

La protezione internazionale e la tutela delle donne afgane alla luce dei recenti orientamenti della Corte di giustizia

di Rossella Benassai

Title: International protection of Afghan women in light of recent Court of Justice guidelines

Keywords: Persecutory acts, notion of social group, individual examination of the application

1. – La situazione delle donne in Afghanistan è, come noto, a dir poco disumana, in quanto accanto ai numerosi divieti che vengono loro imposti, come l'accesso all'istruzione, all'assistenza sanitaria, ad una attività professionale e a qualsiasi sfera della vita pubblica, si è aggiunto quello di non parlare in pubblico. Basti pensare che non è consentito loro di far sentire la propria voce ad altre donne, perfino durante la preghiera.

È pertanto ormai frequente che le cittadine afgane fuggano dal proprio territorio di origine per evitare di subire gravi violazioni dei diritti umani da parte del regime talebano, instauratosi da ultimo nel 2021.

Le donne afgane, infatti, sono vittime di una vera e propria “negazione di identità” poiché, oltre ai numerosi divieti, le stesse sono completamente sfornite di protezione da parte dello Stato. Ciò fa sì, ovviamente, che non possano proporre azioni giurisdizionali sul piano interno per ottenere la tutela dei loro diritti fondamentali.

In tale contesto la Corte di giustizia si è pronunciata in data 4 ottobre 2024 sulle cause riunite C-608/22 e C-609/22 (Corte giust., 4 ottobre 2024, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl e a. (Femmes afghanes)*) intervenendo nuovamente su un tema controverso e già affrontato in altri suoi precedenti. La sentenza esamina, in particolare, la domanda d'asilo di due richiedenti afgane nello Stato austriaco.

Segnatamente, le questioni affrontate dai giudici europei si concentrano su due aspetti, l'uno riguarda la nozione di “atto di persecuzione” già esaminata in due recentissimi precedenti (Corte giust., 16 gennaio 2024, C-621/21, *WS c. Intervjuirasht organ na Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*; Corte giust., 11 giugno 2024, C-646/21, *K, L c. Staatssecretaris van Justitie an Veiligheid*) e l'altro relativo alla necessità dell'esame individuale della domanda (www.actionaid.it/informati/notizie/come-vivono-donne-afghanistan-testimonianze#:~:text=Secondo%20una%20stima%2C%20le%20donne,a%20i%20anni%20di%20et%C3%A0.).

Come avremo modo di evidenziare, la sentenza della Corte non solo cristallizza orientamenti già consolidati, ma aggiunge anche ulteriori indicazioni utili ai fini della tutela effettiva dei diritti fondamentali delle donne.

2. – La sentenza in esame ha analizzato due richieste di protezione internazionale presentate alle autorità competenti austriache: nella causa C-608/22 la ricorrente (AH) era scappata dall’Afghanistan con sua madre a causa dell’imposizione del padre di contrarre matrimonio forzato; durante la fuga la donna aveva temporaneamente soggiornato in Grecia dove si era sposata ed infine si era trasferita in Austria (stato di residenza del marito) e aveva presentato richiesta di protezione internazionale.

Nella causa C-609/22, invece, i giudici europei hanno esaminato la richiesta della ricorrente (FN), nata in Afghanistan e cresciuta in Iran che, essendo sprovvista di un valido titolo di soggiorno e non avendo quindi la possibilità di iscriversi a scuola, presentava un’istanza per il riconoscimento dello *status* di rifugiata in Austria, dove il fratello risiedeva, beneficiando della protezione sussidiaria.

Le rispettive domande di protezione internazionale prese in carico dall’Ufficio federale per il diritto degli stranieri e il diritto all’asilo austriaco venivano rigettate; tuttavia, a causa della mancanza di una rete sociale e familiare in Afghanistan che avrebbe senz’altro esposto le richiedenti a difficoltà economiche e personali, veniva riconosciuta loro la possibilità di accedere alla protezione sussidiaria.

Entrambe le ricorrenti impugnavano davanti al tribunale amministrativo austriaco le decisioni di rigetto sottolineando che, essendosi conformate ad uno stile di vita occidentale, il loro ritorno in Afghanistan le avrebbe potute esporre a persecuzioni da parte del nuovo regime talebano. Il tribunale federale austriaco dichiarava la loro richiesta infondata, ritenendo che il loro stile di vita non costituisse una componente così essenziale a cui non poter rinunciare al fine di evitare di subire minacce e persecuzioni. La questione era sottoposta al giudice di cassazione (*Revision, Verwaltungsgerichtshof*), il quale, invece, evidenziava che la condizione delle donne sotto il nuovo regime dei talebani legittimava in quanto tale il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Occorre tuttavia ripercorrere come la presenza del regime talebano abbia influenzato le modalità di riconoscimento dello *status* di rifugiato. Invero, tale regime instauratosi tra il 1996 e il 2001, esponeva le donne a situazioni di grande pericolosità, di talché la condizione delle stesse veniva qualificata come sufficientemente grave, nel suo insieme, e le misure discriminatorie come delle vere e proprie persecuzioni ai sensi della Convenzione di Ginevra (Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra del 12-08-1949). In quel periodo storico, infatti, alle donne richiedenti la protezione internazionale veniva riconosciuto lo *status* di rifugiate per il solo fatto di essere afgane (Corte giust., C-609/22, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl e a. (Femmes afghanes)* p.to 26).

Successivamente però, a causa della caduta del regime, l’orientamento è mutato. Tale *status* poteva essere riconosciuto soltanto alle donne che per mantenere uno “stile di vita occidentale” talmente essenziale per la loro identità da non poter pretendere che vi rinunciassero, rischiavano di essere perseguitate; circostanza, questa, che andava valutata sulla base di un esame in concreto.

Nella sentenza in esame, il giudice del rinvio ha sottolineato che con il ritorno al potere dei talebani, le varie forme di discriminazione a danno delle donne hanno raggiunto una tale gravità e una portata paragonabile a quella determinatasi nel precedente regime.

Per queste ragioni il giudice in parola ha deciso di sollevare un rinvio pregiudiziale d’interpretazione alla Corte di giustizia al fine di stabilire se le misure adottate dalla autorità talebana nei confronti delle donne possano configurarsi come comportamenti tanto gravi da essere qualificati come “atti di persecuzione”, ai sensi dell’art. 9, par. 1, della direttiva 2011/95 (direttiva UE 2011/95 del P.E e del Cons. del 13-12-2011 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, c.d. direttiva Qualifiche).

Con il secondo quesito si è chiesto se ad una donna afghana potesse riconoscersi lo *status* di rifugiato, ai sensi dell'art. 2 lett. e) della sopra citata direttiva, senza dover individuare elementi specifici relativi alla situazione personale della richiedente.

3. – Rispetto al primo quesito pregiudiziale, relativo all'individuazione della nozione di "atti persecutori", la Corte di giustizia si è espressa attraverso un'analisi approfondita che assume significato a partire dalla definizione di "rifugiato".

Invero, come stabilito dall'art. 1, sezione A, punto 2 della Convenzione di Ginevra, poi recepita nella direttiva 2011/95, il rifugiato è colui che proviene da un paese terzo e, a causa di un fondato timore di ritenere di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o gruppo sociale, e trovandosi fuori dal paese di cui è cittadino, non può o non vuole avvalersi di tale protezione nel Paese in questione. Lo stesso vale per il cittadino apolide, il quale pur non avendo la cittadinanza ha il medesimo timore nello stato presso cui è domiciliato. Tale definizione rileva non solo alla luce della Convenzione di Ginevra, considerata dai giudici di Lussemburgo come la pietra angolare del sistema di asilo, ma anche di altre fonti di diritto internazionale quali la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (c.d. Convenzione di Istanbul del 11-05-2011) e la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (c.d. CEDAW del 13-01-2012). Queste ultime cristallizzano ancora più fermamente il principio di eguaglianza tra donne e uomini, garantendo protezione alle donne che vengono costrette a contrarre matrimonio, tutelandone la libertà di espressione, di scelta delle proprie carriere scolastiche, universitarie e lavorative al fine di evitare tutti i tipi di discriminazione.

Orbene, la Corte nella sentenza in parola ha rilevato misure che rappresentano intrinsecamente atti di persecuzione come il matrimonio forzato, equiparato a forme di schiavitù vietate dall'articolo 4 della CEDU e le violenze domestiche fondate sul sesso che costituiscono forme di trattamento inumano e degradante ai sensi dell'art. 3 CEDU.

Esistono però misure che, prese singolarmente, pur limitando alle donne l'accesso all'assistenza sanitaria, alla vita politica, all'istruzione nonché all'esercizio di un'attività lavorativa o sportiva, non costituirebbero di per sé un atto di persecuzione; tuttavia, considerate nel loro insieme, rientrano comunque in tale categoria poiché colpiscono le donne in un modo tale da raggiungere il livello di gravità richiesto ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b) di detta direttiva (si tratta di una violazione talmente grave da essere paragonata ai diritti fondamentali inderogabili contenuti nell'art. 15 della CEDU). Per tali ragioni la Corte ha stabilito che, anche se le singole misure poste in essere dai talebani possono costituire delle discriminazioni, e non dei veri e propri "atti persecutori", questi ultimi si realizzano pienamente se considerati in modo cumulativo e se la loro applicazione è "sistemica e deliberata" oltre ad essere resa "in modo flagrante e con accanimento".

La stessa direttiva 2011/95 all'art. 9 par. 2 fornisce una lista di atti persecutori che comprende le violenze sessuali e fisiche, gli atti legislativi e le sanzioni penali cui tali persone sono sottoposte se rese sulla base del sesso di appartenenza in modo sproporzionato e discriminatorio (Corte giust., C-609/22, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl e a. (Femmes afghanes)*, p.to 45).

La direttiva in parola deve essere interpretata, oltre che alla luce della Convenzione di Ginevra, anche delle norme degli altri trattati internazionali tra cui la CEDAW e la Convenzione di Istanbul. La Corte di giustizia con le recentissime sentenze del 2024, (Corte giust., C-621/21, *WS c. Interyuzrasht organ na Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*; Corte giust., C-646/21, *K, L c. Staatssecretaris van Justitie an Veiligheid*) ha statuito in merito al riconoscimento della protezione internazionale a favore di donne richiedenti asilo. Entrambe le decisioni mettono in luce importanti principi di diritto consolidati e recepiti dalla CGUE nella sentenza in commento. Essi

vertono infatti sull'interpretazione della direttiva 2011/95/UE e rappresentano i primi due casi giurisprudenziali in cui la Corte di Lussemburgo si è pronunciata su tale tema dopo la recente adesione dell'Unione alla Convenzione di Istanbul. Quest'ultima stabilisce l'obbligo di un'interpretazione *gender-sensitive* delle richieste di asilo, come evidenziato dagli articoli 59, 60 e 61 che vengono posti a tutela dei diritti delle donne migranti.

La Convenzione definisce, all'art. 3, il concetto di “violenza contro le donne fondata sul genere” come un comportamento esercitato contro le stesse per la loro appartenenza al genere o perché le colpisce in maniera sproporzionata. Più specificamente si fa riferimento a quelle misure che possono produrre danni fisici o psichici e che sono, al contempo, la causa e il risultato di relazioni tra i due sessi fondate su uno squilibrio di poteri. In particolare, la Convenzione di Istanbul individua una serie di atti dannosi che si configurano come violenze “fondate sul genere”: violenza psicologica (art. 33), *stalking* (art. 34), violenza fisica (art. 35), violenza sessuale (art. 36), matrimonio forzato (art. 37); mutilazioni genitali femminili (art. 38), aborto e sterilizzazione forzate (art. 39), molestie sessuali (art. 40). Detti atti, se raggiungono quella soglia di gravità di cui all'art. 9, o all'art. 15, della direttiva Qualifiche, danno titolo per ottenere la protezione (C. Candelmo, *Nuovi orientamenti in tema di esame individuale delle domande di protezione internazionale? Il caso delle donne afgane al vaglio della CGUE*, in *Genius rivista di studi giuridici e identità di genere*, 2024, 1 ss; E. Belardo, *Protezione internazionale e tutela delle donne: profili evolutivi della Recente giurisprudenza della corte di giustizia alla luce della Convenzione di Istanbul*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2024, 536 ss; N. F. Tan, M. Ineli-Ciger, *Group-based protection of afghan women and girls under the 1951 refugee convention*, in *British Institute of International and comparative law*, 2023, 794 ss.).

4. – I sopra citati casi giurisprudenziali, oltre a rivestire una forte importanza per aver richiamato la Convenzione di Istanbul al fine di interpretare meglio la direttiva Qualifiche, individuano un ulteriore aspetto rilevante che risulta utile per la ricostruzione del secondo motivo pregiudiziale, ovvero “l'appartenenza delle donne ad un determinato gruppo sociale”.

Le condizioni esistenti nel Paese d'origine rilevano che l'atto di persecuzione si perpetri ai danni delle donne che possono essere considerate appartenenti ad «un determinato gruppo sociale» che le legittimi al riconoscimento dello *status* di rifugiate.

Queste donne sono le cittadine di tale Paese, anche minori, che condividono come caratteristica comune un'effettiva identificazione nel valore fondamentale della parità donne e uomini, sancito in particolare all'articolo 2 TUE, maturata nel corso del loro soggiorno in uno Stato membro.

Invero, nella causa C-646/21 (Corte giust., *K, L c. Staatssecretaris van Justitie an Veiligheid*) emerge l'orientamento prevalente della giurisprudenza olandese (Paese del giudice di rinvio) che non riteneva qualificabili come rifugiate le donne che avevano assunto uno stile di vita occidentale in quanto appartenenti a un determinato gruppo sociale troppo eterogeneo. Secondo la prassi nazionale olandese infatti, le donne che hanno assunto uno stile di vita occidentale possono ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato solo se fondano la loro richiesta su una persecuzione per motivi di religione o di opinioni politiche.

Diversamente, la Corte nella sentenza sopra citata applicando la Convenzione di Istanbul ha fornito un'interpretazione della direttiva 2011/95 più garantista per coloro che fuggono dalla violenza di genere, permettendo di estendere la questione a casi in cui i motivi di persecuzione siano differenti da quelli religiosi e politici (S. De Vido, *Un approccio di genere alle migrazioni nella prospettiva del diritto internazionale alla luce della Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa* in O.M. Pallotta (a cura di), *Crisi climatica, migrazioni e questioni di genere*, Napoli, 2022, 31 ss., spec. 58 ss.).

La Grande Sezione della Corte di giustizia nella sentenza del 16 gennaio 2024 (Corte giust., C-646/21, K, L c. *Staatssecretaris van Justitie an Veiligheid*) ha avvalorato in una fattispecie analoga la propria interpretazione chiarendo che occorre guardare a come il “gruppo sociale” è percepito nel Paese di origine. Dunque, se le donne che non si conformano agli usi e costumi locali in tale Paese sono percepite come diverse dalla società circostante «in ragione di norme sociali, morali o giuridiche» in esso vigenti, allora si può affermare che esse hanno un’identità distinta. Anche in questo caso la Corte ha quindi applicato la Convenzione di Istanbul concludendo che le donne che si identificano nel valore fondamentale della parità dei sessi possano essere considerate come appartenenti a un “determinato gruppo sociale” ai sensi dell’art. 10, par. 1, lett. d), della direttiva 2011/95. Non è pertanto necessario indagare ulteriormente se questa identificazione sia motivata da ragioni religiose o politiche (Corte giust., C-646/21, K, L c. *Staatssecretaris van Justitie an Veiligheid*, p.to 62).

La Corte di giustizia ha confermato con le due precedenti sentenze *WS c. Intervyuirasht organ na Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet* e K, L c. *Staatssecretaris van Justitie an Veiligheid* (Corte giust., C-621/21; Corte giust., C-646/21) un importante principio di diritto, estendendo la nozione di gruppo sociale ad un motivo giustificativo per richiedere la protezione internazionale.

5. – Il carattere appena esaminato del gruppo sociale è propedeutico all’esame del secondo quesito pregiudiziale sollevato dal giudice di ultima istanza austriaco alla Corte di giustizia.

È interessante osservare che già l’Avvocato generale de la Tour nelle sue Conclusioni del 9 novembre 2023, nelle cause riunite C-608/22 e C-609/22 (Conclusioni dell’Avvocato Generale Jean Richard de la Tour presentate il 9 novembre 2023) evidenziava che quando le circostanze nel Paese d’origine raggiungono un livello in cui l’uguaglianza di genere è completamente “calpestata”, come nel caso dell’Afghanistan sotto il regime talebano, la valutazione individuale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato possa non essere necessaria, equiparando così il trattamento riservato dai talebani alle donne ad una vera e propria persecuzione in ragione del loro sesso. Per questo motivo, si è maturato il profondo convincimento che tutte le donne e le ragazze afgane dovrebbero essere riconosciute, secondo una presunzione giuridica, come rifugiate ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951. Tale logica ha, tra l’altro, trovato forte risonanza nell’orientamento di organismi sovranazionali come l’UNHCR.

La Corte ha ricostruito il secondo quesito pregiudiziale sottolineando (in un primo momento) che il dato letterale della norma, all’art. 4, della direttiva 2011/95, stabilisce che ogni domanda di protezione internazionale deve, in linea di principio, essere oggetto di un esame su base individuale per cui è prevista la valutazione “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”. Oltre a tale articolo, anche l’art. 10 della direttiva Procedure stabilisce che l’autorità competente deve tenere conto delle circostanze individuali e personali del o della richiedente ai fini della valutazione nel merito della domanda di protezione internazionale.

Emerge dunque la necessaria valutazione del caso concreto per potersi riconoscere o meno la protezione internazionale, anche alla luce delle disposizioni di diritto internazionale (Convenzione di Ginevra), i cui motivi sono riprodotti nella stessa direttiva Qualifiche.

Tuttavia, il giudice di Lussemburgo ha rilevato che tale disposizione possa anche essere letta in maniera estensiva, essendoci dei casi, come quello in esame, in cui non è indispensabile procedere a un esame individuale basato sulla sua condizione personale,

ritenendo quindi di potersi limitare ad una valutazione su un piano oggettivo. Questo approccio incorpora la possibilità di attribuire maggiore rilevanza alle condizioni esistenti nello Stato di origine, conferendo un rilievo più limitato o nullo alla situazione personale della richiedente.

Per la Corte di giustizia, quindi, le autorità nazionali competenti possono considerare che non sia attualmente necessario dimostrare, in sede di esame individuale della situazione di una richiedente, che quest'ultima rischi effettivamente e specificamente di essere oggetto di atti di persecuzione in caso di ritorno nel suo paese di origine, qualora siano dimostrati gli elementi relativi alla sua situazione individuale, quali la nazionalità o il sesso.

Pertanto, dalle parole utilizzate dalla Corte nella sentenza in questione, il secondo quesito viene risolto stabilendo che l'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2011/95 deve essere interpretato nel senso che le autorità nazionali non sono tenute a prendere in considerazione elementi caratteristici della sua situazione personale diversi da quelli relativi al sesso o alla nazionalità. Ciò significa che l'esame individuale viene svolto nei limiti della qualificazione della richiedente come donna e afghana, mentre non si è tenuti ad indagare sulle altre caratteristiche personali della stessa.

6. – Si evidenzia che la situazione geopolitica in Afghanistan è talmente disastrosa, da un punto di vista della tutela dei diritti umani delle donne, che questo paese si è classificato all'ultimo posto su 146 Stati nel *Global Gender Gap Index* a causa della peggiore uguaglianza di genere al mondo. Nonostante abbia ratificato la CEDAW, l'Afghanistan continua sistematicamente a violarla, determinando così una grave discriminazione nei confronti delle donne.

In questo quadro non di certo rassicurante, si noti però che l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul ha aperto la strada ad una più sensibile e consapevole lettura di genere delle richieste di asilo, che si estende anche alle donne afghane.

La sentenza in esame, difatti, consolida fortemente gli orientamenti delle precedenti sentenze C-621/21 e C-646/21 (Corte giust., *WS c. Intervyuirasht organ na Darzhavna agentzia za bezhantsite pri Ministerskia savet*; Corte giust., *K, L c. Staatssecretaris van Justitie an Veiligheid*) rispetto alla qualificazione di atto di persecuzione e di appartenenza ad un determinato "gruppo sociale".

Invero, già a partire da tali sentenze viene evidenziato come l'adozione della Convenzione di Istanbul ha dato il là per garantire più tutela alle donne vittime di violenza di genere. Le donne vittime di violenza domestica e quelle che si rispecchiano nel valore dell'uguaglianza di genere rientrano in un particolare "gruppo sociale" poiché percepite dal Paese di origine come diverse, per ragioni sociali e giuridiche. Tuttavia, non avendo tutti gli Stati dell'Unione europea ratificato tale Convenzione, l'evoluzione giurisprudenziale in tal senso rappresenta un elemento di forte cambiamento ed ispirazione per l'avvenire per la tutela dei diritti fondamentali dei suddetti soggetti vulnerabili.

L'interpretazione della Corte presenta un carattere evolutivo, in quanto recepisce un punto di vista ancor più garantista nei confronti delle richiedenti asilo. I giudici di Lussemburgo inseriscono un nuovo tassello nella giurisprudenza più recente attraverso il secondo motivo pregiudiziale. Essi superano, infatti, il dato letterale della direttiva Qualifiche e forniscono un'interpretazione che porta a nuove conseguenze, riuscendo finalmente a valutare la richiesta di protezione internazionale sulla base del genere e della nazionalità, senza dover prendere necessariamente in esame altre caratteristiche personali della singola richiedente. La domanda di protezione può dunque essere analizzata indagando su una prospettiva individuale, ma non specificamente personale.

Quest'ultimo profilo risulta essere particolarmente interessante in una logica comparata, poiché una situazione analoga potrebbe applicarsi anche alle donne iraniane

che si trovano a subire comportamenti pregiudizievole per i propri diritti umani, seppur non così tanto invasivi come nel caso afghano (sempre che venga raggiunto un certo livello di gravità se presi in esame singolarmente o se cumulati tra loro).

Lo stesso ragionamento a cui giunge la Corte potrebbe inoltre essere preso in considerazione dai giudici nazionali degli Stati terzi, che potrebbero trovare ispirazione al fine di adottare misure più garantiste per le categorie deboli dei propri Paesi d'origine (R. Cadin, *la guerra contro le donne nell'Afghanistan dei talebani tra consiglio di sicurezza e protezione internazionale*, in 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, 71-99, spec. 94 ss.).

Rossella Benassai
Dip.to di Giurisprudenza
Università degli Studi di Napoli "Federico II"