
ADiM BLOG

Febbraio 2024

OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

CGUE (Grande Sezione), sentenza del 16 gennaio 2024, *WS. c. Bulgaria*,
C-621/21, EU:C:2024:47

*Migrazioni femminili: la Corte di giustizia dell'Unione europea
riconosce lo status di rifugiato alle donne vittime di violenza di genere*

Maria Fiore Angori

Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea e Ordinamenti Nazionali
Università degli Studi di Ferrara

Parole chiave

Violenza di genere – donne – migrazioni – rifugiato – protezione internazionale

Abstract

Con la sentenza in commento, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto che le donne migranti vittime di violenza di genere nel proprio paese d'origine hanno diritto al riconoscimento dello status di rifugiato e, conseguentemente, alla protezione internazionale. Sebbene gli esiti della decisione riflettano la crescente attenzione per le questioni di genere ormai diffusa nel panorama internazionale, tuttavia ancora permangono criticità ad assicurare, nella prassi, un'effettiva tutela alle vittime di simili abusi.

In this judgement, the Grand Chamber of the European Court of Justice ruled that women subjected to gender-based violence in their country of origin can be granted refugee status and, consequently, apply for international protection. Although the statement reflects the increasing attention paid to gender issues within the international framework, there are still difficulties in ensuring, in practice, an effective protection for victims of these abuses.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. *Il caso*

Nella [sentenza in commento](#), la Corte di giustizia dell'Unione europea, all'esito di un rinvio pregiudiziale effettuato dal Tribunale amministrativo della città di Sofia (Bulgaria), ha statuito che le donne migranti vittime di violenza di genere nel proprio paese d'origine hanno diritto al riconoscimento della protezione internazionale.

La vicenda riguardava una cittadina turca, appartenente al gruppo etnico curdo, di religione musulmana, giunta legalmente in Bulgaria dopo aver lasciato la Turchia perché vittima di violenza da parte del marito, dal quale aveva divorziato contro il parere dell'uomo e delle rispettive famiglie. Temendo che in caso di ritorno in Turchia potesse essere uccisa dai propri familiari, la donna avanzava richiesta di protezione internazionale che, tuttavia, l'Agenzia bulgara per i rifugiati rifiutava. Nel motivare le ragioni del diniego, l'Agenzia sosteneva, da un lato, che gli atti di violenza domestica e le minacce di morte da parte del coniuge e della famiglia biologica non fossero pertinenti ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato e, dall'altro, che la ricorrente non avesse dichiarato di essere vittima di persecuzione a causa del suo sesso. Parimenti rifiutato il riconoscimento della protezione sussidiaria, in quanto le azioni persecutorie subite dalla donna, mai denunciate alle autorità turche, venivano perpetrate da soggetti privati e non da autorità statali o da gruppi a queste assimilati.

Nell'aprile 2021, producendo una pronuncia con cui le autorità giudiziarie turche condannavano l'ex marito per il reato di minacce perpetrato nei suoi confronti, la donna ricorreva avverso il precedente diniego e presentava un'ulteriore domanda di protezione internazionale, facendo valere fondati timori di persecuzione, da parte del marito e delle rispettive famiglie, a causa della sua appartenenza al gruppo sociale delle donne vittime di violenza domestica e, potenzialmente, di delitti d'onore.

Con decisione del maggio 2021, il Tribunale amministrativo bulgaro rifiutava di riaprire la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale effettuando, al contempo, un rinvio ex art. 267 TFUE alla Corte di giustizia dell'Unione avente ad oggetto cinque questioni pregiudiziali

2. *Le questioni pregiudiziali e la decisione*

Con le prime tre questioni, esaminate congiuntamente, il giudice del rinvio chiedeva alla Corte di chiarire se, rispetto ai «motivi di persecuzione» richiesti ex [art. 10, par. 1, lett. d\) della direttiva 2011/95](#) (*direttiva qualifiche*), le donne vittime di violenza di genere possano essere considerate appartenenti a un «determinato gruppo sociale».

La Corte, in via preliminare, sottolineando come la direttiva in questione è stata adottata

affinché tutti gli Stati membri impieghino criteri comuni per individuare i beneficiari di protezione internazionale, afferma come la stessa debba essere interpretata non solo alla luce del suo impianto sistematico e teleologico ma, altresì, alla luce della Convenzione di Ginevra del 1951, degli altri trattati pertinenti ex [art. 78, par. 1, TFUE](#) e dei documenti emessi dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) (cfr. punto 38 della sentenza e riferimenti alla giurisprudenza, in particolare [C-720/17, Bilali](#));

Nello specifico, le [Linee Guida dell'UNHCR sulla protezione internazionale no.1](#), relative alle persecuzioni legate al genere nel contesto dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 (*Gender Guidelines*), precisano, al punto 30, che «la caratteristica del sesso può essere correttamente collocata nella categoria di gruppo sociale, con le donne che costituiscono un chiaro esempio di sottoinsieme sociale definito da caratteristiche innate e immutabili e che sono di frequente trattate in maniera differente rispetto agli uomini. Le loro caratteristiche, inoltre, le identificano come gruppo in una società, rendendole soggette, in alcuni paesi, a trattamenti e *standard* differenti». Anche l'[art. 60 della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne](#), riconducibile ai trattati di cui all'art. 78, par. 2 TFUE, annovera la violenza contro le donne basata sul genere tra i «motivi di persecuzione», prescrivendo agli Stati contraenti di assicurare che un'interpretazione sensibile al genere sia applicata a ciascuno dei motivi di persecuzione contemplati dalla Convenzione del 1951.

Poste tali premesse, i Giudici di Lussemburgo concludono che l'art. 10, par. 1, lett. d) della direttiva 2011/95 debba essere interpretato nel senso che la violenza di genere nei confronti delle donne può fondare il riconoscimento della protezione internazionale qualora venga riscontrato, sulla base di dati e informazioni relativi alla condizione femminile nel paese d'origine, che esse sono esposte, a causa del loro sesso, a violenze fisiche o mentali, incluse le violenze sessuali e domestiche (cfr. punti 57-61 della sentenza). Ciò è conforme alle [conclusioni dell'Avvocato generale](#), per cui, in una popolazione in cui il matrimonio forzato costituisce una norma sociale, le donne che vi si sottraggono possono essere considerate appartenenti a un gruppo sociale con un'identità distinta se, per ciò solo, vengono stigmatizzate ed esposte alla riprovazione da parte della società circostante e a forme di esclusione sociale o ad atti di violenza.

Quanto alle condizioni previste dall'art. 10, par. 1 lett. d) della direttiva 2011/95 per l'individuazione di un «determinato gruppo sociale», la Corte ha rilevato che l'appartenenza al genere femminile costituisce una caratteristica innata ed è, da sola, sufficiente a integrare quanto prescritto dalla norma (si veda punto 50 della sentenza). Il fatto, poi, che alcune donne si siano sottratte a un matrimonio forzato, ovvero, nel caso di donne sposate, abbiano abbandonato il tetto coniugale, può essere considerato «una storia comune che non può essere mutata», ai sensi della medesima disposizione (cfr. punto 51). Ancora, rispetto alla condizione della necessaria «identità distinta» del gruppo nel paese d'origine, la Corte sostiene che le

donne possono essere percepite in modo diverso dalla società circostante e può essere riconosciuta loro un'identità distinta in ragione delle norme sociali, morali o giuridiche vigenti in un dato contesto sociale (cfr. punto 52, si veda altresì il punto 14 delle [Linee guida UNHCR in materia di protezione internazionale no. 2](#)).

Rispetto alla quarta questione, relativa alla necessità o meno di un nesso causale tra gli atti di persecuzione e almeno uno dei motivi di persecuzione di cui all'art. 10, par. 1 della direttiva 2011/95, la Corte ritiene che ciò non sia richiesto qualora venga in rilievo la responsabilità di soggetti non statali, bastando in tal caso che lo Stato, ovvero gli organi ad esso assimilati, non possano o non vogliano offrire, contro simili atti, una protezione effettiva e non temporanea, attraverso un sistema giuridico accessibile al richiedente protezione internazionale (cfr. punto 70). Una siffatta interpretazione è, tra l'altro, corroborata da quanto disposto al [punto 21 delle Gender Guidelines](#), laddove si afferma che il nesso causale sussiste «anche quando il rischio di essere perseguitati ad opera di un attore non statale non è collegato ad alcuna delle fattispecie previste dalla Convenzione, ma l'incapacità o la non volontà dello Stato di offrire protezione derivano da una di esse».

Quanto, infine, alla possibilità di applicare la protezione sussidiaria qualora non vengano soddisfatte le condizioni per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, la Corte rileva come la nozione di «danno grave» di cui all'art. 15, lett. a) e b) della direttiva 2011/95 ricomprende altresì la minaccia effettiva, gravante sul richiedente, di essere ucciso o di subire atti di violenza da parte di un membro della propria famiglia o della sua comunità, a causa della presunta trasgressione di norme culturali, religiose o tradizionali (cfr. punto 80).

B. COMMENTO

1. *Il quadro normativo internazionale ed europeo*

La pronuncia in commento riflette l'accresciuta attenzione alle questioni di genere da tempo diffusa nel panorama internazionale. Nella dottrina internazionalista è, infatti, ormai invalso parlare di “femminilizzazione delle migrazioni” (si veda [DE VIDO](#)) per indicare la mutata natura delle migrazioni femminili, in cui donne e ragazze sono coinvolte non più solo in quanto membri di un più ampio nucleo familiare ma, altresì, soprattutto in conseguenza della recente [pandemia di COVID-19](#), perché spinte da fattori di natura socio-economica, legati al lavoro e alle conseguenze di [varie forme di violenza](#) subite nei paesi d'origine (si veda [ZANIER](#)).

Sul piano internazionale, un'evoluzione significativa in tema di diritti delle donne migranti si è registrata a partire dagli anni Novanta, con l'adozione della [Raccomandazione Generale n.19 da parte del Comitato CEDAW \(Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne\)](#). La Convenzione, entrata in vigore nel 1981, non affrontava

esplicitamente il tema della violenza di genere. Tuttavia, con la Raccomandazione n. 19 viene chiarito che tale tipo di violenza rappresenta una forma di discriminazione contro le donne poiché affligge il genere femminile in quanto tale e lo colpisce in maniera sproporzionata (si veda [paragrafo 6](#)). Con la successiva [Raccomandazione no. 35](#) si è poi evidenziato come l'*opinio juris* e le politiche progressivamente adottate dagli Stati per affrontare le diverse forme di violenza di genere suggeriscano che il divieto di perpetrazione di simili abusi si sia progressivamente evoluto in un principio di diritto internazionale consuetudinario (si veda altresì la [Relazione del Segretario Generale sull'attuazione della dichiarazione di Pechino](#)).

A livello regionale, si è già dato conto della direttiva 2011/95 del Parlamento europeo e del Consiglio (*direttiva qualifiche*), la quale, pur includendo tra gli atti di persecuzione quelli «specificamente diretti contro un sesso» (art. 9) e pur imponendo di tener conto, nella determinazione dell'appartenenza a un gruppo sociale e nell'individuazione delle caratteristiche dello stesso, delle «considerazioni di genere, compresa l'identità di genere» (art. 10), non menziona la violenza domestica, la quale sembra, pertanto, perdere quella caratterizzazione di violenza "culturale" idonea a fondare il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Lo stesso può dirsi rispetto alla [Convenzione di Belém do Pará](#), adottata nel contesto interamericano nel 1994.

Il primo strumento che stabilisce in Europa un quadro giuridicamente vincolante volto specificamente a prevenire la violenza di genere, a punirne gli autori e a tutelarne le vittime, quand'anche migranti e rifugiati (si veda [Capitolo VII](#)), è la [Convenzione di Istanbul promossa dal Consiglio d'Europa](#) la quale, riconoscendo la "cecità di genere" avutasi sino a quel momento nella definizione dello *status* di rifugiata e il lungo silenzio che ha circondato le richieste di protezione internazionale delle donne migranti vittime di violenza di genere, riconosce che esse ben possono essere perseguitate *a causa* del genere e *in quanto* donne ([Report esplicativo parr. 311-313](#)).

2. La violenza di genere nella giurisprudenza

A fronte di un riconoscimento a livello pattizio, la prassi, tuttavia, dimostra come sia ancora arduo assicurare alle donne vittime di violenza di genere una piena tutela attraverso il riconoscimento della protezione internazionale.

In tema di violenza domestica, le richieste di asilo avanzate dalle donne che lamentano di temere per la propria vita in caso di rimpatrio sono state, infatti, tradizionalmente rigettate, eventualmente riconoscendo forme minori di protezione (si veda [BOIANO](#)). Soltanto nel [caso N. c. Svezia del 2010](#) la Corte EDU ha accordato protezione internazionale a una donna afghana divorziata, asserendo che, alla luce del diritto vigente nel Paese, vi erano ragioni sufficienti per ritenere che, in caso di rimpatrio, avrebbe potuto subire "rappresaglie" da parte del marito, della famiglia di quest'ultimo e della propria (cfr. paragrafo 62 della sentenza).

Anche nella giurisprudenza in tema di mutilazioni genitali femminili si registrano orientamenti restrittivi e oscillanti, essendosi talvolta ritenuto inammissibile il ricorso per il riconoscimento della protezione internazionale sulla base dell'esistenza, nella regione o provincia di provenienza delle vittime, di leggi proibitive delle mutilazioni genitali femminili, ritenendo che tale mero dato formale potesse escludere la sussistenza di un «reale rischio» di sottoposizione a tali pratiche (si veda Corte EDU, [Collins and Akaziebie v. Sweden](#); Corte EDU, [Izevbekhai and Others v. Ireland](#); Corte EDU, [Omeredo v. Austria](#)). Altre volte si è invece rigettato le richieste di protezione sulla base dell'esistenza, all'interno del paese d'origine, di aree in cui siffatte pratiche non risultavano documentate e diffuse, ritenendo che emigrare in tali zone avrebbe potuto offrire alla vittima una tutela analoga a quella conseguente dall'emigrazione nel continente europeo (Corte EDU, [R.B.A.B. and Others v. The Netherlands](#)).

Infine, non di rado a influenzare il diniego di protezione internazionale è il rilievo per cui la vittima mantenga un legame affettivo con l'autore delle stesse condotte violente ovvero l'incapacità della stessa di descrivere puntualmente i più svariati aspetti della violenza subita (si veda [CANEVINI](#); Corte EDU, [M.E.N. v. Denmark](#)).

Simili considerazioni inducono a ritenere come ancora sia ancora profondo il divario tra la sensibilità mostrata dal dato normativo e l'applicazione che la giurisprudenza fa di esso nel caso concreto. Ciò è, d'altronde, conseguenza di una carenza di fondo della normativa che insiste sulla materia, la quale nulla ha previsto, se non genericamente, in ordine ai criteri cui il giudice deve attenersi nell'indagare le effettive condizioni cui è sottoposta la vittima nel paese di provenienza (cfr. [Linee Guida dell'UNHCR sulla protezione internazionale no.1, punto 36 lett. x](#)).

Nell'ordinamento italiano, la più recente Cassazione ha ritenuto che, ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato alle donne vittime di violenza di genere, la valutazione delle condizioni socio-politiche del Paese di provenienza debba avvenire «mediante integrazione istruttoria ufficiosa, tramite l'apprezzamento di tutte le informazioni, generali e specifiche, di cui si dispone pertinenti al caso, aggiornate al momento della decisione». Diversamente, una valutazione approssimativa, ovvero la mancata individuazione delle specifiche fonti normative poste alla base di un eventuale diniego, possono ben fondare il vizio di motivazione apparente (in questo blog [LAZZARO](#); da ultimo in giurisprudenza [Cass. civ., sez. lavoro, ordinanza del 12/01/2022 n. 857](#); [Cass. Civ. sentenza 17 maggio 2017, n. 12333](#); [Cass. Civ., sentenza del 24 novembre 2017, n. 28152](#) con nota di [GENOVESE](#)).

Conclusioni

Dal quadro sopra delineato emerge come un intervento volto a porre le basi per una tutela effettiva e uniforme, quantomeno a livello europeo, di donne e ragazze migranti fosse quantomai urgente. Simili istanze sembrano essere state pienamente recepite dalla Corte di giustizia, la quale, riunitasi in seduta plenaria per l'eccezionale importanza della questione, si

è pronunciata per la prima volta sul rapporto tra riconoscimento dello *status* di rifugiato e violenza di genere con una pronuncia rilevante sotto diversi profili.

Innanzitutto, interpretando la direttiva 2011/95 in funzione della Convenzione di Istanbul, ritenuta vincolante per l'Unione europea, i Giudici di Lussemburgo hanno dato effettività, sul piano pratico, a quanto sancito dal quadro normativo internazionale ed europeo in tema di violenza di genere. In secondo luogo, la Corte, richiamando le Linee Guida UNHCR, che impongono, nella valutazione dei presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, di tenere conto della situazione specifica della ricorrente e delle informazioni attinenti alla condizione di questa nel paese d'origine, conferma l'impostazione adottata dalla Cassazione italiana per pervenire alla medesima soluzione a livello nazionale. Infine, riconoscendo alla ricorrente lo *status* di rifugiata, nonostante la condanna inflitta dalle autorità turche all'ex marito, la Corte di giustizia ha escluso implicitamente qualsiasi automatismo tra la previsione, a livello statale, di sanzioni per gli autori di simili violenze e l'assenza di un reale rischio di persecuzione. Quest'ultimo può, infatti, essere effettivamente escluso solo qualora le misure adottate dall'ordinamento interno siano *in concreto* espressione di un sistema giuridico che permetta di individuare, perseguire e punire penalmente simili forme di violenza, offrendo al contempo un'adeguata ed effettiva tutela alle vittime.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione: CGUE (Grande Sezione), [sentenza del 16 gennaio 2024, WS c. Bulgaria, C-621/21, EU:C:2024:47](#)

Giurisprudenza:

CGUE, sentenza del 23 maggio 2019, [Bilali](#), C-720/17, EU:C:2019:448

Corte Edu, sentenza del 20 luglio 2010, [N. v. Sweden](#), ric. n. 23505/09

Corte Edu, sentenza del 17 maggio 2011, [Izvekhai and Others v. Ireland](#), ric. n. 43408/08

Corte Edu, sentenza del 20 settembre 2011, [Omeredo v. Austria](#), ric. n. 8969/10

Corte Edu, sentenza del 8 marzo 2007, [Collins and Akaziebie v. Sweden](#), ric. n. 23944/05

Corte Edu, sentenza del 7 settembre 2016, [R.B.A.B. and Others v. the Netherlands](#), ric. n. 7211/06

Cass. Civ., sez. lavoro, [ordinanza del 12/01/2022, n. 857](#)

Cass. Civ., sez. lavoro, [ordinanza del 4 gennaio 2021, n. 10](#)

Cass. Civ., sez. I, [ordinanza del 10 giugno 2020, n. 11170](#)

Cass. Civ., sez. I, [sentenza del 17 maggio 2017, n. 12333](#)

Cass. Civ., sez. I, [sentenza del 24 novembre 2017, n. 28152](#)

Dottrina:

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*, n. 4/2022.

E. CANEVINI, [Il ragionamento giuridico stereotipato nell'assunzione e nella valutazione della prova dibattimentale](#), in *Questione Giustizia*, n. 4/2022.

S. DE VIDO, [Donne, violenza e diritto internazionale delle migrazioni](#), in *Viajes y escrituras: migraciones y cartografías de la violencia*, Parigi, 2019, pp. 51-71.

D. GENOVESE, [Violenza di genere e protezione internazionale. Note a margine di un recente orientamento della Corte di cassazione](#), in *Questione Giustizia*, 5 dicembre 2018.

A. LAZZARO, [Violenza sulle donne e protezione internazionale](#), in *Adim Blog*, aprile 2021.

M.L. ZANIER, [Migrazioni al femminile: lineamenti e dimensioni di un fenomeno in transizione](#), in M.I. MACIOTI, V. GIOIA, P. PERSANO (a cura di), *Migrazioni al femminile. Identità culturale e prospettive di genere. Volume I*, Macerata, 2006, pp. 21-48.

Altri materiali:

Action Aid, [Mondi connessi. La migrazione femminile dalla Nigeria all'Italia e la sorte delle donne rimpatriate](#), in www.actionaid.it, giugno 2018.

Assemblea Generale dell'Organizzazione degli Stati Americani (OAS), [Convenzione Interamericana sulla prevenzione, punizione ed eradicazione della violenza contro le donne](#), 9 giugno 1994.

Comitato CEDAW, Comunicazione 35/2011 del 26 luglio 2013, *M.E.N. v. Denmark*, [Decision of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women \(fifty-fifth session\)](#).

Comitato CEDAW, [Raccomandazione generale CEDAW n. 19: Violenza contro le donne](#), 1992.

Comitato CEDAW, [Raccomandazione generale CEDAW n. 35 sulla violenza di genere contro le donne, di aggiornamento della Raccomandazione generale n. 19](#), 2017.

[Conclusioni dell'Avvocato Generale Jean Richard de la Tour](#) presentate il 20 aprile 2023, C-621/21.

Consiglio d'Europa, [Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica](#), 11 maggio 2011.

Consiglio d'Europa, [Relazione esplicativa della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica](#), 11 maggio 2011.

Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), [Review and appraisal of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcomes of the twenty-third special session of the General Assembly](#), 15 dicembre 2014.

[Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio](#) del 13 dicembre 2011

Entità delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne (UN Women), [COVID-19 and Ending Violence Against Women and Girls](#), in www.unwomen.org, 2020.

UNHCR, [Linee guida in materia di protezione internazionale. "Appartenenza ad un determinato gruppo sociale" ai sensi dell'art. 1\(A\)2 della Convenzione del 1951 e/o al relativo Protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati](#), 7 maggio 2002, HCR/GIP/02/02.

UNHCR, [Linee guida sulla protezione internazionale n. 1. La persecuzione di genere nel contesto dell'articolo 1A\(2\) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status di rifugiati](#), 7 maggio 2002, HCR/GIP/02/01.

Per citare questo contributo: M.F. ANGORI, *Migrazioni femminili: la Corte di giustizia dell'Unione europea riconosce lo status di rifugiato alle donne vittime di violenza di genere*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, febbraio 2024.