SIOI
UNA Italy
OSSERVATORIO
sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

I diritti negati delle donne afghane. Tra obblighi internazionali, *accountability* e azione dell'Unione europea

Claudia Morini
Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento

1. Introduzione – Nel 1985 la fotografia di una bambina afghana in un campo profughi divenne, dalla copertina della rivista *National Geographic*, l'immagine di un intero Paese[1]. Quarant'anni dopo, la condizione delle donne e delle ragazze in Afghanistan, escluse in modo sistematico dall'istruzione, dal lavoro e dallo spazio pubblico, continua a interrogare il diritto prima ancora che l'opinione pubblica.

A cinque anni dal ritorno dei Talebani al potere, la condizione delle donne e delle ragazze afghane non può semplicisticamente essere letta come una successione di restrizioni isolate. Da un rapporto congiunto del 2026 dell'*Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) e della *United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women* (UN Women) si evince come le misure che incidono su istruzione, lavoro, libertà di movimento, accesso alla salute, espressione e partecipazione alla vita pubblica operino in modo cumulativo: ciascuna, invero, limitando l'esercizio di altri diritti, concorre a consolidare una subordinazione ormai istituzionalizzata[2]. Tali misure restrittive, poi, si traducono sovente in prassi coercitive[3].

I profili giuridici della condizione delle donne afghane non si esauriscono nella pur

[1] S. McCurry, *Afghan Girl* (Nasir Bagh, Peshawar, 1984), copertina di *National Geographic*, giugno 1985. Steve McCurry. New York: Phaidon Press Inc., 12. NYC5958, MCS1985002 K035 Afghan Girl: Found National Geographic, April 2002 Iconic Photographs National Geographic Magazine, *Along Afghanistan's War-torn Frontier*, June 1985, Vol. 167, No. 6. Sulla vicenda successiva di Sharbat Gula (l'allora dodicenne Sharbat, orfana pashtun, si trovava in un campo profughi al confine tra Afghanistan e Pakistan durante l'occupazione sovietica del Paese), la ragazzina ritratta, espulsa dal Pakistan nel 2016 ed evacuata e accolta in Italia nel novembre 2021, vedi G. Giaume, *Sharbat Gula è rifugiata in Italia. Era la "ragazza afghana" fotografata da Steve McCurry*, in *Artribune* del 26 novembre 2021, reperibile al *link*: https://www.artribune.com/arti-visive/fotografia/2021/11/sharbat-gula-e-rifugiata-in-itaia-era-la-ragazza-afghana-fotografata-da-steve-mccurry/.

[2] Vedi OHCHR-UN Women, *CEDAW: Legal Review of Measures Introduced by Afghanistan's* De Facto *Authorities That Impact Women and Girls*, aprile 2026, che esamina la conformità alla *Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW)* di sedici misure introdotte dai Talebani a partire dall'agosto 2021. Il rapporto adotta un approccio sistemico: le misure sono esaminate non solo singolarmente, ma nella loro interazione, evidenziando come il loro effetto cumulativo determini una compressione complessiva dei diritti delle donne e delle ragazze superiore alla somma delle singole violazioni. Esso è consultabile al seguente *link*: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/cedaw/de-facto-authorities-cedaw-based-legal-review-all-forms-disc-agt-convention-elimination-wm-measures-afghanistan-girls-1-en.pdf.

[3] Nell'ottobre 2026 la *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) ha riferito di almeno 52 donne e una ragazza arrestate o detenute a Herat e Kabul fra luglio e settembre per presunte violazioni delle prescrizioni sull'abbigliamento o dell'obbligo di essere accompagnate da un *mahram* (ad esempio il padre, il marito, un fratello, uno zio, un nonno o un figlio), precisando che il dato potrebbe risultare sottostimato a causa di timore per possibili ritorsioni e stigma. Vedi *UNAMA expresses Concern over De Facto Authority arrests of Afghan Women and Girls*, comunicato stampa, 8 ottobre 2026: https://unama.unmissions.org/en/press-releases/unama-expresses-concern-over-de-facto-authority-arrests-of-afghan-women-and#:~:text=KABUL%20%E2%80%93%20The%20United%20Nations%20Assistance%20Mission%20in,de%20facto%20authorities%20in%20multiple%20areas%20of%20Afghanistan.

fondamentale qualificazione delle gravissime violazioni in atto. Poiché le autorità *de facto* esercitano il controllo effettivo del territorio, Stati terzi e organizzazioni internazionali devono interagirvi per ragioni di accesso umanitario, sicurezza, protezione delle persone e, per l'Unione europea, anche gestione dei flussi migratori. Un secondo profilo, distinto dal primo, riguarda perciò le condizioni alle quali tale 'interlocuzione' resti conforme al diritto internazionale e al diritto dell'UE, e la misura in cui, pur in assenza di formale riconoscimento delle autorità *de facto*, essa possa contribuire a consolidare il sistema discriminatorio edificato dai Talebani: non si tratta di un'equiparazione automatica tra 'contatti in corso' e 'legittimazione', ma di provare a comprendere i possibili limiti dell'*engagement* della Comunità internazionale[4].

2. La discriminazione sistemica delle donne afghane e i suoi effetti giuridici – L'elemento che distingue la situazione afghana da una mera successione di provvedimenti discriminatori è la relazione funzionale fra le restrizioni. Il divieto di accedere all'istruzione secondaria e universitaria non priva soltanto le ragazze di un percorso formativo: restringe le possibilità di acquisire competenze professionali, di raggiungere l'indipendenza economica e di partecipare alla vita pubblica. I limiti imposti al lavoro, a loro volta, rendono più difficile sostenere economicamente la formazione, ottenere assistenza e sottrarsi a relazioni di dipendenza. Le prescrizioni relative alla mobilità e alla presenza di un accompagnatore maschile incidono sull'effettiva fruizione di diritti che, considerati isolatamente, potrebbero apparire ancora formalmente accessibili. È in questa interazione che le misure acquistano il carattere di un dispositivo di esclusione strutturale.

La ricostruzione giuridica non può dunque arrestarsi all'identificazione del singolo divieto. Occorre esaminare come esso si inserisca in una sequenza di ostacoli che condiziona la possibilità stessa di esercitare altri diritti. Il menzionato rapporto congiunto *OHCHR-UN Women* dell'aprile 2026 offre un riferimento metodologico particolarmente utile: le restrizioni vengono lette nella loro dimensione cumulativa, non come illeciti tra loro indipendenti. Tale prospettiva consente di collegare gli obblighi di eliminazione delle discriminazioni, di contrasto agli stereotipi, di garanzia dell'istruzione, del lavoro, della salute e della partecipazione pubblica, previsti in particolare dagli artt. 2, 5, 7, 10, 11 e 12 della *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna*[5].

Allo stesso modo, le prescrizioni sull'abbigliamento, sulla condotta nello spazio pubblico e sulla necessità di un *mahram* non riguardano esclusivamente la libertà di movimento. Esse incidono sulla possibilità di recarsi a scuola, lavorare, accedere ai servizi sanitari, incontrare altre persone e partecipare a forme collettive di espressione. La loro applicazione coercitiva mostra che l'esclusione non è affidata soltanto a norme

[4] Il termine *engagement* appartiene alla prassi diplomatica e umanitaria e non designa una categoria giuridica. Ai fini del nostro contributo esso indica l'insieme dei rapporti, formali o informali, che Stati e organizzazioni internazionali intrattengono con le autorità *de facto* in assenza di riconoscimento. Esso comprende forme di interazione di intensità diversa: da quelle operative e umanitarie (accesso, coordinamento degli aiuti, sicurezza del personale) a quelle politico-diplomatiche, fino alla cooperazione su interessi propri degli Stati coinvolti, come riammissione, questioni consolari e scambi economici.

[5] Vedi *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW), 18 dicembre 1979, UNGA Res. 34/180, entrata in vigore il 3 settembre 1981: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women.

astratte. Secondo le informazioni diffuse da *UNAMA* nell'ottobre 2026, nel trimestre precedente sono stati documentati a Herat e Kabul casi di arresto o detenzione di donne e ragazze per presunte violazioni di tali prescrizioni. Il dato, che la missione considera potenzialmente incompleto, segnala il passaggio dal controllo normativo alla concreta esposizione delle interessate a misure restrittive della libertà personale[6].

Un'indagine di *UN Women* ha poi documentato in modo particolarmente netto la distanza fra il riconoscimento formale di una facoltà e la possibilità concreta di esercitarla. Il 52 per cento delle donne intervistate dichiara di uscire di casa non più di due volte al mese, mentre il 96 per cento degli uomini riferisce di uscire quotidianamente; il 90 per cento delle donne dichiara di aver bisogno del permesso di un familiare maschio per lasciare l'abitazione e il 75 per cento di sentirsi insicura senza un accompagnatore maschile. Inoltre, il 56 per cento evita luoghi pubblici, compresi mercati e strutture sanitarie, e circa due terzi limita gli argomenti di cui parla fuori dall'ambiente familiare. Si tratta di dichiarazioni raccolte mediante indagine, non di un censimento di provvedimenti amministrativi: esse, tuttavia, misurano la concreta compressione della libertà di movimento, dell'accesso ai servizi e della libertà di espressione di cui le donne afghane sono vittime. L'indagine è accompagnata da discussioni di gruppo e interviste qualitative[7].

La compromissione delle libertà di espressione, associazione e partecipazione politica completa il quadro delle restrizioni imposte alle donne afghane. A queste ultime non viene soltanto impedito di prendere parte in condizioni di uguaglianza alle decisioni pubbliche, ma sono progressivamente sottratti anche gli strumenti attraverso i quali potrebbero contestare le misure discriminatorie e chiederne la rimozione. Lo smantellamento delle garanzie istituzionali e le difficoltà di accesso a rimedi effettivi aggravano ulteriormente tale condizione. Ne risulta rafforzata una lettura degli artt. 7 e 15 CEDAW attenta non soltanto al riconoscimento formale dei diritti, ma anche alle condizioni necessarie per il loro effettivo esercizio. L'esclusione delle donne dagli spazi di espressione e partecipazione all'interno dell'Afghanistan assume, peraltro, rilievo anche sul piano della risposta internazionale: la progressiva privazione della possibilità di rappresentare autonomamente le proprie istanze rende infatti particolarmente importante che le iniziative destinate a incidere sulla loro condizione siano definite tenendo conto delle loro posizioni e prevedendo forme effettive di coinvolgimento nei relativi processi decisionali.

3. Continuità degli obblighi internazionali e imputazione delle violazioni – La presa del potere da parte dei Talebani, il 15 agosto 2021, ha segnato una profonda discontinuità nell'assetto politico e istituzionale dell'Afghanistan, senza tuttavia determinare una corrispondente cesura nella sua soggettività internazionale. La continuità dello Stato non viene meno per effetto della sostituzione del governo, neppure quando questa avvenga attraverso il ricorso alla forza o al di fuori delle procedure costituzionali. Come

[6] Vedi UNAMA, *Update on the Human Rights Situation in Afghanistan (July to September 2026)*, 15 ottobre 2026: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/2026-10/english_-_update_on_human_rights_in_afghanistan_-_july-september_2026_.pdf.

[7] Vedi UN Women, *Five Years On: Afghan Women's Futures at a Crossroads*, 2026, in particolare le pp. 5 e 23: https://asiapacific.unwomen.org/sites/default/files/2026-09/af-20260505838-thematic-brief_five-years-on-afghan-womens-futures-at-a-crossroads_03.pdf. *UN Women* avverte che le differenze nella modalità di raccolta dei dati impediscono di trattare i risultati come una serie temporale direttamente comparabile; il loro valore consiste piuttosto nell'illuminare dimensioni complementari della progressiva riduzione dell'autonomia femminile.

noto, il mutamento delle autorità che esercitano il controllo effettivo del territorio non estingue, di per sé, gli obblighi internazionali precedentemente assunti[8]. Nel caso afghano, tale principio impedisce che la rottura dell'ordine costituzionale interno si traduca in una sospensione delle garanzie riconosciute alle donne dal diritto internazionale. Occorre, pertanto, distinguere la persistenza dei vincoli convenzionali, l'imputazione allo Stato delle condotte delle autorità talebane e la rappresentanza dell'Afghanistan nelle relazioni e nei procedimenti internazionali.

Sotto il primo profilo, l'Afghanistan rimane parte della CEDAW, ratificata nel 2003 senza riserve. Né l'avvicendamento al potere né il mancato riconoscimento del governo talebano da parte di numerosi Stati incidono sulla permanenza del vincolo, tanto più che la Convenzione non contempla una clausola espressa di denuncia unilaterale[9]. Gli obblighi convenzionali continuano pertanto a gravare sull'Afghanistan, indipendentemente dalla disponibilità delle autorità attualmente al potere ad accettarli o ad attuarli[10]. Ciò vale per l'obbligo di eliminare la discriminazione attraverso misure appropriate, modificare o abrogare disposizioni e prassi discriminatorie e contrastare gli stereotipi che perpetuano la subordinazione femminile. Le restrizioni in materia di istruzione, lavoro, partecipazione pubblica, libertà di movimento e accesso ai servizi essenziali devono dunque essere valutate alla luce di obblighi già esistenti, non come comportamenti sottratti al diritto per effetto della trasformazione politica del Paese.

La permanenza del vincolo convenzionale non esaurisce il problema della responsabilità internazionale: occorre stabilire a quali condizioni le condotte delle autorità talebane possano essere considerate atti dell'Afghanistan. Il criterio è offerto dal *Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti*, adottato dalla Commissione del diritto internazionale (CDI) nel 2001. Assume rilievo, in primo luogo, l'art. 4, relativo agli organi dello Stato. Il commentario della CDI riconosce che l'attribuzione può riguardare anche un governo *de facto* che eserciti in via generale funzioni statali, senza che sia necessario risolvere preliminarmente la questione della sua legittimità o del suo riconoscimento internazionale[11]. In circostanze specifiche possono venire in considerazione anche altre regole, tra cui l'art. 5, relativo ai soggetti abilitati a esercitare prerogative dell'autorità di governo. Diversa è la funzione dell'art. 9, che riguarda l'esercizio di tali prerogative in assenza o in mancanza delle autorità ufficiali e non costituisce un fondamento generale dell'imputazione delle condotte di qualsiasi governo non riconosciuto. I provvedimenti che escludono le donne dall'istruzione, dall'impiego o dalla vita pubblica non perdono quindi rilevanza ai fini della responsabilità internazionale dello Stato per il solo fatto di provenire da autorità la cui legittimità è contestata. Resta ovviamente necessario accertare per ciascuna condotta, nelle sedi

[8] Vedi Y. RIM, *State Continuity in the Absence of Government: The Underlying Rationale in International Law*, in *European Journal of International Law*, 2021, vol. 32, n. 2, pp. 485-506.

[9] Gli artt. 28-30 CEDAW non prevedono la denuncia. Vedi S. HASAR, *Recognition of Governments and the Case of the Taliban*, in *Chinese Journal of International Law*, 2024, vol. 23, n. 1, pp. 73-122. L'autore distingue il riconoscimento dal trattamento operativo delle autorità *de facto* e sottolinea la non univocità della prassi.

[10] Vedi R. GARG, *Recognition Without Release: Why the Taliban Cannot Undo Afghanistan's CEDAW Obligations*, in *Völkerrechtsblog*, 23 ottobre 2026: https://voelkerrechtsblog.org/recognition-without-release/.

[11] Vedi Commissione del diritto internazionale (CDI), *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries*, 2001: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/English/commentaries/9_6_2001.pdf.

opportune, sia l'attribuzione sia la violazione dell'obbligo internazionale pertinente.

Su un piano distinto si colloca la rappresentanza internazionale dell'Afghanistan. Stabilire a chi siano imputabili determinate condotte non equivale a individuare automaticamente chi possa esprimere la volontà dello Stato, negoziare per suo conto o rappresentarlo dinanzi a un organo giurisdizionale internazionale. La questione è particolarmente complessa quando un'autorità eserciti il controllo effettivo del territorio in un contesto di riconoscimento diplomatico tuttora limitato. Il riconoscimento può assumere rilievo nella prassi delle relazioni interstatali, ma non costituisce un criterio necessariamente decisivo per ogni forma di rappresentanza. Occorre considerare il contesto istituzionale e la funzione dell'atto, distinguendo l'accreditamento presso le organizzazioni internazionali dalla partecipazione a specifici procedimenti e dai contatti necessari per sollecitare l'adempimento di obblighi internazionali. Il riconoscimento del governo talebano annunciato dalla Federazione russa nel luglio 2025 conferma, peraltro, che non è più corretto parlare di assenza assoluta di riconoscimento[12].

4. La persecuzione di genere nel diritto penale internazionale – Lo Statuto di Roma istitutivo della Corte penale internazionale (CPI), di cui l'Afghanistan è parte dal 2003, prevede quale crimine contro l'umanità all'art. 7, par. 1, lett. h): la persecuzione di un gruppo o di una collettività identificabile per motivi, fra gli altri, di genere, «in connessione con» un atto elencato nello stesso paragrafo o con altro crimine di competenza della Corte. L'art. 7, par. 2, lett. g), definisce la persecuzione come l'intenzionale e grave privazione di diritti fondamentali in violazione del diritto internazionale, per ragioni connesse all'identità del gruppo o della collettività; l'art. 7, par. 3, intende per genere i due sessi, maschile e femminile, «nel contesto della società». Il requisito contestuale dell'attacco esteso o sistematico contro la popolazione civile in esecuzione di una politica statale o organizzativa (art. 7, par. 2, lett. a) e il nesso con altri atti sono elementi che distinguono la persecuzione dalla discriminazione, sebbene grave. Alla luce di ciò, bisogna subito evidenziare come, di per sé, una violazione della CEDAW non integra un crimine contro l'umanità ai sensi dello Statuto[13].

Fra gli elementi richiamati dalla norma, la nozione di genere è il più delicato. La

[12] Vedi REUTERS, *Russia becomes first country to recognise Taliban government of Afghanistan*, 3 luglio 2025: https://www.reuters.com/world/asia-pacific/russia-becomes-first-country-recognise-taliban-government-afghanistan-2025-07-03/.

[13] Vedi Statuto di Roma della Corte penale internazionale, adottato il 17 luglio 1998, entrato in vigore il 1° luglio 2002, UNTS, vol. 2187, p. 3 (UN Treaty Collection, cap. XVIII.10). L'Afghanistan vi ha aderito il 10 febbraio 2003; l'Italia lo ha firmato il 18 luglio 1998 e ratificato il 26 luglio 1999 (legge 12 luglio 1999, n. 232). Per gli elementi della persecuzione vedi gli *Elements of Crimes*, ICC-ASP/1/3, parte II-B, art. 7(1)(h). In dottrina, tra i tanti, vedi K. AMBOS (ed.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: Article-by-Article Commentary*, 4th ed., Munich – Oxford – Baden-Baden, 2022; W.A. SCHABAS, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, 2nd ed., Oxford, 2016; G. LATTANZI, V. MONETTI (a cura di), *La Corte penale internazionale. Organi, competenza, reati, processo*, Milano, 2006. Sulla prima pronuncia in materia, *Prosecutor v. Al Hassan*, Camera di primo grado X, sentenza del 26 giugno 2024 (ICC-01/12-01/18), che ha assolto l'imputato dall'accusa di persecuzione di genere, vedi R. GREY, V. OOSTERVELD, *Al Hassan: The International Criminal Court's First Judgment on Gender Persecution (Part 1)*, in *Opinio Juris*, 2 agosto 2024; R. DE SILVA DE ALWIS, *Piercing the Veil of Impunity: Twenty-Five Years After the UN Security Council Resolution 1325*, in *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 46, n. 3, 2025, p. 595 ss. Sui mandati nella situazione in Afghanistan, vedi, P. GAVIRA DÍAZ, P. MARTINI, *ICC Arrest Warrants against Taliban Leaders*, Nuremberg Academy, 19 agosto 2025: https://www.nurembergacademy.org/fileadmin/user_upload/ICC_arrest_warrants_against_Taliban_leaders.pdf.

dottrina, infatti, ha criticato la definizione dell'art. 7, par. 3, sotto tre profili: per l'accostamento di genere e sesso, che ne attenua il carattere di costruzione sociale; per il carattere binario, che esclude altre identità; per l'ambiguità dell'inciso «nel contesto della società», che può risultare più angusto dell'accezione sociologica corrente. Altri ne hanno difeso la funzione di compromesso, come «ambiguità costruttiva» che lascia all'interprete uno spazio di sviluppo[14].

In questo quadro l'Ufficio del Procuratore ha formalizzato nel 2022 una *policy* sul crimine di persecuzione di genere, che adotta una lettura evolutiva: il genere è una costruzione sociale, variabile nel tempo e fra le società, e la persecuzione può fondarsi tanto sulle caratteristiche sessuali quanto sui costrutti e sui criteri sociali che definiscono la condizione maschile e femminile, compresi quelli che l'autore percepisce o attribuisce alla vittima, a prescindere dalla sua autoidentificazione[15]. La *policy* è significativa anche per l'elemento materiale, perché indica tra le privazioni di diritti fondamentali la negazione dell'istruzione e riconosce che esse possono realizzarsi anche mediante regolamentazioni che incidono su ogni aspetto della vita, ferma restando la connessione con un altro atto dell'art. 7, par. 1, o con un altro crimine di competenza della Corte. Si tratta, tuttavia, di un atto della Procura, non di una fonte vincolante: la stessa *policy* precisa, in proposito, di non far sorgere diritti e di poter essere rivista, e che il suo valore consiste nell'orientare le richieste dell'Ufficio, non nel vincolare i giudici, che interpretano l'art. 7, par. 3, alla luce del testo statutario e dell'art. 21, par. 3, dello Statuto[16].

---

[14] Sulle critiche alla definizione dell'art. 7, par. 3, vedi la ricostruzione di V. OOSTERVELD, *The Definition of «Gender» in the Rome Statute of the International Criminal Court: A Step Forward or Back for International Criminal Justice?*, in *Harvard Human Rights Journal*, vol. 18, 2005, p. 55 ss. (la definizione presenta il genere come dato biologico, con «limited transformative edge»); UNSEC, *Integration of The Human Rights of Women and the Gender Perspective Violence Against Women. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 2000/45. Violence against women perpetrated and/or condoned by the State during times of armed conflict (1997-2000)*, UN Doc. E/CN.4/2001/73, 23 gennaio 2001, par. 19: «In addition, the Rome Statute defines "gender" in article 7 (3) as referring to "the two sexes, male and female, within the context of society". This definition, by re-emphasizing the biological differentiation between men and women, prevents approaches that rely on the social construction of gender». Oosterveld ritiene tali critiche eccessive e difende la formula come «ambiguità costruttiva». Per una critica recente sul carattere binario, vedi N. LASHARIE, *Definitional Problems, Indefinite Solutions: Revisiting the ICC's Conception of Gender in a Gender-Critical World*, in *Wisconsin International Law Journal*, 2023, vol. 41, n. 1, p. 33 ss. Sulla persecuzione di genere vedi anche V. OOSTERVELD, *Gender, Persecution, and the International Criminal Court: Refugee Law's Relevance to the Crime Against Humanity of Gender-Based Persecution*, in *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2006, vol. 17, n. 1, p. 49 ss. e E. CHERTOFF, *Prosecuting Gender-Based Persecution: The Islamic State at the ICC*, in *Yale Law Journal*, 2017, vol. 126, p. 1050 ss.

[15] Sulla *policy* vedi ICC, Office of the Prosecutor, *Policy on the Crime of Gender Persecution*, 7 dicembre 2022: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2022-12/2022-12-07-Policy-on-the-Crime-of-Gender-Persecution.pdf. In dottrina vedi, Y. DUTTON, M. STERIO, *The ICC's 2022 Gender Persecution Policy in Context: An Important Next Step Forward*, in *Just Security*, 1° giugno 2023: https://www.justsecurity.org/86760/the-iccs-2022-gender-persecution-policy-in-context-an-important-next-step-forward/.

[16] Vedi, art. 21 – Normativa applicabile – «1. La Corte applica: a) in primo luogo, il presente Statuto, gli Elementi costitutivi dei crimini ed il Regolamento di procedura e di prova; b) in secondo luogo, ove occorra, i trattati applicabili ed i principi e le norme di diritto internazionale, ivi compresi i principi consolidati del diritto internazionale dei conflitti armati; c) in mancanza, i principi generali di diritto ricavati dalla Corte in base alla normativa interna dei sistemi giuridici del mondo, compresa, ove occorra, la normativa interna degli Stati che avrebbero avuto giurisdizione sul crimine, purché tali principi non siano in contrasto con il presente Statuto, con il diritto internazionale e con le norme e gli standard internazionalmente riconosciuti. 2. La Corte può applicare i principi di diritto e le norme giuridiche quali risultano dall'interpretazione fornitane nelle proprie precedenti decisioni. 3. L'applicazione e l'interpretazione del diritto ai sensi del presente articolo devono essere compatibili con i diritti umani internazionalmente riconosciuti e devono essere effettuate senza alcuna discriminazione fondata su ragioni quali il genere, come definito nell'art. 7.3,

Ciò posto, lo scorso 5 ottobre la *Pre-Trial Chamber II* ha reso pubblici tutti e quattro i mandati d'arresto emessi nella situazione in Afghanistan: l'8 luglio 2025 nei confronti di Haibatullah Akhundzada, leader supremo dei Talebani, e di Abdul Hakim Haqqani, presidente della Corte suprema; il 9 settembre 2025 nei confronti di Habibullah Agha e Neda Mohammad Nadim, ministri (facenti funzione) dell'istruzione e dell'istruzione superiore delle autorità *de facto*. La Camera ha ritenuto sussistenti ragionevoli motivi per ritenere i quattro sospettati imputabili per il crimine contro l'umanità di 'persecuzione': «the Chamber […] found that there are reasonable grounds to believe that the four suspects are criminally responsible for having ordered, induced or solicited the crime against humanity of persecution, under article 7(1)(h) of the Rome Statute, on gender grounds against girls, women and other persons non-conforming with the Taliban's policy on gender, gender identity or expression; and on political grounds against persons perceived as "allies of girls and women"»[17].

La lettura del contenuto dei mandati per i quattro ricercati offre lo spunto per una brevissima riflessione sull'applicabilità al caso afghano del c.d. *apartheid* di genere. L'*apartheid* è previsto dallo Statuto come crimine contro l'umanità (art. 7, par. 1, lett. j, e par. 2, lett. h), e consiste in atti inumani di carattere analogo a quelli elencati nello stesso paragrafo, commessi nel contesto di un regime istituzionalizzato di oppressione e dominazione sistematiche di un gruppo razziale su altri *gruppi razziali* e con l'intenzione di mantenere tale regime. È proprio il riferimento ai gruppi razziali che impedisce, alla luce del diritto vigente, di ricondurre direttamente a tale fattispecie un regime istituzionalizzato di oppressione e dominazione fondato sul genere; la stessa Camera, ai fini dell'emissione dei mandati, ha ricondotto le condotte contestate alla fattispecie della persecuzione di genere. A nostro parere, pur non identificando allo stato una fattispecie autonoma di crimine contro l'umanità ai sensi dello Statuto di Roma, l'espressione *gender apartheid* svolge un'importante funzione di *advocacy* e contribuisce ad alimentare il dibattito sull'opportunità di un'evoluzione normativa in materia[18]. In proposito, il negoziato in corso per l'adozione di una Convenzione sulla prevenzione e repressione dei crimini contro l'umanità offre una sede particolarmente significativa per discutere l'eventuale riconoscimento dell'*apartheid di genere* quale autonoma fattispecie criminosa internazionale. Con la risoluzione 79/122 del 4 dicembre 2024, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha, infatti, deciso di convocare una conferenza di plenipotenziari, prevista per il 2028 e il 2029, assumendo come base negoziale il progetto di articoli elaborato dalla Commissione del diritto internazionale nel 2019, sul quale si innestano le

l'età, la razza, il colore, la lingua, la religione o il credo, le opinioni politiche o le altre opinioni, la nazionalità, l'origine etnica o sociale, le condizioni economiche, la nascita o le altre condizioni personali».

[17] Vedi ICC, Pre-Trial Chamber II, *Decision unsealing four warrants of arrest*, 5 ottobre 2026: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/0902ebd180fa0c34.pdf.

[18] In dottrina, la necessità di adattare all'oppressione di genere il quadro giuridico concepito per l'*apartheid* razziale è sostenuta, fra le altre, da K. Bennoune, che ne ricava anche obblighi di condotta per gli Stati terzi. S. De Vido, dal canto suo, evidenzia come il riconoscimento dell'*apartheid* di genere quale autonomo crimine internazionale consentirebbe di qualificare adeguatamente il sistema istituzionalizzato di oppressione e dominio imposto dai Talebani alle donne afghane, rafforzando gli strumenti giuridici per contrastarlo, ferma restando la possibilità di ricorrere ai meccanismi di tutela e di accertamento delle responsabilità già previsti dal diritto internazionale vigente. Vedi K. BENNOUNE, *The International Obligation to Counter Gender Apartheid in Afghanistan*, in *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 54, n. 1, 2022, p. 1 ss.; S. DE VIDO, *Del gender apartheid quale crimine internazionale e dei rimedi contro la violenza sistematica ed istituzionale nei confronti delle donne afghane*, in *Quaderni di SIDIBlog*, vol. 11, 2024, p. 207 ss.

proposte di modifica presentate dagli Stati[19].

Quanto, infine, alla portata dei mandati, essi non costituiscono un accertamento definitivo della responsabilità penale degli indagati, essendo emessi sulla base dei presupposti previsti dall'art. 58, par. 1, dello Statuto di Roma. La loro esecuzione comporta, per gli Stati parti, gli obblighi di cooperazione, arresto e consegna previsti dagli artt. 59, 86 e 89 dello Statuto, secondo le condizioni e le procedure ivi stabilite. Lo Statuto non prevede, invece, un divieto generale di contatti con le persone destinatarie dei mandati. Su tale distinto piano assumono rilievo le *Linee guida* del Segretario generale delle Nazioni Unite del 2013, relative ai contatti nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, nonché gli atti dell'Assemblea degli Stati parti in materia di cooperazione e non cooperazione, ferma restando l'osservanza degli obblighi statutari nei confronti della Corte[20].

5. Gli strumenti internazionali di accertamento e tutela – Di fronte alla persistenza delle violazioni dei diritti umani in Afghanistan, e in particolare alla sistematica esclusione delle donne dalla vita pubblica e sociale, l'accertamento delle violazioni e delle loro conseguenze ha dunque assunto crescente rilievo nell'azione internazionale. La nozione di *accountability* non coincide, tuttavia, con la sola repressione penale: comprende la documentazione e la conservazione delle prove, la responsabilità internazionale dello Stato e la protezione delle persone esposte alla persecuzione. Questi strumenti perseguono finalità differenti e non sono reciprocamente sostituibili.

Con la risoluzione 60/2 del 6 ottobre 2025, il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite ha istituito un *Meccanismo investigativo indipendente per l'Afghanistan*, incaricato di raccogliere, consolidare, conservare e analizzare le prove dei crimini internazionali e delle più gravi violazioni del diritto internazionale commessi nel Paese, comprese quelle riguardanti donne e ragazze[21]. Il *Meccanismo* dovrà tra le altre cose predisporre fascicoli probatori destinati a facilitare procedimenti penali equi e indipendenti davanti alle giurisdizioni nazionali, regionali o internazionali competenti. Il mandato comprende poi attività di documentazione delle violazioni e, ove possibile, l'individua-

[19] Vedi UNGA, *Resolution on United Nations Conference of Plenipotentiaries on Prevention and Punishment of Crimes against Humanity*, A/RES/79/122, adottata il 4 dicembre 2024. Per la documentazione relativa al processo negoziale, vedi: https://legal.un.org/diplomaticconferences/cah/prepcom.shtml. Il Comitato preparatorio ha svolto la prima sessione dal 19 al 30 gennaio 2026, mentre la seconda è programmata dal 12 al 15 aprile 2027.

[20] Vedi UNSG, *Guidance on contacts with persons who are the subject of arrest warrants or summonses issued by the International Criminal Court*, 8 aprile 2013, UN doc. A/67/828-S/2013/210: https://peacemaker.un.org/sites/default/files/document/files/2022/08/sgicccontactguideliness2013210english.pdf. Vedi, anche, *Report of the Bureau on cooperation*, ICC-ASP/12/36, 21 ottobre 2013, parr. 12-15 e allegati I-II; Assemblea degli Stati parte, *Resolution on cooperation*, ICC-ASP/22/Res.5, 14 dicembre 2023, par. 7; ICC-ASP/23/Res.5, 6 dicembre 2024, par. 8; *Report of the Bureau on non-cooperation*, ICC-ASP/24/33, 26 novembre 2025, parr. 17, 40 e 53: https://asp.icc-cpi.int/bureau/WorkingGroups/Cooperation.

[21] Vedi HRC, *Situation of human rights in Afghanistan*, UN Doc. A/HRC/RES/60/2, 6 ottobre 2025, par. 25: «Decides to establish an ongoing independent investigative mechanism to collect, consolidate, preserve and analyse evidence of international crimes and the most serious violations of international law, including those that may also amount to violations and abuses of international human rights law, committed in Afghanistan, including against women and girls, and to prepare files in order to facilitate and expedite fair and independent criminal proceedings, in accordance with international law standards, in national, regional or international courts or tribunals that have or may in the future have jurisdiction over these crimes, in accordance with international law». Presentata dalla Danimarca a nome dell'Unione europea, la risoluzione è stata adottata senza votazione dai 47 paesi membri. Per il testo vedi: https://spinternet.ohchr.org/Download.aspx?SymbolNo=A%2fHRC%2fRES%2f60%2f2&Lang=en.

zione dei presunti responsabili, secondo metodologie attente alle vittime e alla dimensione di genere[22].

Il *Meccanismo* non è un organo giurisdizionale e non dispone del potere di pronunciare decisioni sulla responsabilità penale individuale. La sua funzione consiste nella raccolta, conservazione e analisi delle prove, anche ai fini dell'individuazione dei presunti responsabili, e nella predisposizione di materiale utilizzabile dalle giurisdizioni competenti, che restano titolari dell'azione penale. In tale prospettiva, assume rilievo il par. 17 dei *Terms of Reference*, relativo alla cooperazione del Meccanismo con altri organismi e procedimenti internazionali. Il par. 26 della risoluzione 63/1 ne richiama, inoltre, la funzione di supporto alle giurisdizioni competenti, attraverso la predisposizione di fascicoli probatori destinati a facilitare eventuali procedimenti[23].

Ancora, su un piano distinto si colloca l'iniziativa annunciata il 25 settembre 2024 da Australia, Canada, Germania e Paesi Bassi ai sensi dell'art. 29, par. 1, CEDAW, una clausola compromissoria che prevede negoziati, la possibilità di richiedere l'arbitrato e, alle condizioni convenzionali, il successivo deferimento della controversia alla Corte internazionale di giustizia[24]. La dichiarazione parla di «passi formali» volti a invitare l'Afghanistan a cessare le violazioni della Convenzione, ma non precisa quali fasi dell'art. 29 siano state attivate né se, e a chi, sia stata notificata una richiesta di negoziato. Ad oggi, sulla base delle fonti pubbliche, non risulta a che punto sia tale iniziativa[25], anzi, nel settembre 2026 organizzazioni della società civile afghana e internazionale hanno rilevato l'assenza di indicazioni pubblicamente visibili di progressi nei negoziati e hanno invitato i quattro Stati a procedere all'arbitrato formale previsto dall'art. 29 CEDAW[26]. Invero, di recente il Consiglio dei diritti umani ha espresso sostegno all'iniziativa, sostegno che

[22] La successiva risoluzione 63/1 del 2026 precisa poi aspetti essenziali per l'avvio dell'attività del Meccanismo. Al par. 27 il Consiglio accoglie con favore l'aggiornamento dell'OHCHR sull'operatività del meccanismo e sul dispiegamento del gruppo di avvio (*start-up team*), e chiede al Segretario generale di nominarne il personale «as expeditiously as possible», tenendo conto dell'esperienza di altri meccanismi analoghi. Il par. 30 gli chiede di assegnare le risorse necessarie, anche logistiche e tecniche, quanto a personale, sede e libertà operativa. Vedi HRC, *Situation of human rights in Afghanistan*, UN Doc. A/HRC/RES/63/1, 6 ottobre 2026: https://docs.un.org/en/A/HRC/RES/63/1.

[23] Vedi *Terms of Reference of the Independent Investigative Mechanism for Afghanistan*, A/HRC/61/CRP.6: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session61/a-hrc-61-crp-6.pdf, adottati il 10 marzo 2026.

[24] Sull'iniziativa di Australia, Canada, Germania e Paesi Bassi: Ministero federale degli Affari esteri tedesco, *Launch of an initiative on accountability for Afghanistan's violations of CEDAW*, dichiarazione del 26 settembre 2024: https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/2677760-2677760. La dichiarazione esclude espressamente il riconoscimento politico delle autorità talebane. Per la questione relativa alla procedura *ex* art. 29 CEDAW, vedi S. HASAR, *Representation of Afghanistan before the International Court of Justice*, in *EJIL:Talk!*, 16 ottobre 2024: https://www.ejiltalk.org/representation-of-afghanistan-before-the-international-court-of-justice/.

[25] Vedi, però, R. GARG, *Recognition Without Release. Why the Taliban Cannot Undo Afghanistan's CEDAW Obligations*, in *voelkerrechtsblog*, 23 ottobre 2026, dove si afferma che «[i]n December 2025, the Dutch government told the parliament that Afghanistan had been invited to negotiate and that the four states were "organising these negotiations" (answer 6, p. 3). It refused, however, to give further information on the state of the process. No meeting with Taliban representatives for these negotiations, and no request for arbitration, has been publicly reported as of writing»: https://voelkerrechtsblog.org/recognition-without-release/.

[26] Vedi Global Centre for the Responsibility to Protect e altri, *Joint Civil Society Statement: Two Years of the ICJ-CEDAW Afghanistan Initiative – Call for Action and Transparency*, 25 settembre 2026: https://www.globalr2p.org/publications/joint-civil-society-statement-two-years-of-the-icj-cedaw-afghanistan-initiative-call-for-action-and-transparency/#:~:text=This%20statement%20is%20also%20available%20to%20read%20and,and%20continued%20consultation%20on%20this%20important%20legal%20process.

riveste, tuttavia, carattere politico e non consente, di per sé, di desumere lo stato di avanzamento della procedura né di considerare soddisfatte le condizioni previste dall'art. 29 CEDAW[27].

Infine, diversa, e non riconducibile alla repressione penale internazionale, è la funzione della protezione internazionale operante nel diritto dell'Unione europea. Con la sentenza del 4 ottobre 2024 nelle cause riunite C-608/22 e C-609/22, *AH e FN*, la Corte di giustizia ha, invero, interpretato la direttiva 2011/95/UE nel senso che le misure discriminatorie adottate dalle autorità talebane, considerate cumulativamente, possono integrare atti di persecuzione e che, nell'esame della domanda, è consentito prendere in considerazione il genere e la nazionalità della richiedente senza esigere l'accertamento di ulteriori caratteristiche personali[28].

Nel loro insieme, gli strumenti esaminati delineano un quadro articolato di risposte alle violazioni dei diritti delle donne afghane, che operano su piani giuridici distinti, pur risultando potenzialmente complementari. Il *Meccanismo investigativo* contribuisce alla documentazione delle violazioni e alla conservazione delle prove in vista di futuri procedimenti; la giurisdizione penale è diretta all'accertamento delle responsabilità individuali; l'iniziativa promossa ai sensi dell'art. 29 CEDAW si colloca sul piano della responsabilità internazionale dello Stato per l'inosservanza degli obblighi convenzionali; la protezione internazionale risponde, invece, all'esigenza di tutelare le donne costrette a lasciare il Paese per sottrarsi alla persecuzione. Si tratta di strumenti che, pur offrendo differenti possibilità di tutela e di accertamento delle responsabilità, presentano limiti intrinseci rispetto all'obiettivo di garantire l'effettivo godimento dei diritti sistematicamente negati.

La questione non si esaurisce, pertanto, nell'individuazione dei meccanismi attraverso i quali le violazioni possano essere documentate e i responsabili chiamati a risponderne, ma investe anche il ruolo che gli attori internazionali possono svolgere nel contrastare le condizioni politiche e istituzionali che ne consentono la prosecuzione. È su questo diverso, ma complementare, piano che assume rilievo l'azione dell'Unione europea.

6. L'azione dell'Unione europea tra condizionalità dichiarata e interlocuzione operativa – L'azione esterna dell'Unione deve essere letta alla luce degli artt. 2, 3, par. 5, e 21 del Trattato sull'Unione europea (TUE). Il rispetto della dignità umana, dell'uguaglianza e dei diritti fondamentali costituisce un orientamento giuridico dell'azione internazionale, mentre l'art. 21, par. 3, impone di perseguire la coerenza tra i diversi settori

[27] Vedi HRC, *Resolution adopted by the Human Rights Council on the Situation of human rights in Afghanistan*, 63ª sessione, 5 ottobre 2026, par. 23: https://docs.un.org/en/A/HRC/RES/63/1.

[28] Vedi CGUE, cause riunite C-608/22 e C-609/22, *caso AH e FN*, 4 ottobre 2024, *ECLI:EU:C:2024:828*. Sulla sentenza e sui suoi riflessi sul dibattito sull'*apartheid* di genere vedi S. ESMAILIAN, *Is the European Court of Justice (ECJ) Ruling on Granting Asylum to Afghan Women an Implication of Qualification of Gender Apartheid in Afghanistan*?, in *EJIL:Talk!*, 20 novembre 2024; S. DE VIDO, *Del gender apartheid*… cit.; M. SPATTI, *Violenza contro le donne e appartenenza a "un determinato gruppo sociale" nella determinazione dello* status *di rifugiato. Riflessioni a margine della sentenza* WS *(C-621/21) della Corte di giustizia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2/2024, p. 375 ss. Si segnala che la direttiva 2011/95/UE è stata sostituita dal regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, nell'ambito del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, applicabile dal 12 giugno 2026, fatte salve le disposizioni transitorie. La riforma non fa venir meno la rilevanza dei principi affermati dalla Corte di giustizia nella sentenza richiamata in materia di persecuzione di genere, anzi. Il regolamento (UE) 2024/1347 conferma la necessità di valutare le domande di protezione internazionale alla luce delle forme di persecuzione e dei relativi motivi, compresi quelli connessi al genere.

dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Tali disposizioni non introducono un divieto generale di contatti con autorità *de facto*, né rendono ogni scelta di politica estera direttamente sindacabile. Esse impediscono, tuttavia, di considerare le politiche migratorie come un ambito sottratto agli obiettivi di tutela dei diritti che l'Unione dichiara di perseguire nei confronti dell'Afghanistan. La questione giuridica decisiva consiste allora nell'individuare, per ciascuna forma di cooperazione, le regole specificamente applicabili e il grado di controllo sulle decisioni che ne conseguono.

Dopo il ritorno dei Talebani al potere nell'agosto 2021, l'Unione europea ha delineato una politica di *operational engagement*, espressamente richiamata nelle conclusioni del Consiglio del 21 settembre 2021, fondata sulla distinzione tra il mantenimento di contatti operativi con le autorità *de facto* e il loro riconoscimento politico. La portata e le modalità di tale interlocuzione sono state subordinate alla valutazione delle politiche e delle condotte delle autorità talebane rispetto a cinque parametri, tra i quali figurano il rispetto dei diritti umani, con particolare attenzione ai diritti delle donne e delle ragazze, e la formazione di un governo inclusivo e rappresentativo. La validità di tali parametri è stata riaffermata dal Consiglio il 20 marzo 2023[29].

Il 23 giugno 2026 si è svolto a Bruxelles un incontro tecnico tra rappresentanti delle autorità talebane e rappresentanti europei, copresieduto dalla Commissione europea e dalla Svezia, con la partecipazione di quindici Stati membri, dedicato alla cooperazione in materia di rimpatrio dei cittadini afghani privi del diritto di soggiorno nell'Unione. Secondo le dichiarazioni rese dalla Commissione, l'iniziativa rispondeva, in particolare, all'esigenza di agevolare il ritorno di persone condannate per reati gravi o considerate una minaccia per la sicurezza. La Commissione ha, al contempo, precisato che l'adozione dei singoli provvedimenti di allontanamento rimane di competenza delle autorità degli Stati membri, alle quali spetta verificarne, caso per caso, la conformità alle garanzie previste dal diritto applicabile[30].

---

[29] Vedi Consiglio dell'Unione europea, *Council Conclusions on Afghanistan*, 21 settembre 2021, doc. 11713/2/21 REV 2: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11713-2021-REV-2/en/pdf; Consiglio dell'Unione europea, *Council Conclusions on Afghanistan*, 20 marzo 2023: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7264-2023-INIT/it/pdf.

[30] Vedi Commissione europea, *Midday press briefing*, 23 giugno 2026, sezione «Migration – Afghanistan: Q&A»: https://audiovisual.ec.europa.eu/en/media/video/I-291805. Il portavoce ha precisato che i contatti tecnici facevano seguito a un'iniziativa di venti Stati membri e che le decisioni individuali di rimpatrio restano di competenza delle autorità nazionali, secondo il diritto dell'Unione. La distinzione tra coordinamento europeo e decisioni nazionali di rimpatrio è giuridicamente rilevante, poiché non consente di imputare automaticamente all'Unione gli effetti dei provvedimenti adottati dagli Stati membri, senza per questo sottrarre le iniziative delle istituzioni europee al rispetto dei vincoli che ne disciplinano l'azione. Analogamente, la qualificazione dell'incontro come meramente tecnico e il ribadito mancato riconoscimento delle autorità *de facto* non sono sufficienti, di per sé, a risolvere le questioni sollevate dalla cooperazione. Occorre, infatti, distinguere la legittimità dell'interlocuzione con le autorità che esercitano il controllo effettivo del territorio dalla valutazione delle modalità e degli effetti delle iniziative eventualmente concordate, verificando, da un lato, il rispetto delle garanzie individuali e del principio di *non-refoulement* nell'esecuzione dei rimpatri e, dall'altro, la coerenza della cooperazione con gli obiettivi di tutela dei diritti fondamentali che orientano l'azione esterna dell'Unione. Le preoccupazioni espresse da organizzazioni internazionali per i diritti umani e da esperti indipendenti delle Nazioni Unite circa il rischio di una progressiva normalizzazione dei rapporti con le autorità talebane confermano la rilevanza di tale valutazione, senza tuttavia consentire di desumere dalla sola instaurazione dei contatti l'esistenza di una violazione del diritto internazionale o dell'Unione. Vedi International Federation for Human Rights (FIDH) e altre 82 organizzazioni, *Afghanistan: Open letter on the proposed engagement of Taliban representatives in Brussels*, 27 maggio 2026: https://www.fidh.org/en/region/asia/afghanistan/afghanistan-open-letter-on-the-proposed-engagement-of-taliban; FIDH, *The European Union must support the Afghan people, not the Taliban*, 23 giugno 2026: https://www.fidh.org/en/international-advocacy/european-union/the-european-union-must-support-the-afghan-

In seno all'UE la cooperazione in materia di rimpatri rende particolarmente evidente la necessità di distinguere il piano delle scelte politico-diplomatiche da quello degli obblighi giuridici applicabili all'allontanamento delle persone verso Paesi terzi. Se il mantenimento di contatti operativi con le autorità *de facto* non è, di per sé, incompatibile con il mancato riconoscimento del governo talebano, l'esecuzione dei rimpatri incontra limiti inderogabili derivanti dalla tutela dei diritti fondamentali. In particolare, l'art. 19, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'art. 3 CEDU vietano l'allontanamento verso uno Stato nel quale sussista un rischio reale di tortura o di trattamenti inumani o degradanti. Il carattere assoluto di tale divieto esclude che esso possa essere bilanciato con esigenze di sicurezza nazionale o di ordine pubblico, anche quando il destinatario del provvedimento sia stato condannato per reati gravi o sia considerato pericoloso. Occorre, tuttavia, mantenere distinta la protezione contro il *refoulement* dalla disciplina relativa al riconoscimento, all'esclusione o alla revoca dello status di rifugiato: l'eventuale insussistenza dei presupposti per il riconoscimento o il mantenimento di tale status non comporta automaticamente la liceità dell'allontanamento verso un Paese nel quale la persona interessata sarebbe esposta a un rischio vietato dal diritto internazionale e dell'Unione.

Con specifico riferimento alle donne afghane, assume particolare rilievo la menzionata sentenza *AH e FN* del 4 ottobre 2024 nella quale la Corte aveva riconosciuto che l'insieme delle misure discriminatorie adottate o tollerate dalle autorità talebane potessero integrare un atto di persecuzione ai sensi dell'art. 9, par. 1, lett. b), della direttiva 2011/95/UE, in ragione dell'effetto cumulativo di tali misure sulla dignità delle donne. La sentenza non ha riguardato direttamente la cooperazione sui rimpatri, né consente di estendere automaticamente le conclusioni relative alla persecuzione delle donne afghane a ogni ipotesi di allontanamento verso l'Afghanistan. Essa impone, nondimeno, di attribuire adeguato rilievo alla dimensione sistematica delle restrizioni imposte alle donne e di evitare che la valutazione della loro esposizione alla persecuzione venga frammentata attraverso un esame isolato delle singole misure discriminatorie.

La verifica della coerenza dell'azione europea non può, peraltro, esaurirsi nel settore migratorio. L'Unione ha ripetutamente denunciato la sistematica compressione dei diritti delle donne afghane, sostenendo, sul piano multilaterale, le iniziative dirette alla documentazione delle violazioni e all'accertamento delle responsabilità[31]. In questo contesto si colloca anche la risoluzione del Parlamento europeo del 21 maggio 2026 sulla situazione delle donne e delle ragazze afghane a seguito dell'adozione del codice talebano

people-not-the-taliban; UN Special Rapporteur on Human Rights Defenders, *UN experts warn against normalisation of Taliban rule*, comunicato del 13 agosto 2026, Ginevra: https://srdefenders.org/afghanistan-un-experts-warn-against-normalisation-of-taliban-rule-press-release.

[31] In una comunicazione del 13 agosto 2026, il *Servizio europeo per l'azione esterna* (SEAE) ha ribadito che l'Unione non riconosce né legittima le autorità *de facto*, mantiene una rappresentanza a Kabul a livello di incaricato d'affari e intrattiene contatti operativi su accesso umanitario, diritti, sicurezza, sfollamento e rimpatri. Il SEAE ha dichiarato, inoltre, che i finanziamenti europei non transitano attraverso le autorità talebane e che non sono stati conseguiti progressi significativi rispetto ai parametri richiesti in materia di tutela dei diritti umani, in particolare delle donne. La contemporanea affermazione della necessità dei contatti e dell'assenza di progressi rende necessario distinguere la continuità dell'assistenza alla popolazione dall'eventuale ampliamento della cooperazione a vantaggio di obiettivi propri degli Stati europei. Vedi SEAE, *Five years after Kabul takeover, EU support for Afghan people continues*, 13 agosto 2026: https://www.eeas.europa.eu/eeas/five-years-after-kabul-takeover-eu-support-afghan-people-continues_en.

sulle regole processuali penali[32].

Pur non avendo natura giuridicamente vincolante nei confronti delle altre istituzioni, la risoluzione assume rilievo quale espressione dell'indirizzo politico del Parlamento e nell'esercizio delle sue funzioni di controllo democratico. Essa si inserisce in un quadro più ampio di prese di posizione europee che qualificano la condizione delle donne afghane come una questione centrale nelle relazioni con l'Afghanistan. La convergenza di tali posizioni non determina automaticamente l'illegittimità delle forme di interlocuzione intrattenute con le autorità *de facto*, ma rende più evidente l'esigenza di verificare se e in quale misura i principi richiamati sul piano politico-istituzionale trovino riscontro nelle scelte operative dell'Unione.

In questa prospettiva, la visita a Kabul dell'inviato speciale dell'Unione europea per l'Afghanistan, Thomas Frellesen, svoltasi dal 12 al 14 ottobre 2026, offre un ulteriore elemento di valutazione. Secondo il comunicato diffuso dal SEAE, l'inviato ha incontrato rappresentanti delle autorità *de facto*, interlocutori diplomatici e organizzazioni internazionali, nonché esponenti della società civile afghana, comprese rappresentanti delle organizzazioni femminili[33]. Nel corso degli incontri, le restrizioni imposte alle donne e alle ragazze sono state richiamate come un ostacolo fondamentale alla normalizzazione delle relazioni con l'Afghanistan. La missione ha confermato che l'interlocuzione operativa può essere accompagnata dalla riaffermazione delle condizioni poste dall'Unione per un'evoluzione dei rapporti politici[34].

Un ulteriore elemento di valutazione riguarda il rapporto tra l'interlocuzione europea con le autorità *de facto* e il sostegno ai meccanismi internazionali di *accountability*. L'Unione ha espresso il proprio sostegno all'azione della Corte penale internazionale e alle iniziative delle Nazioni Unite dirette a documentare le gravi violazioni dei diritti umani commesse in Afghanistan. Parallelamente, ha adottato misure restrittive nei confronti di esponenti talebani responsabili di gravi violazioni dei diritti umani[35]. La compresenza di tali iniziative e del mantenimento di contatti operativi non integra, di per sé, una contraddizione giuridica. Gli obblighi di cooperazione con la Corte penale internazionale, quando applicabili, devono essere distinti dalla valutazione dei rapporti politico-diplomatici con rappresentanti delle autorità *de facto*; analogamente, gli effetti delle

[32] Vedi Parlamento europeo, *Risoluzione del 21 maggio 2026 sulla situazione delle donne e delle ragazze afghane a seguito dell'adozione del codice talebano sulle regole processuali penali*, P10_TA(2026)0186: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2026-0186_EN.html.

[33] Il coinvolgimento delle rappresentanti della società civile femminile richiama gli obiettivi dell'Agenda internazionale «Donne, pace e sicurezza», avviata dalla risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, che valorizza la partecipazione delle donne ai processi decisionali relativi alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti e alla costruzione della pace. Nella medesima prospettiva si collocano gli orientamenti espressi dal Consiglio dei diritti umani nelle risoluzioni 60/2 (2025) e 63/1 (2026), che richiamano l'esigenza di una partecipazione piena, paritaria e significativa delle donne ai processi politici riguardanti l'Afghanistan. Tali riferimenti assumono rilievo anche nella valutazione delle iniziative dell'Unione europea, rispetto alle quali occorre distinguere la consultazione delle rappresentanti femminili dalla loro effettiva possibilità di contribuire alla definizione delle priorità e delle modalità degli interventi.

[34] Vedi SEAE, *EU Special Envoy Thomas Frellesen Concludes Visit to Afghanistan*, 15 ottobre 2026: https://www.eeas.europa.eu/delegations/afghanistan/eu-special-envoy-thomas-frellesen-concludes-visit-afghanistan-thursday-15-october-2026_en.

[35] Vedi *Regolamento (UE) 2020/1998 del Consiglio, del 7 dicembre 2020, relativo a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani* e *Decisione* (PESC) 2020/1999 del Consiglio, del 7 dicembre 2020: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/LSU/?uri=oj:JOL_2020_410_I_0001.

misure restrittive dipendono dal contenuto e dall'ambito di applicazione dei singoli regimi sanzionatori. Ciò non esclude, tuttavia, che la composizione delle delegazioni, gli eventuali beneficiari della cooperazione e le modalità concrete dei rapporti debbano essere valutati anche alla luce dei vincoli derivanti da tali strumenti. La necessità di preservare la coerenza dell'azione europea richiede, pertanto, di evitare tanto l'automatica equiparazione tra contatto operativo e legittimazione politica quanto la presunzione che la qualificazione tecnica dell'interlocuzione ne escluda qualsiasi possibile rilevanza giuridica.

Le considerazioni svolte mostrano come la valutazione dell'azione europea nei confronti dell'Afghanistan non possa esaurirsi nella distinzione tra riconoscimento politico e interlocuzione operativa con le autorità talebane. Il mancato riconoscimento delle autorità *de facto*, così come la natura tecnica dei contatti intrattenuti, non esime infatti dall'esaminare le finalità perseguite, le modalità della cooperazione e le conseguenze che ne possono derivare, alla luce delle competenze esercitate e degli obblighi giuridici applicabili. In tale prospettiva, il principio di coerenza sancito dall'art. 21, par. 3, TUE assume particolare rilievo nel valutare il rapporto tra gli obiettivi di tutela dei diritti fondamentali, costantemente riaffermati dalle istituzioni europee, e le iniziative adottate per soddisfare esigenze di carattere umanitario, diplomatico e migratorio. La protezione dei diritti delle donne afghane costituisce, pertanto, un parametro significativo di tale valutazione, nella misura in cui impone di considerare non soltanto la conformità delle singole iniziative alle norme che ne disciplinano l'adozione e l'attuazione, ma anche la loro compatibilità con gli obiettivi che orientano l'azione esterna dell'Unione, evitando che il perseguimento di interessi operativi possa compromettere l'effettività degli impegni assunti in questo ambito.

7. Considerazioni conclusive – La condizione odierna delle donne afghane pone al diritto internazionale una questione che non si esaurisce nella documentazione delle violazioni, ma investe l'effettività degli obblighi di tutela e la capacità degli strumenti disponibili di incidere sulla persistente negazione dei diritti fondamentali. L'analisi svolta ha evidenziato come il diritto vigente offra risposte differenziate, riconducibili a regimi giuridici distinti. Gli obblighi derivanti dalla CEDAW e dagli altri trattati internazionali sui diritti umani continuano a vincolare l'Afghanistan, indipendentemente dal mutamento delle autorità che esercitano il potere effettivo sul territorio; la persecuzione per motivi di genere può integrare, ove ne ricorrano gli elementi costitutivi, un crimine contro l'umanità ai sensi dell'art. 7, par. 1, lett. h), dello Statuto di Roma; il diritto dell'Unione europea, attraverso l'interpretazione della Corte di giustizia, ha riconosciuto il carattere persecutorio dell'insieme delle misure discriminatorie imposte alle donne afghane ai fini della protezione internazionale. A tali strumenti si affiancano l'iniziativa promossa ai sensi dell'art. 29 CEDAW, il cui eventuale sviluppo contenzioso non può essere dato per acquisito, e il *Meccanismo investigativo indipendente* istituito dal Consiglio dei diritti umani, la cui incidenza sull'accertamento delle responsabilità dipenderà dalla concreta attuazione del mandato e dall'utilizzazione dei risultati delle indagini.

La valutazione dell'azione internazionale richiede, tuttavia, di considerare anche la posizione delle donne afghane nella definizione delle iniziative che le riguardano. In questo senso assumono particolare rilievo i richiami contenuti nel par. 9 della risoluzione 60/2 (2025) e nel par. 10 della risoluzione 63/1 (2026) del Consiglio dei diritti umani, che sottolineano l'esigenza della partecipazione piena, paritaria e significativa delle donne a

un processo politico afghano inclusivo e rappresentativo. Tali indicazioni, pur non introducendo di per sé nuovi obblighi convenzionali, si inseriscono nel quadro normativo già delineato dalla CEDAW, in particolare dall'art. 7, e contribuiscono a evidenziare una dimensione centrale delle violazioni in esame: l'esclusione sistematica delle donne non soltanto dall'esercizio di singoli diritti, ma dalla possibilità stessa di concorrere alla determinazione delle decisioni pubbliche e delle condizioni del proprio futuro.

La partecipazione delle donne afghane non può, pertanto, essere ridotta a una funzione consultiva o testimoniale, né essere considerata un elemento accessorio delle iniziative diplomatiche, umanitarie e di cooperazione internazionale. Essa dovrebbe trovare espressione, per quanto consentito dalle condizioni concrete, nella definizione delle priorità, nell'individuazione delle modalità di intervento e nella valutazione dei risultati. Riconoscerle come soggetti attivi delle politiche internazionali, anziché esclusivamente come destinatarie di protezione, costituisce pertanto una componente essenziale di un approccio orientato all'effettivo godimento dei diritti.

La questione decisiva non è, dunque, soltanto quali strumenti il diritto internazionale ed europeo mettano a disposizione per qualificare le violazioni e perseguirne i responsabili, ma anche in quale misura la loro applicazione, insieme alle iniziative diplomatiche, umanitarie e di cooperazione, possa concorrere a modificare le condizioni che rendono possibile la prosecuzione di tali violazioni. In questa prospettiva, il richiamo alla celebre fotografia di Steve McCurry, posta in apertura di questo contributo, assume un significato che va oltre la forza evocativa dell'immagine. Lo sguardo della giovane donna afghana, divenuto poi nell'immaginario collettivo una rappresentazione della condizione femminile in Afghanistan, invita oggi a interrogarsi non soltanto sulla visibilità delle violazioni subite dalle donne, ma soprattutto sul riconoscimento della loro soggettività e della loro capacità di partecipare alla determinazione del proprio futuro. È anche in questa direzione che deve essere valutata l'effettività della risposta internazionale: non soltanto nella capacità di denunciare le violazioni e di accertarne le responsabilità, ma nel contributo alla ricostituzione delle condizioni necessarie affinché le donne afghane possano esercitare, in condizioni di uguaglianza e senza discriminazioni, i diritti dei quali continuano a essere sistematicamente private.

Novembre 2026