



# CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2025 FASCICOLO III

**Laura Lorello**

**Protezione internazionale e donne migranti:  
verso una nuova prospettiva di genere?**

**Considerazioni su tre decisioni recenti della Corte di Giustizia dell'UE**

**9 dicembre 2025**



**Laura Lorello**  
**Protezione internazionale e donne migranti:**  
**verso una nuova prospettiva di genere?**  
**Considerazioni su tre decisioni recenti della Corte di Giustizia dell'UE\***

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Cenni sul quadro normativo di riferimento – 3. La decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2011 e il riferimento al *group approach* – 4. L'apertura della Corte di Giustizia dell'Unione Europea – 4.1. La decisione della Corte di Giustizia del 16 gennaio 2024 – 4.2. La decisione della Corte di Giustizia dell'11 giugno 2024 – 4.3. La decisione della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2024 – 5. Alcune considerazioni conclusive e la nozione di "Paese di origine sicuro" alla luce della sentenza della Corte di Giustizia del 1° agosto 2025.

**ABSTRACT:** *This paper addresses the theme of the protection of migrants' rights, with particular reference to the condition of migrant women, in an intersectional perspective, which takes into account the particular condition in which women who are also migrants find themselves. This dual condition has been reflected in three recent decisions of the Court of Justice of the EU, which seem to be charting a new path in the protection of individuals seeking international protection, in the case of women and girls. The attention of the European judge was further confirmed in the recent decision of the 1st August 2025, relating to the notion of safe country of origin, in reference to all subjects requesting international protection.*

### 1. Premessa

Le vicende relative alla gestione dei flussi migratori interrogano sempre più di frequente i governi nazionali dei Paesi dell'UE, richiedendo interventi e politiche adeguati, che hanno, tuttavia, ormai assunto la connotazione di azioni quasi esclusivamente volte a garantire la sicurezza dei cittadini e dei territori.

Come ricordato, di recente, dalla Presidente del Consiglio italiana, se in passato la questione era quella di un'equa distribuzione interna dei migranti tra i Paesi dell'Unione

---

\* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Laura Lorello è Professoressa ordinaria di Diritto Costituzionale nell'Università di Palermo.

*This publication has been produced within the framework of the European Project "Global-ANSWER" and it reflects only the author's view. The Agency and the Commission are not responsible for any use that may be made of the information it contains. This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under the Marie Skłodowska-Curie grant agreement No 872209.*



europea, adesso l'attenzione è rivolta alla dimensione esterna, ovvero "fermare le partenze, velocizzare i rimpatri", moltiplicando e sostenendo "soluzioni innovative" come il "modello albanese"<sup>1</sup>.

Questo approccio, che appare largamente condiviso sul piano nazionale e sovranazionale, pur se con accenti e sfumature differenti, sembra però trascurare o non considerare in modo sufficiente il profilo della tutela dei diritti della persona, indipendentemente dal suo *status* di cittadino o non cittadino, profilo sul quale sono state costruite le Costituzioni del secondo Novecento e, con esse, i numerosi documenti internazionali e sovranazionali in materia di protezione dei diritti dei migranti<sup>2</sup>.

Rispetto alla direzione di chiusura, sostanzialmente omogenea, delle scelte dei governi, si pongono in senso contrario alcune decisioni dei giudici, che hanno dato luogo, in alcuni casi, a un confronto dialettico duro e intenso e a reazioni politiche non sempre in linea con i principi costituzionali<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> V. *Il Sole 24 Ore* del 13 maggio 2025, 8

<sup>2</sup> A titolo esemplificativo si ricordano la Convenzione di Ginevra del 1951 - Convenzione sullo statuto dei rifugiati del 1951, Statuto dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati – Ris. n. 428 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 14 dicembre 1950, la Convenzione sullo Statuto degli apolidi del 1954, la Convenzione sulla Riduzione dell'Apolidia del 1961, la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1950, la Convenzione dell'organizzazione dell'Unità Africana (OUA) che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa del 1969, la Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati del 1984, la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984.

<sup>3</sup> Si fa qui riferimento alla nota vicenda relativa alla decisione del [Tribunale ordinario di Roma, sez. 18° Civile](#), Sezione per i diritti della persona e immigrazione del 18 ottobre 2024, con la quale il Tribunale ha negato la convalida del trattenimento di due migranti giunti in Italia e trasferiti in uno dei due centri in Albania, equiparati a zone di frontiera presso cui eseguire la procedura accelerata di esame della domanda di protezione internazionale, centri istituiti sulla base del Protocollo Italia-Albania (ratificato con la legge n. 14 del 2024). Il diniego era motivato dal fatto che, sulla base di quanto stabilito dalla Corte di Giustizia dell'UE, Grande Sezione, nella sentenza del 4 ottobre 2024, in [C-406/22, CV c. Ministerstvo vnitra České republiky](#), non era possibile considerare i Paesi di provenienza dei due migranti come Paesi di origine sicuri, condizione necessaria per lo svolgimento della procedura accelerata alla frontiera. A questa decisione del Tribunale di Roma sono seguite altre decisioni dello stesso tenore e successivamente il Governo ha adottato il d.l. n. 158 del 2024 "Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale", convertito dalla legge n. 187 del 2024. Il d.l. 158 ha da un lato individuato direttamente i Paesi di origine sicuri, il cui elenco era prima contenuto in un decreto ministeriale; ha poi eliminato la sospensione automatica del provvedimento di espulsione in caso di impugnazione della decisione di diniego della domanda di protezione internazionale da parte della Commissione territoriale, prevedendo la necessità di presentare apposita istanza al giudice; e, infine, ha sottratto alle Sezioni specializzate dei tribunali la competenza a conoscere del ricorso contro la decisione delle Commissioni territoriali, affidandola alla Corte d'Appello.

Ancora in riferimento all'applicazione del Protocollo Italia-Albania, occorre ricordare le ordinanze n. 14054 e n. 14055 della Cassazione penale, I sez., del 29 maggio 2025, con cui la Corte ha effettuato due rinvii alla Corte di Giustizia dell'UE, chiedendo se la Direttiva 2008/115, relativa alle "norme e procedure comuni applicabili



In questo quadro, di interesse sono tre recenti decisioni della Corte di Giustizia<sup>4</sup>, rese in sede di rinvio pregiudiziale, che hanno confermato l'esigenza di garantire la protezione della donna migrante, collocandola in una prospettiva intersezionale, che sappia, cioè, valutare la duplice condizione di donna e di migrante e che dia forma a un'interpretazione *gender oriented* della Convenzione di Ginevra del 1951<sup>5</sup>.

## 2. Cenni sul quadro normativo di riferimento

Prima di esaminare gli aspetti più interessanti delle tre decisioni, può essere utile fare un cenno alle disposizioni normative di riferimento assunte dal giudice dell'UE.

Sembra opportuno partire dai tre documenti internazionali richiamati dalla Corte UE in tutte e tre le sentenze e, in particolare, dalla Convenzione di Ginevra del 1951, dalla Cedaw del 1979 e dalla Convenzione di Istanbul del 2011.

È ben nota la definizione di *rifugiato* contenuta nell'art. 1 della Convenzione di Ginevra, alla quale si rifanno tutti i documenti successivi:

Definizione del termine di "rifugiato"

"(...) chiunque, per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi."

Questa configurazione concentra correttamente l'attenzione sull'esigenza di protezione del singolo, senza alcun riferimento alla differenza di genere o di età, in sintonia con le vicende del momento storico in cui la Convenzione veniva scritta.

Un'apertura verso la considerazione della condizione di genere si ritrova, successivamente, nella Cedaw, che all'art. 1, afferma:

---

negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare", e la Direttiva 2013/32, recante "procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale", ostino all'applicazione di alcune delle disposizioni del citato Protocollo.

<sup>4</sup> Corte di Giustizia, Gr. Sez., sent. 16 gennaio 2024, [in C-621/21, WS c. Intervyuirasht organ na Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savetparagi](#); Id., sent. 11 giugno 2024, [in C-646/21, K e L c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid](#); Id., III sez., sent. 4 ottobre 2024, in [cause riunite C-608/22 e C-609/22 AH, FN c. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl](#).

<sup>5</sup> UNHCR, *Violenza sessuale e di genere nei confronti di rifugiati, espatriati e sfollati interni. Linee guida per la prevenzione e la risposta*, maggio 2003, 120 ss.



"For the purposes of the present Convention, the term "discrimination against women" shall mean any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field."

Il successivo art. 3 richiama l'impegno diretto degli Stati contraenti, affermando:

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

Ma a sollecitare l'attenzione riguardo a una specificità della situazione della donna migrante sono anche le Linee guida dell'UNHCR, del 2003, nelle quali viene evidenziata la particolare vulnerabilità delle donne migranti, esposte a forme di violenza sessuale e di genere in misura maggiore rispetto agli uomini e per tutte le fasi del percorso migratorio<sup>6</sup>.

Infine, con la Convenzione di Istanbul del 2011 viene esplicitamente reclamata un'interpretazione *gender-sensitive* o *gender-oriented* della Convenzione di Ginevra, insieme alla necessità di ritagliare forme di protezione che tengano conto della doppia identità di donna e di migrante.

Qui è l'art. 60 che esplicita la prospettiva di genere:

"1 Le Parti adottano 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.

2 Le Parti si accertano che un'interpretazione sensibile al genere sia applicata a ciascuno dei motivi della Convenzione, e che nei casi in cui sia stabilito che il timore di persecuzione è basato su uno o più di tali motivi, sia concesso ai richiedenti asilo lo *status* di rifugiato, in funzione degli strumenti pertinenti applicabili.

3 Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per sviluppare procedure di accoglienza sensibili al genere e servizi di supporto per i richiedenti asilo, nonché linee guida basate sul genere e procedure di asilo sensibili alle questioni di genere, compreso in materia di concessione dello *status* di rifugiato e di richiesta di protezione internazionale."

---

<sup>6</sup> UNHCR, *Violenza sessuale e di genere nei confronti di rifugiati, espatriati e sfollati interni*, cit., 117 ss. Si veda anche UNHCR, *Emersione e referral delle persone sopravvissute a – o a rischio di – violenza di genere. Nel contest della procedura di asilo*, 2021, 10 ss.



Si definisce, dunque, un nuovo quadro, nel quale gli atti di violenza che subiscono le donne che si trovino nella condizione di essere migranti costituiscono atti di persecuzione in base alla Convenzione di Ginevra e danno diritto, indipendentemente da altri fattori, al riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria o complementare.

La chiave di lettura che si propone, in sostanza, guarda prima all'identità femminile e poi alla condizione di migrante, e questo riveste di una diversa luce gli atti di violenza subiti, permettendo di classificarli come atti di persecuzione e di grave pregiudizio e aprendo alla protezione internazionale. Emerge, così, la scelta, necessitata, di un approccio intersezionale, poiché le donne migranti risultano colpite da una doppia discriminazione, in quanto donne e in quanto migranti, un approccio che deve, quindi, superare la lettura solo maschile del fenomeno migratorio e della nozione di rifugiato<sup>7</sup>.

Adottando questa prospettiva, si registra anche la possibilità di una diversa valutazione dei fattori di persecuzione e degli atti di violenza, che non hanno natura, per così dire, solo *esterna* o *pubblica*, come ad es. la razza o le opinioni politiche o la professione religiosa, ma assumono anche una connotazione *interna* o *privata*, prendendo la forma della violenza domestica, sessuale, psicologica, economica, o delle mutilazioni genitali etc.<sup>8</sup>.

Si tratta di forme di violenza e di persecuzione che sono perpetrate prevalentemente e tipicamente verso le donne, rispetto alle quali, dunque, il *genere* diventa causa della persecuzione<sup>9</sup>.

L'approccio intersezionale richiamato, inoltre, richiede di considerare in modo combinato i due elementi di discriminazione, genere e migrante, e di quantificarne l'effetto non in termini addizionali ma esponenziali<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General, Principles and practical guidance on the protection of the human rights of migrants in vulnerable situations, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 2018, che a pag. 5 individua tra le linee guida: “Use accurate, neutral and gender-sensitive terminology to describe migrants and migration, and promote migration policies that draw on evidence-based research that considers the human rights of migrants as well as their impacts on and contributions to countries of origin, transit and destination. Research should examine, *inter alia*, impacts on and contributions to social and cultural life and diversity, economic growth, employment generation, social security programmes, entrepreneurship, and taxation and investment”.

<sup>8</sup> Si richiama sul punto J. BOND, *Global Intersectionality and contemporary human rights*, Oxford University Press, 2021; I BOIANO, *Le persecuzioni nei confronti delle donne e il sistema di protezione internazionale: quale Paese può dirsi “sicuro” per le donne*, in [Questione Giustizia](#), 4/2022.

<sup>9</sup> Si richiama A. DI STASI, R. CADIN, A. IERMANO, V. ZAMBRANO (a cura di), *Donne migranti e violenza di genere nel contesto giuridico internazionale ed europeo*, Napoli, 2023; E. RIGO, *La vulnerabilità nella pratica del diritto d'asilo: una categoria di genere*, in *Etica&Politica*, 3/2019.

<sup>10</sup> J.E. BOND, “*International Intersectionality: A Theoretical and Pragmatic Exploration of Women’s International Human Rights Violations*”, in *Washington & Lee Public Legal Studies Research Paper Series*, luglio 2012, 70 ss.



In sostanza, l'atto di violenza operato contro le donne che siano anche migranti è un atto di persecuzione ai sensi della Convenzione di Ginevra e possiede una connotazione particolare data dalla presenza di un doppio fattore di discriminazione.

### *3. La decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2011 e il riferimento al group approach*

Nelle decisioni della Corte dell'UE, come tra poco si dirà, è possibile rintracciare un ulteriore elemento di interesse, dato dalla possibilità di considerare le donne migranti come *gruppo sociale*, perseguitato e discriminato, sulla base dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra.

Si tratta qui di osservare come accanto a una situazione di vulnerabilità intesa in senso soggettivo, cioè fondata sui caratteri biologici dell'individuo, si ponga una vulnerabilità causata dall'appartenenza a un gruppo che, in determinati contesti culturali, ambientali, sociali ed economici, viene fatto oggetto di violenza e persecuzione da parte di altri gruppi più forti.

Si potrebbe dire una vulnerabilità di tipo *relazionale*, fondata cioè sul fatto di essere parte, in questa ipotesi, della comunità delle donne che decidono di affrontare un percorso di migrazione.

Si giungerebbe, allora, ad affermare che tutte le donne che si trovano nella condizione di *migrante* costituiscono un *gruppo sociale* e che gli atti di violenza subiti rappresentano forme di persecuzione in grado di attivare la protezione internazionale.

Da qui, il riconoscimento dello *status* di rifugiato non si legherebbe più solo alla dimensione individuale, donna singola e migrante, ma verrebbe agganciato al fatto di appartenere al *gruppo sociale "donne migranti"*, con un cambiamento di prospettiva, da individuale a collettiva, che rafforza la tutela sul piano internazionale.

La possibilità di approntare una protezione al migrante in quanto componente di un gruppo specifico ha trovato un riferimento in una decisione della Corte EDU del 21 gennaio 2011<sup>11</sup>.

La vicenda riguardava un cittadino afgano, immigrato in Grecia, dove era stato identificato, e poi trasferitosi in Belgio, Paese nel quale aveva presentato richiesta di asilo nel 2009. Le autorità belghe avevano ripetutamente rigettato la richiesta, ritenendo che il

<sup>11</sup> Corte EDU, Grande Camera, sent. 21 gennaio 2011, M.S.S. v. Belgium and Greece, ric. n. 30696/09. Si veda L. BEDUSCHI, *Immigrazione e diritto di asilo: un'importante pronuncia della Corte di Strasburgo mette in discussione le politiche dell'unione europea. Nota a Corte EDU, Grande Camera, sent. 21 gennaio 2011, Pres. Costa, ric. n. 30696/09, M.S.S. c. Grecia e Belgio*, in Diritto Penale Contemporaneo, 9 maggio 2011 e C. SCIASSI, *Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo dalla prospettiva della vulnerabilità: un'occasione mancata*, in Freedom, Security & Justice, 2/2021, 351 ss. e 357 ss.



Paese competente fosse la Grecia, verso cui il cittadino afgano era stato effettivamente trasferito nel giugno 2009. Qui, benché, come rilevato dalla Corte EDU, le autorità greche fossero a conoscenza dell'identità del ricorrente e della sua posizione di potenziale richiedente asilo<sup>12</sup>, lo stesso era stato sottoposto a detenzione, senza che venisse a lui fornita alcuna spiegazione. Le condizioni della detenzione, per mancanza di *standard minimi* di igiene, per spazi angusti, sovraffollamento delle celle, divieto di trascorrere tempo in spazi aperti<sup>13</sup>, secondo la Corte, integravano il caso di trattamenti inumani e degradanti, vietati dall'art. 3 della CEDU<sup>14</sup>.

Soprattutto, la Corte riscontrava tali trattamenti sulla base del particolare *status* del ricorrente ovvero quello di richiedente asilo: “*In reaching that conclusion, it took into account the fact that the applicants were asylum-seekers*”<sup>15</sup>. Questo *status*, infatti, lo poneva già di per sé in una situazione di vulnerabilità, legata a tutto ciò che egli aveva sofferto durante il percorso migratorio e alle esperienze traumatiche che lo avevano colpito in precedenza<sup>16</sup>: la sensazione di essere vittima di un arbitrio, il senso di inferiorità e lo stato di ansia causati dalla detenzione erano accentuati “*by the vulnerability inherent in his situation as an asylum seeker*”<sup>17</sup>. In questo passaggio, dunque, il giudice europeo sembra certificare la sussistenza in chi sia richiedente asilo di una situazione di vulnerabilità che si potrebbe dire strutturale.

In aggiunta a ciò, la Corte ha riscontrato che le autorità greche non avevano approntato alcun intervento volto a fornire i necessari mezzi di sussistenza al ricorrente, nel periodo successivo alla presentazione della richiesta di asilo, costringendolo a vivere per strada, senza una dimora e senza cibo, ed esponendolo, in tal modo, ad aggressioni e furti<sup>18</sup>.

Nella parte della [decisione](#) relativa alla configurazione delle condizioni di vita del ricorrente, causate dall'inattività delle autorità greche, come caso di trattamento inumano e degradante ai sensi dell'art. 3 della CEDU<sup>19</sup>, la Corte afferma: “*The Court attaches considerable importance to the applicant's status as an asylum-seeker and, as such, a member of a particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection (see, mutatis mutandis, [Oršuš and Others v. Croatia \[GC\], no. 15766/03](#), § 147). It notes the existence of a broad consensus at the international and European level concerning*

<sup>12</sup> *Ibidem*, § 225.

<sup>13</sup> *Ibidem*, § 230.

<sup>14</sup> *Ibidem*, § 231.

<sup>15</sup> *Ibidem*, § 231.

<sup>16</sup> *Ibidem*, § 232.

<sup>17</sup> *Ibidem*, § 233.

<sup>18</sup> *Ibidem*, § 236 ss.

<sup>19</sup> *Ibidem*, § 235 ss.



*this need for special protection, as evidenced by the Geneva Convention the remit and the activities of the UNHCR and the standards set out in the Reception Directive*<sup>20</sup>.

Viene qui, in sostanza, riconosciuto che il richiedente asilo può essere considerato parte di un gruppo sociale particolarmente svantaggiato, che esprime un bisogno di speciale protezione.

La Corte EDU, in tal modo, sembra sposare il c.d. *group approach*, volto a guardare il richiedente asilo non nella sua dimensione individuale ma come, appunto, membro di un gruppo identificato dalla condizione di particolare vulnerabilità dei suoi componenti, legata al fatto di essere soggetti in attesa del riconoscimento della protezione internazionale<sup>21</sup>.

#### *4. L'apertura della Corte di Giustizia dell'Unione europea*

Come richiamato al principio di questo scritto, in tempi recenti la Corte di Giustizia ha mostrato una particolare attenzione per la condizione della donna migrante in tre decisioni del 2024, accomunate tutte dal riferimento alle tre fonti internazionali di rilievo sul tema già citate, cioè la Convenzione di Ginevra, la Cedaw e la Convenzione di Istanbul.

##### *4.1. La decisione della Corte di Giustizia del 16 gennaio 2024*

La prima decisione è del 16 gennaio 2024<sup>22</sup> e riguarda la vicenda di una donna turca di etnia curda e divorziata, giunta legalmente in Bulgaria nel 2018 e poi trasferitasi in Germania, dove viveva con un suo familiare e dove aveva presentato domanda di

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, paragr. 251.

<sup>21</sup> In conclusione la Corte ha riconosciuto che l'inattività delle autorità greche è stata causa di condizioni di vita di degrado e povertà, che hanno leso la dignità del ricorrente, "the applicant has been the victim of humiliating treatment showing a lack of respect for his dignity and that this situation has, without doubt, aroused in him feelings of fear, anguish or inferiority capable of inducing desperation". E tali condizioni, "combined with the prolonged uncertainty in which he has remained and the total lack of any prospects of his situation improving", hanno raggiunto un livello di gravità tale da integrare il caso dei trattamenti inumani e degradanti dell'art. 3 della CEDU (paragr. 264).

<sup>22</sup> Corte di Giustizia, [WS](#), cit. Si vedano i commenti di L. STAMME, *Nota a margine della sentenza della Corte di Giustizia del 16.01.2024 nella causa c-621/21: la Corte di Giustizia riconosce la violenza sulle donne come forma di persecuzione contro un determinato «gruppo sociale»*, in [Diritto, Immigrazione e Cittadinanza](#), 2/2024; M. FERRI, *La Corte di Giustizia qualifica la Convenzione di Istanbul e la Convenzione ONU sull'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne come «trattati pertinenti» cui deve essere conforme la politica dell'UE in materia di asilo*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2024; e S. DE VIDO, *La Convenzione di Istanbul quale strumento interpretativo del diritto derivato dell'UE in situazione di violenza contro le donne: la sentenza C-621/21 della CGUE*, in [Sidiblog](#) del 24 febbraio 2024.



protezione internazionale<sup>23</sup>. Successivamente la sua richiesta era stata presa in carico dalle autorità bulgare.

La donna motivava la sua richiesta di protezione internazionale affermando di essere stata vittima di un matrimonio forzato in Turchia all'età di sedici anni; a ciò erano seguite violenze domestiche da parte del marito e il successivo allontanamento dalla casa coniugale; la donna era poi fuggita dalla Turchia e aveva divorziato dal marito. Le autorità bulgare avevano respinto in diverse sedi la richiesta della donna, fino a quanto il Tribunale amministrativo della città di Sofia ha deciso di rivolgersi alla Corte dell'UE con un rinvio pregiudiziale<sup>24</sup>, cui la Corte ha dato risposta con la sentenza del gennaio 2024.

Il primo elemento di rilievo della decisione si ritrova nella ricostruzione del quadro giuridico di riferimento, all'interno del quale la Corte colloca, come anticipato, oltre che la Direttiva 2011/95<sup>25</sup>, anche la Convenzione di Ginevra, la Cedaw<sup>26</sup> e soprattutto la Convenzione di Istanbul, in quanto "altri trattati pertinenti", ai sensi dell'art. 78 TFUE, alla luce dei quali va interpretato il diritto derivato dell'UE<sup>27</sup>. L'importanza di questa affermazione si coglie nel successivo paragrafo 47, nel quale la Corte ritiene che la Convenzione di Istanbul, in virtù della sua natura di *trattato pertinente*, vincola tutti i Paesi che fanno parte dell'UE, pur se alcuni, come la Bulgaria, non hanno proceduto alla sua ratifica<sup>28</sup>. Ciò comporta che gli Stati dell'UE, nell'interpretazione della Direttiva 2011/95, debbano tenere conto anche della Convenzione di Istanbul, alla quale la stessa UE ha aderito con effetto dal 2023<sup>29</sup>, e, in particolare, dell'art. 60.2, che richiede un'interpretazione della Convenzione di Ginevra che sia sensibile al genere: "Le Parti si accertano che un'interpretazione sensibile al genere sia applicata a ciascuno dei motivi della Convenzione, e che nei casi in cui sia stabilito che il timore di persecuzione è basato su uno o più di tali motivi, sia concesso ai richiedenti asilo lo *status* di rifugiato, in funzione degli strumenti pertinenti applicabili".

Sembra qui, in sostanza, che la Corte operi una trasposizione sul piano giuridico della proprietà transitiva della scienza matematica: dato che la Bulgaria è uno Stato membro dell'UE e che l'UE è parte della Convenzione di Istanbul, allora anche la Bulgaria, pur in assenza di ratifica, è vincolata dalla Convenzione di Istanbul.

<sup>23</sup> Corte di Giustizia, [WS](#), cit., § 19 ss.

<sup>24</sup> *Ibidem*, § 19 ss.

<sup>25</sup> Dir. 2011/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante "norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta".

<sup>26</sup> Corte di Giustizia, [WS](#), cit., § 44.

<sup>27</sup> *Ibidem*, § 37.

<sup>28</sup> *Ibidem*, § 47 (cfr. S. DE VIDO, *La Convenzione di Istanbul quale strumento interpretativo*, cit.).

<sup>29</sup> *Ibidem*, § cit., § 5.



Stabiliti gli strumenti interpretativi che il giudice del rinvio deve tenere in considerazione, la Corte procede all'analisi della Direttiva 2011/95, richiamando l'art. 2.1, *d*), che individua la nozione di rifugiato, riprendendola dalla Convenzione di Ginevra, ovvero, come già ricordato, il cittadino di un Paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese; ovvero l'apolide, che si trova fuori dal Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, e che per le stesse ragioni non può o non vuole farvi ritorno<sup>30</sup>.

Successivamente la Corte esamina il significato del requisito dell'*appartenenza a un particolare gruppo sociale*, sulla base dell'art. 10.1, *d*) della Direttiva 2011/95, e cioè, in primo luogo, la condivisione di una caratteristica innata o di una storia comune che non può essere modificata o la condivisione di una caratteristica o di una fede che sia di tale importanza per l'*identità* o la *coscienza* del singolo che egli non deve essere costretto a rinunciarvi; e, in secondo luogo, la circostanza che il gruppo sia portatore di *un'identità distinta* da quella della società circostante, tanto da essere percepito dalla stessa come *diverso*<sup>31</sup>. Le due condizioni devono considerarsi cumulative e, nella loro individuazione, occorre tenere nel debito conto il profilo del genere, compresa l'*identità di genere*<sup>32</sup>.

A sostegno della possibilità di configurare le donne soggette a persecuzione a motivo del genere come *gruppo sociale*, il giudice comunitario riprende, poi, i contenuti delle Linee Guida dell'UNHCR del 2002<sup>33</sup>, che confermano come la caratteristica del sesso possa di per sé costituire elemento di identificazione di un determinato gruppo sociale. Le donne, infatti, rappresentano un "chiaro esempio di sottoinsieme sociale", dotato di caratteri *innati* e *immutabili*, e sono soggette a un trattamento diverso rispetto agli uomini<sup>34</sup>. Il documento fa anche riferimento alla Conclusione del Comitato Esecutivo N. 39, "Donne rifugiate e protezione internazionale", del 1985, nel quale si stabilisce che gli

<sup>30</sup> *Ibidem*, § cit., § 39.

<sup>31</sup> Art. 10, *d*) Dir. 2011/95/UE "si considera che un gruppo costituisce un particolare gruppo sociale in particolare quando: - i membri di tale gruppo condividono una caratteristica innata o una storia comune che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'*identità* o la *coscienza* che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, e - tale gruppo possiede un'*identità distinta* nel Paese di cui trattasi, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante" (Corte di Giustizia, *WS*, cit., § 40).

<sup>32</sup> Art. 10, *d*) Dir. 2011/95/UE "(...) Ai fini della determinazione dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o dell'individuazione delle caratteristiche proprie di tale gruppo, si tiene debito conto delle considerazioni di genere, compresa l'*identità di genere*" (Corte di Giustizia, *WS*, cit., § 41).

<sup>33</sup> UNHCR, *Linee Guida sulla protezione internazionale n. 1* del 7 maggio 2002.

<sup>34</sup> Corte di Giustizia, *WS*, cit., § 30.



Stati possono ritenere le donne richiedenti asilo, vittime di maltrattamenti o trattamenti disumani a causa della violazione dei costumi sociali della società in cui vivono, come un particolare gruppo sociale, secondo l'articolo 1A(2) della Convenzione delle Nazioni Unite sui Rifugiati del 1951<sup>35</sup>.

Nel passaggio successivo la Corte procede a verificare se, nel caso esaminato, sussistano le due condizioni indicate dalla Direttiva 2011/95, concludendo che, riguardo alla prima, la ricorrente sicuramente possiede una caratteristica innata, data dall'essere di sesso femminile<sup>36</sup>; inoltre essa, in quanto vittima di un matrimonio forzato e costretta a fuggire dalla casa familiare, è portatrice di una storia comune che non può essere modificata<sup>37</sup>.

In riferimento alla seconda condizione, la Corte rileva come, all'interno del Paese di provenienza della ricorrente, la Turchia, le donne, in relazione a specifiche norme di tipo sociale, morale o giuridico lì vigenti, possono essere considerate come titolari di un'identità distinta rispetto alla società nel suo complesso e, quindi, possono essere percepite in modo differente<sup>38</sup>. In questo senso, il rifiuto di un matrimonio forzato, inteso come regola sociale della società di appartenenza o la violazione di tale regola attraverso il divorzio, sono condotte per le quali le donne possono essere “stigmatizzate ed esposte alla riprovazione della società circostante che porta alla loro esclusione sociale o ad atti di violenza”<sup>39</sup>. Si integra, quindi, la seconda condizione richiesta dalla Direttiva 2011/95, ovvero il possesso di un'identità distinta e la percezione di una diversità rispetto alla società.

In risposta al giudice del rinvio, la Corte conclude, dunque, affermando che, ai fini dell'interpretazione della Direttiva 2011/95, è necessario tenere conto del fatto che, nel Paese di origine della ricorrente, le donne nel loro insieme o singoli gruppi di esse, che condividono una caratteristica comune supplementare, possono essere ritenute parte di un determinato gruppo sociale e per questo fatte oggetto di persecuzione, determinando la possibilità del riconoscimento dello *status* di rifugiato<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> *Ibidem*, § 30, nota 16. È significativo che nelle Linee Guida citate venga precisato che non rileva, ai fini della configurazione come gruppo, la sua dimensione, la sua coesione, la volontarietà della scelta di associarsi e la connotazione generale del rischio di persecuzione dei membri: “È ormai accettato che dovrebbe essere possibile identificare il gruppo indipendentemente dalla persecuzione, sebbene la discriminazione o la persecuzione potrebbero costituire fattori rilevanti per la visibilità del gruppo in un determinato contesto”, paragr. 31.

<sup>36</sup> Corte di Giustizia, [WS](#), cit., § 49. Il giudice europeo aggiunge poi che potrebbero essere presenti anche altri elementi supplementari, come “un'altra caratteristica innata, o una storia comune che non può essere mutata, quale la situazione familiare particolare, oppure una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che tali donne non potrebbero essere costrette a rinunciarvi”, § 50.

<sup>37</sup> Corte di Giustizia, [WS](#), cit., § 51.

<sup>38</sup> *Ibidem*, §§ 52-53.

<sup>39</sup> *Ibidem*, § 58

<sup>40</sup> *Ibidem*, § 62.



#### 4.2. La decisione della Corte di Giustizia dell'11 giugno 2024

Anche [la seconda sentenza](#), dell'11 giugno 2024<sup>41</sup>, è stata resa in occasione di un rinvio pregiudiziale, formulato dal Tribunale dell'Aia, sede di 's-Hertogenbosch, in una controversia relativa al reiterato rifiuto, da parte delle autorità dei Paesi Bassi, della domanda di asilo presentata da due sorelle di nazionalità irachena. Le due giovani erano arrivate nei Paesi Bassi nel 2015, accompagnate dai genitori e dalla zia ed erano vissute lì prolungatamente. Il quadro normativo richiamato dalla Corte, ai fini dell'interpretazione della Direttiva 2011/95 e della Direttiva 2013/32<sup>42</sup>, sulle procedure di riconoscimento e di revoca della protezione internazionale, è sempre quello della Convenzione di Ginevra, della Cedaw e della Convenzione di Istanbul, cui si aggiunge l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, relativo al divieto di discriminazione, fondata, tra l'altro, sul sesso<sup>43</sup>.

La questione di rilievo affrontata dalla Corte, per il tema che qui interessa, attiene alla possibilità che le donne, anche minori, che condividono la caratteristica comune dell'effettiva identificazione nel valore fondamentale della parità tra donne e uomini, sancita dall'art. 2 TUE, identificazione realizzata per aver a lungo soggiornato nel territorio di uno Stato membro, siano considerate parte di un *particolare gruppo sociale* e che ciò possa rappresentare un motivo di persecuzione, in base alle condizioni del Paese d'origine, dando diritto al riconoscimento dello *status* di rifugiato, in base all'art. 10.1, d) Direttiva 2011/95<sup>44</sup>.

Partendo proprio da questa disposizione, la Corte indaga sulla sussistenza delle due condizioni, congiuntamente richieste, perché un gruppo sia ritenuto *particolare gruppo sociale*.

---

<sup>41</sup> Corte di Giustizia, [Ke L](#), cit. Si vedano i commenti di M. SPATTI, *Il rischio di persecuzione determinato dalla fede nella parità tra uomo e donna può condurre all'ottenimento dello status di rifugiato: la sentenza della Corte di giustizia dell'11.6.2024 in causa C-646/21*, in [Diritto, Immigrazione, Cittadinanza](#), 3/2024; e V. FAGGIANI, *Corte di giustizia UE (GS), sentenza dell'11 giugno 2024, K. e L. c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-646/21 L'assimilazione dello «stile di vita occidentale» basato sulla parità di genere come motivo per la concessione della protezione internazionale: una categoria indeterminata e di difficile applicazione*, in [ADiM BLOG](#), luglio 2024.

<sup>42</sup> Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale (rifusione).

<sup>43</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, art. 21: Non discriminazione 1. “E' vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali” (Corte di Giustizia, [Ke L](#), cit., § 38).

<sup>44</sup> Corte di Giustizia, [Ke L](#), cit., § 34.



Come già ricordato, si tratta, da un lato, della condivisione di una caratteristica innata o di una storia comune che non può essere modificata o della condivisione di una caratteristica o di una fede che sia di tale importanza per *l'identità* o la *coscienza* del singolo che egli non deve essere costretto a rinunciarvi; e si tratta, dall'altro lato, della circostanza che il gruppo sia portatore di *un'identità distinta* da quella della società circostante, tanto da essere percepito dalla stessa come *diverso*<sup>45</sup>.

Riguardo alla prima condizione, il giudice comunitario richiama proprio la decisione del 16 gennaio 2024, prima analizzata, ritenendo che l'appartenenza al sesso femminile rappresenti una caratteristica innata che non può essere modificata<sup>46</sup>, ed è questa una delle possibili forme della prima condizione, che la Corte accerta.

Allo stesso modo, l'aver vissuto, nella fase della vita in cui avviene la definizione dell'identità, all'interno di uno stato membro, e di una società, che si fonda sul principio della parità di genere, come era accaduto per le ricorrenti, può ben ritenersi espressione di "una storia comune che non può essere mutata", ed è questa l'altra possibile configurazione della prima condizione<sup>47</sup>, per la Corte anch'essa presente.

In aggiunta il giudice dell'UE riscontra anche come l'effettiva identificazione di una cittadina di un Paese terzo nel valore della parità di genere sia a tutti gli effetti "una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi"<sup>48</sup>. Viene così soddisfatta la seconda ipotesi di configurazione della prima condizione.

Rispetto alla precedente sentenza del gennaio 2024, il giudice dell'UE, dunque, sembra andare oltre, ravvisando nella situazione delle ricorrenti, donne, cittadine di un Paese, l'Iraq, in cui non è in alcun modo riconosciuta la parità di genere, e cresciute in uno dei Paesi membri dell'UE, nel quale, diversamente, lo stessa parità è elemento essenziale della società, la presenza di tutti gli elementi, richiesti dall'art. 10.1 d) prima parte della Direttiva 2011/95, per provare la natura di *particolare gruppo sociale*, la cui appartenenza può essere motivo di persecuzione.

È, inoltre, significativo che la Corte riconosca che l'identificazione di una donna nel valore della parità tra donne e uomini si traduce nella sua aspettativa di "beneficiare di tale parità nella sua vita quotidiana", compiendo liberamente tutte le scelte, sociali, familiari, lavorative, economiche che ne definiscono l'identità<sup>49</sup>.

Venendo all'esame della seconda condizione in presenza della quale un gruppo può configurarsi come *particolare gruppo sociale*, ovvero la sua identità distinta e la sua

<sup>45</sup> *Ibidem*, § 40 ss.

<sup>46</sup> *Ibidem*, § 42-43.

<sup>47</sup> *Ibidem*, § 45.

<sup>48</sup> *Ibidem*, § 44.

<sup>49</sup> *Ibidem*, § 44.



percezione come diverso dalla società circostante, il giudice comunitario è deciso nel riscontrare come, nel contesto di una società come quella irachena, “è giocoforza” che le donne siano percepite in modo diverso e siano considerate portatrici di un’identità distinta<sup>50</sup>. E ciò riguarda anche l’ipotesi in cui si trovavano le due ricorrenti, cioè quella di donne che condividono la caratteristica dell’identificazione nel valore fondamentale della parità di genere, che non possono che essere percepite come diverse dalla società circostante, per le norme giuridiche, sociali o morali che la connotano<sup>51</sup>.

Si può ritenere che il rilievo di questa decisione sta nel fatto che la Corte fa della identificazione nella parità di genere uno dei caratteri che possono determinare l’appartenenza a un determinato gruppo sociale e che può dare luogo, in relazione alle condizioni del Paese di origine, ad atti di persecuzione, rendendo possibile il diritto al riconoscimento della protezione internazionale<sup>52</sup>.

#### 4.3. *La decisione della Corte di Giustizia del 4 ottobre 2024*

L’ultima [sentenza del 4 ottobre 2024](#) è stata pronunciata dalla Corte dell’UE su rinvio pregiudiziale della Corte Amministrativa dell’Austria<sup>53</sup>.

Il giudizio riguardava due vicende distinte. La prima relativa a una cittadina afgana, che per sottrarsi alla vendita decisa dal padre, era fuggita dal Paese di origine, dapprima in Iran, poi in Grecia e infine in Austria, dove aveva presentato domanda di protezione internazionale. L’altra vicenda coinvolgeva anch’essa una cittadina afgana, che non aveva mai vissuto in Afghanistan e che aveva presentato domanda di protezione internazionale in Austria. Le loro richieste erano state reiteratamente respinte, fino a quando la Corte Amministrativa aveva effettuato rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell’UE.

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, § 48.

<sup>51</sup> *Ibidem*, § 49. Sarà poi compito delle autorità dello stato membro interessato verificare quale sia la società circostante di riferimento rispetto alla quale valutare l’esistenza di un particolare gruppo sociale, potendo essa estendersi a tutto il territorio nazionale del Paese terzo ovvero essere limitata a una parte del territorio o della popolazione (*Ibidem*, § 50).

<sup>52</sup> *Ibidem*, § 51. La Corte precisa anche che l’identificazione nel valore della parità di genere vale di per sé come motivo di persecuzione, non essendo necessario che esso assuma un carattere religioso o politico, fattori questi che possono anche sussistere in aggiunta (§ 52).

<sup>53</sup> Corte di Giustizia, AH, FN, [cit.](#). Si vedano R. BENASSAI, *La protezione internazionale e la tutela delle donne afghane alla luce dei recenti orientamenti della Corte di giustizia*, in [DPCE OnLine](#), 4/2024; S. RIZZUTO FERRUZZA, *Conclusioni dell’Avvocato Generale De La Tour nelle cause riunite C-608/22 e C-609/22. La Corte di Giustizia torna sul concetto di atti persecutori in una prospettiva di avanzamento del diritto internazionale sui rifugiati*, in [ADiM BLOG](#), gennaio 2024; e L. HESCHL, *Developing the Human Rights-Based Approach to Persecution Further? The CJEU’s Approach in the Afghan Women and Girls Case*, *European Journal of Migration and Law*, 27/2025, 94 ss.



Come già nelle precedenti decisioni esaminate, il quadro normativo tracciato dalla Corte ai fini dell'interpretazione della Direttiva 2011/95 e della Direttiva 2013/32 è sempre quello della Convenzione di Ginevra, della Cedaw, della Convenzione di Istanbul e dell'art. 21 della Carta dei Diritti fondamentali che, come già ricordato, vieta la discriminazione, tra l'altro, in base al sesso<sup>54</sup>.

Diversamente dai casi oggetto delle altre sentenze, qui la Corte deve confrontarsi con due nuovi profili, relativi l'uno alla definizione di atto di persecuzione e l'altro alla necessità che l'autorità nazionale, chiamata a valutare la domanda di protezione internazionale presentata da una donna migrante, debba, in base alle condizioni del Paese di origine, prendere in considerazione elementi "caratteristici della sua situazione personale diversi da quelli relativi al sesso o alla nazionalità"<sup>55</sup>.

4.3.1. La domanda del giudice del rinvio è, innanzitutto, volta a stabilire se alla nozione di atto di persecuzione, contenuta nell'art. 9.1 b) della Direttiva 2011/95, possa essere ricondotta la somma di più misure discriminatorie a danno delle donne, che siano adottate o tollerate da un soggetto "responsabile della persecuzione", che può essere rappresentato, ai sensi dell'art. 6 della stessa Direttiva, dallo Stato, dai partiti o dalle organizzazioni che controllano il territorio statale in tutto o in parte e da altri soggetti non statali<sup>56</sup>.

Ai fini della corretta definizione di *atto di persecuzione* la Corte parte dall'art. 9.1, b) della Direttiva 2011/95, che dispone che: "Sono atti di persecuzione ai sensi dell'articolo 1 A della Convenzione di Ginevra gli atti che:

a) sono, per loro natura o frequenza, sufficientemente gravi da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; oppure

b) costituiscono la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a)".

A riguardo, la Corte fornisce anche un elenco esemplificativo di tali condotte, citando la privazione di qualsiasi protezione giuridica delle donne contro la violenza di genere, il matrimonio forzato, gli atti di violenza domestica, l'obbligo di coprire integralmente il corpo e

<sup>54</sup> Corte di Giustizia, [AH, FN](#), cit., §§ 332-36.

<sup>55</sup> *Ibidem*, § 47.

<sup>56</sup> Art. 6 Dir. 2011/95/UE (Responsabili della persecuzione o del danno grave): "I responsabili della persecuzione o del danno grave possono essere: a) lo Stato; b) i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio; c) soggetti non statuali, se può essere dimostrato che i responsabili di cui alle lettere a) e b), comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire la protezione contro persecuzioni o danni gravi di cui all'articolo 7".



il volto, l'accesso limitato all'assistenza sanitaria, la limitazione della libertà di circolazione, il divieto o la limitazione di svolgimento dell'attività lavorativa, l'impossibilità di accedere all'istruzione, allo sport e alla vita politica<sup>57</sup>.

In entrambi i casi indicati dall'art. 9.1 b), l'atto di persecuzione si realizza o in presenza di condotte tanto gravi da causare una violazione dei diritti umani fondamentali; o in presenza di condotte frutto della *somma di misure diverse*, che, "considerate nel loro insieme" sono anch'esse di gravità tale da produrre un *effetto analogo* alla violazione dei diritti umani fondamentali e di ledere "il pieno rispetto della dignità umana"<sup>58</sup>.

Nella vicenda concreta, il giudice dell'UE riscontra come, in primo luogo, alcune delle misure oggetto di esame siano già di per sé atti di persecuzione<sup>59</sup>. È il caso del matrimonio forzato, che rappresenta una forma di schiavitù, per la quale l'art. 4 della Cedu<sup>60</sup> formula un espresso divieto; o della mancanza di protezione da parte dello Stato di origine riguardo alla violenza domestica o basata sul sesso, che costituiscono ipotesi di trattamenti inumani o degradanti, che ricadono nel divieto dell'art. 3 della Cedu<sup>61</sup>.

In secondo luogo, poi, evidenzia che, se altri tipi di condotte discriminatorie, quali, ad esempio, il limitato accesso al servizio sanitario, all'istruzione, alla vita politica o le restrizioni alla libertà di movimento o di abbigliamento delle donne, prese singolarmente non rappresentano una violazione sufficientemente grave di un diritto fondamentale, sicuramente producono questo risultato se viste nel loro insieme.

In sostanza, singole condotte *semplicemente* discriminatorie, una volta sommate e valutate nel loro complesso, raggiungono il livello di gravità richiesto dall'art. 9.1 a) della Direttiva 2011/95 e determinano una violazione dei diritti umani fondamentali<sup>62</sup>.

La Corte, in questo passaggio, richiamando le Conclusioni dell'Avvocato Generale, si esprime con grande determinazione, affermando che "(...) a causa del loro effetto cumulativo e della loro applicazione deliberata e sistematica, tali misure portano a negare,

<sup>57</sup> Corte di Giustizia [AH, FN](#), cit., § 31.

<sup>58</sup> *Ibidem*, § 41. Qui la Corte evidenzia che i diritti violati non devono essere necessariamente quelli per i quali l'art. 15.2 della Cedu vieta la possibilità di deroga.

<sup>59</sup> Corte di Giustizia [AH, FN](#), cit., § 43.

<sup>60</sup> Art. 4 Cedu "Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato. 1. Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù. 2. Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato od obbligatorio. 3. Non è considerato «lavoro forzato od obbligatorio» ai sensi del presente articolo: (a) il lavoro normalmente richiesto a una persona detenuta alle condizioni previste dall'articolo 5 della presente Convenzione o durante il periodo di libertà condizionale; (b) il servizio militare o, nel caso degli obiettori di coscienza nei Paesi dove l'obiezione di coscienza è considerata legittima, qualunque altro servizio sostitutivo di quello militare obbligatorio; (c) qualunque servizio richiesto in caso di crisi o di calamità che minacciano la vita o il benessere della comunità; (d) qualunque lavoro o servizio facente parte dei normali doveri civici".

<sup>61</sup> Art. 3 Cedu "Proibizione della tortura. Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti".

<sup>62</sup> Corte di Giustizia [AH, FN](#), cit., § 44.



in modo flagrante e con accanimento, alle donne afgane, per il solo loro sesso, i diritti fondamentali connessi alla dignità umana. Siffatte misure testimoniano l'istituzione di un'organizzazione sociale fondata su un regime di segregazione e di oppressione in cui le donne sono escluse dalla società civile e private del diritto di condurre una vita quotidiana dignitosa nel loro Paese di origine”<sup>63</sup>.

Nel ritenerе, dunque, che le condotte esaminate nel caso oggetto del rinvio costituiscano, per la loro necessaria considerazione cumulativa, atto di persecuzione, secondo quanto stabilito dalla Direttiva 2011/95<sup>64</sup>, la Corte dell’UE sembra esprimersi in una prospettiva più generale, tracciando una linea futura che potrebbe essere seguita in altre vicende, ampliando così il raggio di protezione del diritto dell’Unione europea nei confronti delle donne migranti. Inoltre, almeno in riferimento alla situazione sociale dell’Afghanistan, si è di fronte al riconoscimento, per così dire, ufficiale, di un *regime di segregazione e oppressione*, che, difficilmente potrebbe essere messo in discussione, ad esempio, nella sede della definizione di Paese di origine sicuro da parte degli Stati membri dell’UE<sup>65</sup>.

4.3.2. La seconda questione sottoposta alla Corte dal giudice del rinvio attiene alla necessità che l’autorità competente dello stato in cui è stata presentata la domanda di protezione internazionale (nel caso esaminato da parte di una donna migrante) sia tenuta a valutare, sulla base delle condizioni del Paese di origine, caratteristiche diverse dal sesso e dalla nazionalità<sup>66</sup>.

Nel ribadire quanto disposto dall’art. 4.3 della Direttiva 2011/95, e cioè che l’esame della domanda di protezione internazionale deve essere effettuato su base individuale<sup>67</sup>, la Corte

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> Corte di Giustizia [AH, FN](#), cit., § 46.

<sup>65</sup> Si fa qui riferimento al nuovo Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo e del Consiglio, 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell’Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, che entrerà in vigore nel giugno del 2026.

<sup>66</sup> Corte di Giustizia [AH, FN](#), cit., § 47.

<sup>67</sup> E con la valutazione degli elementi elencati dall’art. 4.3 della Direttiva 2011/95. “L’esame della domanda di protezione internazionale deve essere effettuato su base individuale e prevede la valutazione: a) di tutti i fatti pertinenti che riguardano il Paese d’origine al momento dell’adozione della decisione in merito alla domanda, comprese le disposizioni legislative e regolamentari del Paese d’origine e le relative modalità di applicazione; b) delle dichiarazioni e della documentazione pertinenti presentate dal richiedente che deve anche render noto se ha già subito o rischia di subire persecuzioni o danni gravi; c) della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare l’estrazione, il sesso e l’età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave; d) dell’eventualità che le attività svolte dal richiedente dopo aver lasciato il Paese d’origine abbiano mirato esclusivamente o principalmente a creare le condizioni necessarie alla presentazione di una domanda di protezione internazionale, al fine di stabilire se dette attività espongano il richiedente a



richiede alle autorità competenti *diligenza* e *prudenza*, per accertare se i fatti e le circostanze addotte, anche in riferimento alla sua situazione, costituiscano una minaccia tale da far ritenere che la persona interessata, se rientrasse nel Paese di origine, andrebbe effettivamente incontro ad atti di persecuzione<sup>68</sup>.

Tuttavia, evidenzia [la Corte](#), le stesse autorità devono (saper) adeguare “le modalità di valutazione delle dichiarazioni e degli elementi di prova documentali o di altro tipo” in relazione alle *caratteristiche proprie* delle singole domande di protezione internazionale<sup>69</sup>. Questa affermazione sembra aprire a una valutazione *gender sensitive* delle richieste, apertura confermata dal successivo passaggio, nel quale il giudice dell’UE<sup>70</sup> richiama le Linee guida dell’UNHCR del 2002<sup>71</sup>. In questo documento l’Alto Commissario sollecita gli Stati ad acquisire tutte le informazioni relative al Paese di origine, che possano risultare rilevanti ai fini dell’accoglimento della domanda di protezione presentata da una donna. Vengono indicati elementi quali la posizione della donna davanti alla legge, il riconoscimento dei diritti politici, sociali ed economici, la presenza di costumi culturali e sociali dannosi per la donna e prevalenti nella società e le conseguenze nel caso di mancata adesione alle stesse; ancora la diffusione e la presenza di forme di violenza contro le donne, la protezione loro garantita e le misure punitive previste per gli autori degli atti di violenza; e, infine, i rischi che una donna che ha presentato domanda di protezione internazionale correrebbe, laddove dovesse rientrare nel Paese di origine.

Emerge qui il riconoscimento dell’esigenza di una *declinazione di genere* delle valutazioni cui sono chiamate le autorità nazionali competenti, una declinazione che allarga il confine dell’esame ordinario e che pone sotto una luce nuova “le circostanze e le caratteristiche proprie di ciascuna domanda”<sup>72</sup>.

A questa nuova prospettiva di genere, la Corte ritiene necessario accostare una valutazione relativa alle condizioni del Paese di origine delle ricorrenti, per la cui descrizione si avvale delle informazioni dell’Agenzia dell’Ue per l’asilo (AUEA)<sup>73</sup>, che ha certificato l’effettivo rischio che donne e ragazze afgane subiscano atti di persecuzione ai sensi della Direttiva 2011/95 da quando è stato instaurato il regime dei Talebani nel 2021;

---

persecuzione o a danno grave in caso di rientro nel Paese; e) dell’eventualità che ci si possa ragionevolmente attendere dal richiedente un ricorso alla protezione di un altro Paese di cui potrebbe dichiararsi cittadino”.

<sup>68</sup> Corte di Giustizia [AH, FN](#), cit., § 49.

<sup>69</sup> [Ibidem](#), § 51. A riguardo la Corte ricorda che, sulla base dell’art. 10.3, b) della Direttiva 2011/95, gli Stati sono tenuti a provvedere che le autorità competenti dispongano delle informazioni “precise e aggiornate” provenienti da varie fonti, come le organizzazioni europee e internazionali che operano in materia di diritti umani, informazioni necessarie ai fini della decisione sulle domande di protezione internazionale, § 52.

<sup>70</sup> Corte di Giustizia [AH, FN](#), cit., § 53.

<sup>71</sup> *Linee Guida sulla protezione internazionale n. 1* del 7 maggio 2002, lett. x).

<sup>72</sup> Corte di Giustizia [AH, FN](#), cit., § 54.

<sup>73</sup> AEUE, *Country Guidance: Afghanistan*, 2023, punto 3.15, in modo eguale si esprime il testo del 2024.



e della dichiarazione dell’UNHCR del 25/5/2023, che, spingendosi oltre, afferma che per donne e ragazze afgane “vale una presunzione di riconoscimento dello *status* di rifugiato”, data la persecuzione perpetrata verso di esse solo in ragione del loro sesso<sup>74</sup>.

In definitiva, nel dare risposta alla domanda del giudice del rinvio, la Corte stabilisce che l’art. 4.3 della Direttiva 2011/95 va interpretato nel senso che esso non impone alle autorità nazionali competenti per le domande di protezione internazionale, nel caso siano presentate da donne, di accertare che siano presenti caratteristiche della situazione personale diverse rispetto al sesso o alla nazionalità, tenuto conto delle condizioni del Paese di origine<sup>75</sup>. A riguardo, la Corte chiarisce che nel caso di donne migranti provenienti dall’Afghanistan, considerata l’acclarata situazione di discriminazione e di persecuzione determinata dal regime dei Talebani, non è necessario che la richiedente protezione provi di poter essere soggetta ad atti di persecuzione se costretta a rientrare nel Paese di origine: occorre solo che sia provato il suo genere e la sua nazionalità. Ciò basta ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato<sup>76</sup>.

#### *5. Alcune considerazioni conclusive e la nozione di “Paese di origine sicuro” alla luce della sentenza della Corte di Giustizia del 1° agosto 2025*

Le tre decisioni esaminate segnano una nuova attenzione del giudice comunitario riguardo alla protezione dei migranti, e delle donne migranti in particolare, che si colloca in un contesto politicamente ostile, nel quale, diversamente, i Paesi dell’UE si stanno adoperando per definire politiche restrittive e misure di contenimento dei flussi migratori, che, seppur giustificabili in relazione alle condizioni di attuale crisi economica e sociale, non possono condurre alla violazione dei diritti fondamentali della persona.

Le sentenze della Corte che si sono esaminate, si muovono, invece, nella diversa direzione di una più decisa tutela delle donne migranti, realizzata, innanzitutto, attraverso la costruzione di un quadro interpretativo, costantemente richiamato, che ha le sue radici nei documenti internazionali relativi alla tutela dei diritti umani, la Convenzione di Ginevra, la Cedaw, la Convenzione di Istanbul, quest’ultima dichiarata direttamente vincolante per tutti i Paesi dell’UE, in quanto l’Unione europea stessa ne è parte dal 2023; così come nella Carta dei diritti fondamentali dell’UE.

<sup>74</sup> Corte di Giustizia [AH, FN](#), cit., § 56. Va ricordato che la particolare gravità della situazione delle donne e ragazze afgane ha trovato conferma nel recente provvedimento della [Corte Penale Internazionale](#), che l’8 luglio 2025 ha emesso due mandati di arresto nei confronti di Haibatullah Akhundzada, Leader supremo dei Talebani e di Abdul Hakim Haqqani, Chief Justice dei Talebani, che esercitano l’autorità di fatto in Afghanistan dall’agosto del 2021. La Corte ha configurato le forme di persecuzione perpetrate come crimine contro l’umanità.

<sup>75</sup> Corte di Giustizia [AH, FN](#), cit., § 58.

<sup>76</sup> [Ibidem](#), § 57.



Una direzione confermata poi dalla necessità di un'interpretazione del diritto derivato dell'UE orientata al genere, che tenga cioè conto della posizione della donna nel Paese di origine e che consideri gli atti di violenza contro le donne come atti di persecuzione, che danno diritto alla protezione internazionale. E una direzione, ancora, che guarda alla donna migrante come parte di un particolare gruppo sociale, la cui appartenenza causa atti di persecuzione e permette di accedere al riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Questo ampliamento del perimetro della tutela si accompagna alla possibilità di riconoscere, *in via presuntiva*, il diritto allo *status* di rifugiato alle donne che provengano da Paesi, come l'Afghanistan, nei quali è in atto una sistematica persecuzione di donne e ragazze solo a causa del loro genere, senza che occorra fornire altri elementi di prova della persecuzione<sup>77</sup>.

La prospettiva intersezionale aperta dalla Corte riguardo alla protezione delle donne migranti, si accompagna alla posizione recentemente assunta dalla Corte dell'UE, in una decisione del 1° agosto 2025<sup>78</sup>, in riferimento alla designazione di Paese di origine sicuro, posizione che chiarisce la portata del nuovo Regolamento 2024/1348<sup>79</sup>, relativo a una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione, e in particolare dell' art. 61, che consente che gli Stati possano decidere di designare Paesi terzi come Paesi di origine sicuri prevedendo eccezioni per determinate categorie di persone chiaramente identificabili<sup>80</sup>.

Si tratta di una previsione che ha causato numerosi interrogativi e che sembrerebbe allontanarsi dalle determinazioni di avanzata tutela del giudice europeo, che si è cercato di descrivere in queste pagine.

<sup>77</sup> Inoltre, il richiamo di documenti di Agenzie per la protezione dei diritti umani, come l'UNHCR e l'AUEA, al fine di stabilire le condizioni del Paese di origine, inserisce gli stessi nel novero delle fonti di cui gli Stati membri dovranno tenere e dare necessariamente conto, quando saranno chiamati a stabilire se un Paese di origine può considerarsi sicuro, ai sensi del nuovo Regolamento 2024/1348, il cui art. 61.3 statuisce: "La valutazione volta a stabilire se un Paese terzo sia un Paese di origine sicuro a norma del presente regolamento si basa su una serie di fonti d'informazione pertinenti e disponibili, compresi gli Stati membri, l'Agenzia per l'asilo, il servizio europeo per l'azione esterna, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e altre organizzazioni internazionali pertinenti e tiene conto, se disponibile, dell'analisi comune delle informazioni sui Paesi di origine di cui all'articolo 11 del regolamento (UE) 2021/2303".

<sup>78</sup> Corte di Giustizia, Gr. Sez., sent. 1° agosto 2025, in cause riunite C-758/24 e C-759/24, LC e CP c. Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma – Sezione procedure alla frontiera II. Si veda il commento critico di M. SAVINO, *Disapplication Unbound. The Alace Ruling on Safe Countries of Origin*, in Verfassungsblog del 4 settembre 2025.

<sup>79</sup> Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo e del Consiglio, 14 maggio 2024, che stabilisce una "procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE".

<sup>80</sup> Art. 61 "Concetto di Paese di origine sicuro", comma 2, Regolamento 2024/1348, "La designazione di un Paese terzo come Paese terzo sicuro a livello sia dell'Unione che nazionale può essere effettuata con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili". Si ricorda che questa disposizione entrerà in vigore nel giugno 2026.



La vicenda ha avuto origine dal rinvio pregiudiziale operato dal Tribunale di Roma in due distinti procedimenti riguardanti due migranti provenienti dal Bangladesh e giunti in Italia, le cui domande di protezione internazionale erano state respinte dalla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma – Sezione procedure alla frontiera II (Italia), in esito a procedure accelerate alla frontiera.

Le quattro questioni sollevate in via pregiudiziale avevano ad oggetto profili diversi, tutti relativi alla direttiva 2013/32, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale (rifusione).

In particolare, il giudice del rinvio chiedeva se:

1) il diritto dell’Unione, ed in particolare gli articoli 36, 37 e 38 della direttiva 2013/32, in connessione con i considerando 42, 46 e 48, ed interpretati alla luce dell’articolo 47 della Carta dei Diritti dell’UE e degli articoli 6 e 13 della CEDU, osti a che un legislatore nazionale, competente per la formazione di elenchi di Paesi di origine sicuri e per disciplinare i criteri da seguire e le fonti da utilizzare a tal fine, proceda anche a designare direttamente, con un suo atto legislativo primario, uno Stato terzo come Paese di origine sicuro;

2) se le stesse disposizioni prima citate ostino, *quanto meno*, alla possibilità che il legislatore nazionale proceda alla designazione di uno Stato terzo come Paese di origine sicuro *senza rendere accessibili e verificabili le fonti adoperate per giustificare tale designazione*, impedendo al richiedente asilo di contestare, e al giudice di valutare, *la provenienza, l'autorevolezza, l'attendibilità, la pertinenza, l'attualità, la completezza, e comunque in generale il contenuto* delle stesse, e di operare le proprie valutazioni *sulla sussistenza delle condizioni sostanziali di siffatta designazione*, così come indicate nell’allegato I della direttiva 2013/32; (corsivo nostro)

3) se le stesse disposizioni prima richiamate debbano essere interpretate nel senso che, durante il procedimento di procedura accelerata di frontiera, per persone provenienti da un Paese di origine designato sicuro dallo Stato di arrivo, *il giudice possa in ogni caso utilizzare informazioni sul Paese di provenienza, attingendole autonomamente* dalle fonti indicate dall’articolo 37, paragrafo 3 della direttiva, che siano utili per verificare la sussistenza *delle condizioni sostanziali di siffatta designazione*, così come indicate nell’allegato I della direttiva 2013/32; (corsivo nostro)

4) se, ancora, le previsioni prima indicate ostino a che un Paese terzo venga definito come di origine sicuro nel caso in cui nello stesso vi siano categorie di persone per le quali tale Paese non soddisfi le condizioni sostanziali per la designazione, così come indicate nell’allegato I della direttiva 2013/32<sup>81</sup>.

Ai fini del presente lavoro, occorre concentrare l’attenzione sulla quarta questione; tuttavia può essere utile richiamare prima alcune considerazioni svolte dal giudice dell’UE in

<sup>81</sup> Corte di Giustizia, [LC e CP](#), cit., § 29.



via generale e in riferimento alle altre questioni, per la loro portata potenzialmente generale<sup>82</sup>.

A riguardo, la Corte preliminarmente ricorda che le disposizioni degli articoli 36<sup>83</sup> e 37<sup>84</sup> della direttiva 2013/32 riguardano il concetto di Paese di origine sicuro, la prima, e la designazione di un Paese terzo come Paese di origine sicuro da parte degli Stati membri, la seconda. Tali previsioni creano un *regime speciale di esame* delle domande di protezione internazionale, basato su “una forma di presunzione relativa di protezione sufficiente nel Paese di origine”. Ma una simile presunzione, sottolinea la Corte, proprio in quanto relativa, può essere superata dalla persona richiedente protezione internazionale, laddove la stessa adduca “gravi motivi attinenti alla sua situazione personale”<sup>85</sup>. Inoltre, nei confronti dei soggetti richiedenti protezione internazionale opera la disposizione dell’art. 47 della Carta dei diritti dell’UE, che attribuisce loro il diritto a un ricorso effettivo, diritto che trova corrispondenza nell’obbligo per gli Stati membri, previsto dall’art. 46 della direttiva 2013/32, di garantire concretamente tale diritto<sup>86</sup>.

In riferimento alla prima questione<sup>87</sup>, il giudice dell’UE riconosce la possibilità che lo stato membro possa dare attuazione a una direttiva ricorrendo a diversi strumenti normativi, che comprendono anche atti di natura legislativa, non trascurando, tuttavia, che, nel caso in esame, si tratta di introdurre un regime speciale di esame delle domande

---

<sup>82</sup> [La Corte](#), preliminarmente, ricorda il suo potere di ridefinire la questione sottopostale, anche facendo riferimento a disposizioni del diritto dell’UE non richiamate dal giudice nazionale, allo scopo di fornire al giudice “tutti gli elementi interpretativi che possano essere utili per definire il procedimento principale” §§44-45.

<sup>83</sup> Art. 36 direttiva 2013/32: Concetto di Paese di origine sicuro 1. Un Paese terzo designato Paese di origine sicuro a norma della presente direttiva può essere considerato Paese di origine sicuro per un determinato richiedente, previo esame individuale della domanda, solo se: a) questi ha la cittadinanza di quel Paese; ovvero b) è un apolide che in precedenza soggiornava abitualmente in quel Paese, e non ha invocato gravi motivi per ritenerne che quel Paese non sia un Paese di origine sicuro nelle circostanze specifiche in cui si trova il richiedente stesso e per quanto riguarda la sua qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE. 2. Gli Stati membri stabiliscono nel diritto nazionale ulteriori norme e modalità inerenti all’applicazione del concetto di Paese di origine sicuro.

<sup>84</sup> Art. 37 direttiva 2013/32: Designazione nazionale dei Paesi terzi quali Paesi di origine sicuri 1. Gli Stati membri possono mantenere in vigore o introdurre una normativa che consenta, a norma dell’allegato I, di designare a livello nazionale Paesi di origine sicuri ai fini dell’esame delle domande di protezione internazionale. 2. Gli Stati membri riesaminano periodicamente la situazione nei Paesi terzi designati Paesi di origine sicuri conformemente al presente articolo. 3. La valutazione volta ad accertare che un Paese è un Paese di origine sicuro a norma del presente articolo si basa su una serie di fonti di informazioni, comprese in particolare le informazioni fornite da altri Stati membri, dall’EASO, dall’UNHCR, dal Consiglio d’Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti. 4. Gli Stati membri notificano alla Commissione i Paesi designati quali Paesi di origine sicuri a norma del presente articolo.

<sup>85</sup> Corte di Giustizia, [LC e CP](#), cit., §§ 47-48.

<sup>86</sup> [Ibidem](#), §§ 52-53.

<sup>87</sup> [Ibidem](#), § 54 e ss.



di protezione internazionale, che si fonda su una presunzione relativa. Pertanto occorre che gli Stati diano attuazione alla direttiva 2013/32 “con un’efficacia cogente incontestabile, con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per garantire pienamente la certezza del diritto”<sup>88</sup> e, pur possedendo gli Stati un margine di discrezionalità riguardo alla scelta delle modalità e dei mezzi con cui dare attuazione alla direttiva, resta “impregiudicato l’obbligo, per ciascuno di detti Stati, di adottare tutti i provvedimenti necessari per garantire la piena efficacia di detta direttiva, conformemente all’obiettivo che essa persegue”<sup>89</sup>.

E, ancora, pur essendo di competenza degli Stati la disciplina delle modalità procedurali dei ricorsi, volti a garantire la tutela effettiva dei diritti individuali previsti dal diritto dell’UE, grava comunque su di essi l’obbligo di “assicurare, in ciascun caso, il rispetto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva di tali diritti, quale garantito dall’articolo 47 della Carta; nel caso di specie, la portata di tale diritto è precisata dall’articolo 46 della direttiva 2013/32”<sup>90</sup>.

In sostanza, se è innegabile che gli Stati abbiano il potere di scegliere mezzi e modalità di attuazione della direttiva, è altrettanto innegabile che lo stesso potere deve essere esercitato nel perimetro dei fini che la direttiva pone e persegua la sua piena efficacia. A questa esigenza si accompagna quella che impone agli Stati di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti dei richiedenti, specie nel caso di procedure speciali di esame delle domande di protezione, quale quella accelerata, basata sulla presunzione, solo relativa, del carattere di origine sicuro del Paese di provenienza.

Di rilievo è, inoltre, il riferimento esplicito della Corte al ruolo rivestito dal giudice nazionale nell’ambito delle procedure di esame delle domande di protezione internazionale. Infatti, il citato margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati non può incidere in alcun modo sull’obbligo del giudice nazionale di assicurare che le disposizioni della direttiva 2013/32 abbiano piena efficacia e ciò anche attraverso la *disapplicazione* “all’occorrenza, di propria iniziativa, (di) qualsiasi disposizione del diritto nazionale, anche posteriore, che sia contraria a una disposizione di tale direttiva produttiva di effetti diretti, senza dover chiedere o attendere la previa rimozione di tale disposizione dal diritto nazionale in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale”<sup>91</sup>. A tale scopo il giudice nazionale, in sede di ricorso contro una decisione relativa a una domanda di protezione internazionale e nell’ambito della speciale procedura accelerata per richiedenti che provengano da Paesi designati di origine sicuri, “deve rilevare” la “violazione delle condizioni sostanziali di siffatta designazione”<sup>92</sup>, tenendo conto degli elementi contenuti nel

<sup>88</sup> *Ibidem*, § 58.

<sup>89</sup> *Ibidem*, § 62.

<sup>90</sup> *Ibidem*, § 64. Così anche il § 65.

<sup>91</sup> *Ibidem*, § 63.

<sup>92</sup> *Ibidem*, § 66.



fascicolo e di quelli acquisiti nel corso del procedimento. E ciò in modo del tutto indipendente dallo strumento normativo con cui la direttiva ha ricevuto attuazione all'interno dello Stato, quindi anche nel caso di un atto di natura legislativa<sup>93</sup>.

In altri termini, la scelta di designare con legge quali Paesi vanno considerati di origine sicuri non vale a impedire al giudice nazionale il pieno controllo della sussistenza delle condizioni che hanno condotto a una tale designazione.

La seconda e la terza questione sottoposte alla Corte, ed esaminate congiuntamente, attengono alle fonti di informazioni sulla cui base un Paese può essere designato come di origine sicuro: la prima, fa riferimento alla sussistenza dell'obbligo per lo stato membro di rendere accessibili al giudice le fonti di informazione utilizzate; e la seconda riguarda la possibilità che il giudice possa procedere autonomamente alla raccolta di informazioni per verificare se vi siano le condizioni per tale designazione<sup>94</sup>.

Anche in questo caso, la Corte enuncia principi importanti, dotati di una valenza che può ritenersi generale.

Infatti, sul primo profilo, benché la direttiva 2013/32 non ponga a carico degli Stati alcun obbligo preciso di fornire indicazioni sulle fonti di informazione utilizzate, non può trascurarsi l'effetto che la designazione di un Paese come di origine sicuro produce, ovvero il ricorso a una procedura accelerata della domanda di protezione, basata, appunto, sulla presunzione che il Paese di provenienza del richiedente sia di origine sicuro. Ma, ricorda la Corte, si tratta di una presunzione solo relativa, e quindi superabile, nel caso che vi siano gravi motivi relativi alla situazione personale del richiedente; ne consegue che per poterla superare, confermandone così il carattere relativo, egli deve potere accedere alle fonti di informazione delle quali lo Stato ha fatto uso<sup>95</sup> e lo Stato deve renderle a lui accessibili.

Si tratta, del resto, di muoversi in modo analogo a quanto la direttiva 2013/32 già prevede, riconoscendo ai richiedenti protezione internazionale e ai giudici nazionali la possibilità di accedere alle informazioni "precise e aggiornate raccolte dagli Stati membri presso varie fonti, quali la EUAA, l'UNHCR nonché le organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti umani, circa la situazione generale esistente nel loro Paese di origine"<sup>96</sup>.

A ulteriore sostegno dell'obbligo dello Stato di rendere disponibili al giudice nazionale le fonti di informazioni usate per la designazione di un Paese come di origine sicuro, si pone, infine, quanto stabilito dall'art. 46.3 della direttiva 2013/32, ovvero la garanzia del diritto a un ricorso effettivo, che richiede un "esame completo ed *ex nunc* degli elementi

<sup>93</sup> *Ibidem*, § 67.

<sup>94</sup> *Ibidem*, § 69.

<sup>95</sup> *Ibidem*, §§ 70-73.

<sup>96</sup> *Ibidem*, § 74.



di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE (...)"<sup>97</sup>.

Ciò per la Corte impone che tanto il richiedente quanto il giudice nazionale adito, per il caso di diniego della domanda di protezione internazionale, abbiano accesso effettivo alle fonti di informazione utilizzate dallo Stato<sup>98</sup>. In tal senso, prosegue il giudice comunitario, l'espressione *ex nunc* esprime l'esigenza che il giudice proceda a una "valutazione che tenga conto, se del caso, dei nuovi elementi intervenuti dopo l'adozione della decisione oggetto del ricorso"<sup>99</sup>; l'aggettivo *completo*, riferito all'esame del giudice, estende la sua analisi sia agli elementi "di cui l'autorità accertante ha tenuto o avrebbe dovuto tenere conto sia quelli che sono intervenuti dopo l'adozione della decisione da parte della medesima"<sup>100</sup>; e la formula *se del caso* non limita l'indagine del giudice al merito delle esigenze di protezione internazionale, proiettandola anche sugli "aspetti procedurali di una domanda di protezione internazionale, fra i quali figura la designazione di un Paese terzo come Paese di origine sicuro"<sup>101</sup>.

Guardando al secondo profilo, cioè quello relativo alla possibilità che il giudice possa acquisire autonomamente altre informazioni, la Corte afferma che è proprio l'esigenza di un efficace controllo giurisdizionale ad aprire verso una tale opzione, permettendo la raccolta di informazioni di fonte pubblica o provenienti da fonti indicate da una delle parti del giudizio, a condizione che le stesse siano di accertata affidabilità e che sia garantito il contraddittorio tra le parti del giudizio, mediante la presentazione di osservazioni relative alle informazioni prodotte<sup>102</sup>.

In conclusione, la Corte di Giustizia ribadisce la necessità di assicurare uno spazio di indagine al giudice nazionale, che gli permette di accedere alle informazioni usate dallo Stato per la designazione di un Paese come di origine sicuro e di acquisire autonomamente ulteriori informazioni sul punto. Solo la garanzia effettiva di questo spazio può rendere efficace la tutela dei diritti dei richiedenti asilo, sulla base della direttiva 2013/32.

L'ultima questione sottoposta alla Corte attiene alla designazione del Paese del richiedente protezione internazionale come Paese di origine sicuro, designazione che tante contestazioni ha destato nel contesto italiano. La domanda posta dal giudice nazionale

<sup>97</sup> Art. 46.3 direttiva 2013/32: Per conformarsi al paragrafo 1 gli Stati membri assicurano che un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado (v. Corte di Giustizia, [Lc e CP](#), cit., § 76).

<sup>98</sup> Corte di Giustizia, [Lc e CP](#), cit., § 80.

<sup>99</sup> *Ibidem*, § 82.

<sup>100</sup> *Ibidem*, § 83.

<sup>101</sup> *Ibidem*, § 84.

<sup>102</sup> *Ibidem*, § 87.



verteva sulla possibilità di interpretare l'art. 37 della direttiva 2013/32<sup>103</sup> nel senso di consentire la designazione di Paese di origine sicuro anche nel caso in cui le condizioni sostanziali prescritte nell'Allegato I della direttiva non siano soddisfatte *per talune categorie di persone*<sup>104</sup>. Il giudice comunitario svolge le sue argomentazioni sul punto articolando il suo ragionamento su tre profili: il tenore letterale della disposizione, la sua collocazione sistematica e gli obiettivi che la direttiva persegue<sup>105</sup>.

In riferimento alla formulazione dell'art. 37, il richiamo costante alle espressioni *Paese* e *Paese terzo* esprimono, per la Corte, la chiara volontà del legislatore europeo di guardare all'intera popolazione e non a una sua parte anche "eventualmente maggioritaria", escludendo altre parti o determinate categorie di persone<sup>106</sup>. Riguardo al contesto poi, l'art. 37 va letto alla luce dei criteri elencati nell'allegato I della direttiva<sup>107</sup>: né in questo né nella direttiva stessa, è possibile rintracciare indicazioni circa la possibilità di considerare di origine sicuro un Paese nel quale le condizioni sostanziali previste siano soddisfatte solo per una parte della popolazione<sup>108</sup>. Con estrema chiarezza la Corte afferma: "Al contrario, ai sensi di detto allegato, la designazione di un Paese terzo come Paese di origine sicuro dipende dalla possibilità di dimostrare che non ci sono «generalmente» e «costantemente»

<sup>103</sup> Art. 37 direttiva 2013/32 Designazione nazionale dei Paesi terzi quali Paesi di origine sicuri: 1. Gli Stati membri possono mantenere in vigore o introdurre una normativa che consenta, a norma dell'allegato I, di designare a livello nazionale Paesi di origine sicuri ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale. 2. Gli Stati membri riesaminano periodicamente la situazione nei Paesi terzi designati Paesi di origine sicuri conformemente al presente articolo. 3. La valutazione volta ad accertare che un Paese è un Paese di origine sicuro a norma del presente articolo si basa su una serie di fonti di informazioni, comprese in particolare le informazioni fornite da altri Stati membri, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti. 4. Gli Stati membri notificano alla Commissione i Paesi designati quali Paesi di origine sicuri a norma del presente articolo.

<sup>104</sup> Corte di Giustizia, [LC e CP](#), cit., § 90.

<sup>105</sup> [Ibidem](#), § 91.

<sup>106</sup> [Ibidem](#), § 92.

<sup>107</sup> Allegato I alla direttiva 2013/32: Designazione dei Paesi di origine sicuri ai fini dell'articolo 37, paragrafo 1. Un Paese è considerato Paese di origine sicuro se, sulla base dello *status* giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell'articolo 9 della direttiva 2011/95/UE, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. Per effettuare tale valutazione si tiene conto, tra l'altro, della misura in cui viene offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti mediante: a) le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del Paese ed il modo in cui sono applicate; b) il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e/o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e/o nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, in particolare i diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, di detta Convenzione europea; c) il rispetto del principio di «*non-refoulement*» conformemente alla convenzione di Ginevra; d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà.

<sup>108</sup> Corte di Giustizia, [LC e CP](#), cit., § 93.



persecuzioni, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di una violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale”<sup>109</sup>. Quanto affermato vale pur in presenza di *divergenze* nelle versioni linguistiche dell’allegato I, divergenze che non sono in grado di incidere sulla “nozione di invariabilità” espressa dalle diverse formulazioni, richiedendo che le condizioni siano rispettate in riferimento all’intera popolazione dello Stato interessato<sup>110</sup>.

L’ultimo argomento utilizzato dalla Corte è quello della necessità di interpretare in senso restrittivo le disposizioni che introducono deroghe alla disciplina generale, come nel caso della procedura accelerata alla frontiera. Infatti, come già ricordato, la designazione di un Paese come di origine sicuro consente di sottoporre il richiedente protezione internazionale ad un iter speciale, evitando i più estesi accertamenti che connotano la procedura ordinaria. Ma tale deroga intanto è possibile, in quanto il Paese di provenienza del richiedente soddisfi le condizioni di sicurezza previste dalla direttiva e le soddisfi per l’intera popolazione. Ragionare diversamente determinerebbe un’estensione dell’applicazione della disciplina derogatoria, contravvenendo quanto prescritto dalla direttiva<sup>111</sup>.

Sul piano degli obiettivi perseguiti dalla direttiva e in riferimento ancora all’art. 37 e alla designazione di un Paese come di origine sicuro, la Corte specifica che la direttiva 2013/32 è chiamata a bilanciare due distinte finalità: da un lato la garanzia di *rapidità* ed *esaustività* dell’esame delle domande di protezione internazionale e dall’altro la garanzia che le stesse ricevano un *esame adeguato e completo*<sup>112</sup>. Espressione di questo bilanciamento è l’indicazione delle condizioni alle quali un Paese può essere considerato di origine sicuro, permettendo che gli Stati di arrivo possano fare ricorso alla procedura derogatoria alla frontiera. Dice la Corte: “(Pertanto,) il fatto che tale legislatore (dell’Unione) non abbia previsto, nell’ambito della direttiva di cui trattasi, la facoltà per gli Stati membri di escludere determinate categorie di persone ai fini di una designazione siffatta rispecchia tale bilanciamento e la sua scelta di privilegiare un esame esaustivo delle domande di protezione internazionale presentate da richiedenti il cui Paese d’origine non soddisfi, per tutta la sua popolazione, le condizioni sostanziali di cui all’allegato a detta direttiva”<sup>113</sup>. In sostanza, la scelta operata dalla direttiva 2913/32 di non consentire di designare come di origine sicuro un Paese che non soddisfi i requisiti previsti per tutta la

<sup>109</sup> *Ibidem*, § 94.

<sup>110</sup> *Ibidem*, §§ 95-96. La Corte non ignora che anche in un Paese considerato di origine sicuro tale sicurezza possa non essere garantita in modo assoluto per ogni individuo. In questa ipotesi, essa ricorda, soccorre la previsione dell’art. 36.1 della direttiva, che consente al richiedente protezione internazionale di addurre gravi motivi di carattere personale per superare la presunzione relativa (§ 97).

<sup>111</sup> Corte di Giustizia, *LC e CP*, cit., § 100.

<sup>112</sup> *Ibidem*, § 101.

<sup>113</sup> *Ibidem*, § 105.



popolazione rappresenta la legittima compressione dell'esigenza di *rapidità ed esaustività* dell'esame a vantaggio di quella della sua *adeguatezza e completezza*.

L'ultimo passaggio della decisione è dedicato, come ricordato all'inizio di questo paragrafo, alla disposizione del nuovo regolamento 2024/1348 e alla formula dell'art. 61.2, secondo la quale "La designazione di un Paese terzo come Paese di origine sicuro a livello sia dell'Unione che nazionale può essere effettuata con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili". Questa previsione, che sarà in vigore del 12 giugno 2026, ha rappresentato uno degli argomenti utilizzati dal Governo italiano per inserire nell'elenco dei Paesi di origine sicuri, adottato con la legge 9/12/2024, n. 187<sup>114</sup>, Stati che non soddisfano, per tutte le categorie di persone, le condizioni dell'allegato I della direttiva 2013/32, fregiandosi, peraltro, della circostanza di anticipare quanto stabilito dalla nuova disciplina europea.

La Corte, nelle sue argomentazioni finali, sembra proprio prendere posizione rispetto alle determinazioni assunte dal Governo italiano. Infatti, da un lato essa afferma che la possibilità di intervenire sulla designazione di un Paese come di origine sicuro, prevendendo delle eccezioni "per categorie di persone chiaramente identificabili", appartiene alla "prerogativa del legislatore dell'Unione", che può tornare su scelte già compiute e operare nuovi bilanciamenti dettati dal mutare dei contesti<sup>115</sup>. Dall'altro lato, non esita a ricordare che è sempre il legislatore dell'Unione a decidere quando una nuova disposizione entrerà in vigore, così come solo a lui spetta di decidere un'eventuale anticipazione della sua applicazione<sup>116</sup>. Al procedimento da cui sono scaturite le questioni pregiudiziali sollevate, va, dunque, applicato l'art. 37 della direttiva 2013/32 e non l'art. 61.2 del regolamento 2024/1348 e, quindi, è compito del giudice nazionale accertare, sulla base degli elementi del fascicolo e di quelli acquisiti nel corso del giudizio, se "la designazione della Repubblica popolare del Bangladesh come Paese di origine sicuro, prevista all'articolo 2-bis, comma 1, del decreto legislativo n. 25/2008 a seguito della sua modifica ad opera del decreto legge n. 158/2024, soddisfi le condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciati all'allegato a detta direttiva, con riferimento a tutta la popolazione di tale Paese terzo"<sup>117</sup>. La quarta questione pregiudiziale sollevata viene, dunque, definita dalla Corte negando la possibilità che l'art. 37 della direttiva 2013/32 consenta di considerare di origine sicuro un Paese che non soddisfi le condizioni sostanziali prescritte per alcune categorie di persone<sup>118</sup>.

<sup>114</sup> Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, recante disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali.

<sup>115</sup> *Ibidem*, § 106.

<sup>116</sup> *Ibidem*, § 107, cosa peraltro proposta dalla Commissione dell'Ue.

<sup>117</sup> *Ibidem*, § 108.

<sup>118</sup> *Ibidem*, § 109.



Letta insieme alle tre decisioni del 2024, la [sentenza del 1° agosto 2025](#) conferma che l'efficienza procedurale non può tradursi in un arretramento sostanziale della tutela. Le aperture della Corte di Giustizia in favore di una lettura *gender-oriented* e della considerazione delle donne migranti come gruppo sociale, nonché il riconoscimento dell'impatto cumulativo di misure discriminatorie fino a integrare atti di persecuzione, delineano infatti un quadro nel quale la vulnerabilità non è un tratto meramente individuale ma può assumere una dimensione strutturale e relazionale. In questa prospettiva, il genere non opera isolatamente, bensì interagisce con altre variabili – *status migratorio, appartenenza etnica, condizione familiare, età, livello di integrazione nel Paese ospitante* – producendo un rischio di persecuzione qualitativamente diverso e spesso più intenso.

In questo senso, può ritenersi che la designazione di Paese di origine sicuro rappresenti un banco di prova decisivo per la coerenza complessiva del sistema. La logica delle presunzioni e delle procedure accelerate, se applicata in modo automatico o privo di adeguate garanzie conoscitive, rischia di rendere opaca quella stessa valutazione individuale e *gender-sensitive* che la Corte richiede alle autorità nazionali. La pronuncia del 2025 ribadisce, invece, che tale presunzione è superabile e che il controllo giurisdizionale deve essere pieno, effettivo ed *ex nunc*, includendo anche i profili procedurali della designazione e imponendo la trasparenza delle fonti e la possibilità per il giudice di acquisire informazioni ulteriori affidabili.

Ne discende un'indicazione che potrebbe considerarsi di sistema: la prospettiva intersezionale non va vista soltanto come un criterio interpretativo in sede di merito, ma deve orientare anche l'architettura procedurale dell'asilo. Si potrebbe qui ritenere che l'eventuale ricorso futuro a eccezioni per categorie di persone chiaramente identificabili non dovrebbe trasformarsi in uno strumento di semplificazione a scapito della tutela, bensì in una tecnica di protezione differenziata, capace di riconoscere, ove necessario, gruppi esposti a persecuzioni di genere o a discriminazioni multiple.

In definitiva, dall'analisi delle decisioni, che si è svolta nelle pagine precedenti, possono ricavarsi importanti elementi di apertura verso una maggiore protezione dei diritti dei migranti, pur nella consapevolezza che le determinazioni assunte dalla Corte dell'UE difficilmente potranno invertire la rotta intrapresa dai Paesi europei riguardo alla gestione dei flussi migratori.

Resta, tuttavia, fermo il fatto che il giudice europeo, pur nei limiti delle proprie competenze, abbia avviato un percorso inverso a quella rotta, facendosi, come già in altre occasioni del passato, giudice dei diritti della persona e garante efficace di quei limiti che, anche nel contesto sovranazionale, non è dato agli Stati oltrepassare<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> Si richiama qui la felice espressione di R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione conflitti di attribuzione*, Milano, 1996.