

La realtà che a tutt'oggi vivono le donne vittime di violenza di genere e che cercano riparo nella protezione internazionale, lontane dalle loro case e dal loro paese, si rivela in tutta la sua drammaticità. Seppur è vero che sono stati compiuti degli enormi sforzi per l'inclusione della prospettiva di genere nel diritto internazionale dei rifugiati grazie in particolare agli importanti sviluppi in questa materia compiuti sia dal diritto

---

<sup>82</sup> A tale proposito si veda quanto affermato dalla Corte IDU nel caso *González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, 16 novembre 2009, dove si sottolinea come il criterio della dovuta diligenza che si esige agli Stati con riferimento ai casi di violazioni gravi ai diritti umani, si colora con un elemento nuovo nei casi in cui le vittime di tali violazioni appartengono a una minoranza o a un gruppo storicamente discriminato, come nel caso delle donne. L'introduzione dello standard rigoroso di *due diligence* consente alla Corte di utilizzare anche la prospettiva di genere come strumento che permette di articolare l'obbligo riconosciuto dall'art. 1.1 della Convenzione Americana sui Diritti Umani in quattro momenti specifici: il primo consiste in un dovere di prevenzione generalizzato e anticipato che deve essere attivato prima della scomparsa (e che si fonda nella consapevolezza dell'esistenza di un modello generalizzato di violenza di genere); in secondo luogo, uno specifico e successivo obbligo di prevenzione che si concretizza con la ricerca immediata che deve essere attivata nel momento in cui si ricevono le informazioni sulla scomparsa; in terzo luogo, un dovere di indagine che implica l'individuazione e la punizione dei presunti responsabili; e, infine, un obbligo di riparazione. Su questo punto sia consentito il rinvio a I. Spigno, *Reparar con perspectiva de género a las mujeres víctimas de desaparición forzada de personas: González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México [2009]*, in L.E. Ríos Vega, I. Spigno (dirs.), *Estudios de casos líderes interamericanos. Vol. X. Los derechos de las víctimas de desaparición forzada de personas en el sistema interamericano*, Tirant lo Blanch, 2020, 111-136.

<sup>83</sup> Si veda la decisione *Islam v. Secretary of State for the Home Department and Regina v. Immigration Appeal Tribunal, Ex Parte Sha*, E. R., 546, 1999. Si veda anche K. Musalo, *Revisiting Social Group and Nexus in Gender Asylum Claims: A Unifying Rationale For Evolving Jurisprudence*, in *DePaul L. Rev.*, 54, 2002-2003, 777-809, 788, secondo il quale “its approach is consistent with the growing recognition of State responsibility to provide protection to its nations without discrimination”: *ivi*, 789. Si v. anche C. Jiménez Sánchez, *La Persecución de Género en el Derecho Internacional de los Refugiados: Nuevas Perspectivas*, in *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 33, 2017, 1-31.

internazionale dei diritti umani ma anche grazie allo sforzo degli organi *ad hoc* che esercitano la funzione di custodi della Convenzione e che hanno mostrato una particolare sensibilità alle problematiche legate all'assenza di tale prospettiva, il margine di vulnerabilità delle donne è ancora purtroppo troppo ampio.

Tra gli Stati vi sono profonde disparità di tipo normativo, giurisprudenziale e di politiche pubbliche per quanto riguarda la concessione dell'asilo e delle altre forme di protezione internazionale. Tali disparità evidenziano come ancora oggi la prospettiva di genere si mantiene a un livello superficiale e non è riuscita a permeare all'interno degli Stati, molti dei quali si scontrano con profonde difficoltà per poter intraprendere un'interpretazione del diritto internazionale dei rifugiati che sia sensibile al genere e che implichi quindi l'attuazione completa delle linee guida e dei vari documenti emessi sulla materia<sup>84</sup>. È un dato di fatto che un trattamento delle richieste di protezione internazionale presentate da donne vittime di violenza di genere che sia sensibile a tale condizione non è costantemente garantito nella valutazione delle domande di asilo, nonostante l'interpretazione evolutiva della Convenzione del 1951.

Tale situazione implica che le sfide affrontate dalle donne vittime di violenza di genere che richiedono asilo legate non potranno essere risolte nemmeno aggiungendo la parola "genere" alla Convenzione del 1951, dato che ancora oggi persistono delle profonde strutture discriminatorie che impediscono che la normativa possa essere applicata senza pregiudizi o stereotipi di genere. La legge non viene interpretata in un contesto sociopolitico isolato da discriminazioni e pregiudizi. Al contrario, il contesto patriarcale che influenza tuttora l'interpretazione normativa è purtroppo ancora prevalente. È quindi essenziale adottare politiche che mirino a un profondo cambiamento e migliorino la protezione generale delle donne rifugiate<sup>85</sup>.

Gli elementi fondamentali sui quali costruire tali politiche in realtà già esistono e sono stati sviluppati dall'UNHCR che, sostenuto dagli importanti sforzi della società civile, è stato in grado di proporre delle indicazioni utili su come includere una prospettiva sensibile al genere nelle valutazioni dello status di persona rifugiata. Inoltre, il rafforzamento del dialogo transnazionale tra tutti gli attori coinvolti (funzionari e tribunali nazionali che applicano le distinte normative sulla materia) nei diversi livelli di governo può contribuire all'ulteriore sviluppo di un diritto internazionale delle persone rifugiate sensibile al genere, così come un'adeguata formazione e orientamento, che può comprendere, ad esempio, sessioni sui colloqui di genere e su come identificare le persone vulnerabili utilizzando una comprensione intersezionale della vulnerabilità. Inoltre, la dicotomia pubblico-privato potrebbe essere dispersa valutando in modo esauriente la violenza sessuale e di genere come una persecuzione ai sensi della Convenzione del 1951. Per migliorare le risposte politiche ai bisogni specifici delle donne nel contesto della fuga e della migrazione, è essenziale raccogliere dati separati per genere. Poiché il processo di richiesta di protezione internazionale è fortemente legato al genere, le diverse implicazioni per tutti i sessi dovrebbero essere meglio comprese fornendo dati precisi, pertinenti e dettagliati sulle richieste di asilo legate al genere.

---

<sup>84</sup> H. Cheikh Ali *et al.*, *Gender Related Asylum Claims in Europe: A Comparative Analysis of Law, Policies and Practice Focusing on Women in Nine EU Member States*, cit., 1.

<sup>85</sup> E. Arbel, C. Dauvergne, J. Millbank (eds.), *Gender in Refugee Law: From the Margins to the Centre*, cit., 6.

Se il ritorno dei talebani in Afghanistan ha fatto preoccupare l'intera comunità internazionale circa la sorte di milioni di donne private dei più fondamentali diritti umani, in realtà dovremmo interrogarci su quali sono i meccanismi che tutti gli Stati devono implementare per garantire una protezione efficace e uniforme a tutte le donne, senza distinzione alcuna, vittima di violenza di genere che hanno come ultima risorsa la protezione internazionale. Purtroppo, a livello globale, il debito nei confronti delle donne e dei loro diritti è ancora troppo grande.