



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2026, n. 1

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano †
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU – già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale †
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari †
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'TTLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna – già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Anna Cavaliere, Associato di Filosofia del diritto, Università di Salerno
Giovanni Cellamare, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto e religione, Università di Salerno
Sara De Vido, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia
Valeria Di Comite, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Carmela Elefante, Associato di Diritto e religione, Università di Salerno
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Valentina Faggiani, Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario f.r. di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Francesca Perrini, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Docente incaricato di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Revisione linguistica degli abstracts a cura di
Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno





Indice-Sommario 2026, n. 1

Editoriale

La *vis expansiva* del diritto dell'Unione europea con riguardo agli *status* personali e familiari p. 1
Maria Caterina Baruffi

Saggi, Articoli e Commenti

La Carta sociale europea alla prova della rivendicazione dei diritti sociali da parte dei beneficiari di protezione internazionale con particolare riferimento al diritto alla salute e alla situazione dei rom in Italia p. 12

Raffaele Cadin, Valentina Zambrano

Some reflections about due diligence by the State in the protection against gender-based violence in Europe p. 43

Elena Martínez García

European Arrest Warrant in (post) pandemic times: challenges and opportunities p. 56

Esther Montero Pérez de Tudela, Pilar Martín-Ríos

(Im)mobility in the context of climate change: between legal challenges and legal experiments p. 82

Marie Courtoy, Francesco Luigi Gatta

Sulla tutela risarcitoria per le vittime dei crimini internazionali in Siria nello spazio giudiziario europeo p. 118

Francesca Tammone

FOCUS

Vulnerabilità legate al genere: nuove sfide per la tutela di migranti e richiedenti asilo

Il focus raccoglie i contributi selezionati a seguito di call for papers promossa dal Gruppo di interesse "Diritto internazionale ed europeo delle migrazioni e dell'asilo (DIEMA)" della Società italiana di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea (SIDI).

Introduction to the Focus 'Gender-related vulnerabilities: new challenges for the protection of migrants and asylum seekers' p. 144

Sara Tonolo

Dal contesto afghano a due nuovi principi di rilevanza generale: il rafforzamento della dimensione di genere nella nozione di rifugiato dopo la sentenza della Corte di giustizia dell'UE *AH e FN* del 4 ottobre 2024 p. 154

Mariano Manuel Bartiromo



Applying intersectionality to gender discrimination in International refugee law: the case of women asylum seekers p. 187

Elisabetta Belardo

Il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo alla luce della Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa: verso l'incorporazione di una prospettiva sempre più sensibile al genere? p. 210

Sara De Vido

Dialogue across Courts: the CJEU, the ECtHR, and the rights of migrant women p. 235

Sanna Elfving

L'emersione delle vulnerabilità di genere nello *screening* pre-ingresso: quale tutela effettiva per le donne vittime di tratta? p. 258

Elisabetta Lambiase

Género y desprotección en frontera: retos del Pacto europeo de migración y asilo y en el archipiélago canario p. 288

Marina Lara Orin López

Orientamento sessuale e tutela dei diritti fondamentali: quale tensione con le esigenze di valutazione della credibilità del richiedente protezione internazionale? p. 301

Attilio Senatore

Forced labour, trafficking, and structural exploitation of women migrant workers: International legal perspectives p. 332

Silvia Solidoro

DAL CONTESTO AFGHANO A DUE NUOVI PRINCIPI DI RILEVANZA
GENERALE: IL RAFFORZAMENTO DELLA DIMENSIONE DI GENERE NELLA
NOZIONE DI RIFUGIATO DOPO LA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA
DELL'UE *AH E FN* DEL 4 OTTOBRE 2024

Mariano Manuel Bartiromo*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le misure discriminatorie introdotte dai talebani in Afghanistan e i profili di contrasto col diritto internazionale. – 3. La reazione delle Istituzioni europee e le scelte di alcuni Stati membri in tema di protezione internazionale per le donne afgane. – 4. La sentenza *AH e FN* della Corte di giustizia. – 4.1. L'operatività di un sistema di misure discriminatorie nei confronti delle donne e cumulativamente lesive della dignità umana come atto di persecuzione *ex se*. – 4.2. L'adeguamento dell'esame delle domande di asilo delle donne in fuga da sistemi discriminatori: possibile sufficienza del riscontro, sotto il profilo soggettivo, degli elementi del sesso e della nazionalità. – 5. Oltre il caso afgano. – 6. Gli approdi della sentenza in funzione del rafforzamento della prospettiva di genere nel diritto dei rifugiati. – 7. L'incidenza dei principi formulati in *AH e FN* nel contesto del nuovo quadro normativo europeo in tema di asilo. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

Tra i motivi che inducono a lasciare il proprio Paese di origine o a non farvi ritorno e a dirigersi verso un altro Paese o a restarvi per richiedere protezione assume sempre maggiore rilevanza il rischio di subire violenze o comunque trattamenti deteriori dovuti a questioni legate al “genere”, quale insieme di caratteristiche, ruoli e comportamenti attesi che, nel contesto di una determinata società, vengono associati ad un sesso, inteso invece come mera caratteristica biologica¹. Nel vasto e complesso fenomeno dei flussi

Double-blind peer reviewed article.

* Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche, curriculum internazionalistico-europeo-comparato, Università degli Studi di Salerno. Indirizzo e-mail: mbartiromo@unisa.it.

Il contributo è maturato durante l'attività di ricerca svolta all'Università “Jean Mulin” di Lione 3: ringrazio in particolare i dottori Abdelal Al-Jasm, Elie Hannah, Gemma Rosés Sàiz, Jesse Nerdon Ngoh Ibara, Marzia Bove, Sarra Sfaxi e Shahinaz Hatlam, amici veri e incrollabile sostegno durante il mio lungo soggiorno in Francia.

¹ La distinzione tra i concetti di sesso e genere nel diritto internazionale è un approdo relativamente recente che si deve al Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, organo che

migratori non va allora trascurata la presenza di donne che fuggono da sistemi culturali e giuridici che, in diverse forme, le relegano in condizioni di subalternità rispetto agli uomini fino a metterne in discussione i più basilari diritti e la stessa incolumità fisica se non, nei casi più estremi, la vita. Si tratta di circostanze che, come si vedrà, non erano state prese in considerazione al tempo della stipulazione della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato² ed è stato lungo il cammino che ha portato al riconoscimento della rilevanza del genere nella nozione di rifugiato, passando per le Linee guida dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e diversi atti normativi di livello regionale, in particolare la Convenzione di Istanbul e le direttive dell'Unione europea (UE) in materia di protezione internazionale. Nel contesto del diritto dell'UE, la Corte di giustizia è recentemente intervenuta sul tema stabilendo una serie di principi fedeli alle disposizioni della Convenzione di Istanbul, rispetto alla quale l'Unione europea ha recentemente perfezionato il proprio procedimento di adesione.

vigila sull'osservanza dell'omonima convenzione del 1979 (CEDAW), considerando che non brilla per chiarezza la categoria del "genere sessuale" con la quale l'art. 7, par. 3, dello Statuto della Corte penale internazionale (1998) fa riferimento "ai due sessi, maschile e femminile, nel contesto sociale", precisando che essa "non implica alcun altro significato che quello sopra menzionato". Il Comitato EDAW ha separato concettualmente il "sesso" e il "genere", sviluppando l'intenzione, intuibile ma non pienamente portata a compimento nella norma dello Statuto di Roma, di rapportare il concetto di genere alla dimensione sociale: nella raccomandazione generale n. 25 concernente il punto 1 dell'art. 4 della CEDAW sulle misure speciali temporanee (2004), nella nota 2 al par. 7 vengono riportate le parole del rapporto sull'indagine mondiale sul ruolo delle donne nello sviluppo (1999) secondo cui "il genere è definito come i significati sociali dati alle differenze biologiche di sesso. Si tratta di un costrutto ideologico e culturale, ma che si riflette anche nell'ambito delle pratiche concrete, di cui di converso influenza i risultati. Ha effetti sulla distribuzione delle risorse, della ricchezza, del lavoro, del potere decisionale e politico nonché del godimento dei diritti in famiglia e nella vita pubblica. Per quanto vi siano differenze da una cultura ad un'altra e nel tempo, i rapporti di genere in tutto il mondo comportano il tratto comune e pervasivo di un'asimmetria del poter tra gli uomini e le donne. Di conseguenza il genere è un elemento di stratificazione sociale e in questo senso è simile ad altri stratificatori come la razza, la classe, l'etnia, la sessualità e l'età. Ci aiuta a comprendere la rappresentazione sociale delle identità di genere e la struttura diseguale del potere che è alla base dei rapporti tra i sessi". Questa linea è stata seguita dall'UNHCR, nelle cui *Linee guida sulla protezione internazionale n. 1, La persecuzione di genere nel contesto dell'art. 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967, relativi allo status dei rifugiati*, 7 maggio 2002, par. 3, il genere viene definito come l'insieme di "identità, status, ruoli e responsabilità, costruite e definite socialmente o culturalmente, che vengono assegnate alle persone appartenenti ad un sesso o ad un altro", con la precisazione che si tratta di un concetto non statico o innato, ma che "acquista significati costruiti socialmente e culturalmente nel tempo". Ancora il Comitato EDAW, nella successiva raccomandazione n. 28 (2010), par. 5, ha elaborato precise definizioni osservando che "il termine 'sesso' qui si riferisce alle differenze biologiche tra l'uomo e la donna. Il termine 'genere' si riferisce alle identità socialmente costruite, agli attributi e ai ruoli delle donne degli uomini nonché al significato sociale e culturale all'interno della società di tali differenze biologiche risultanti in rapporti gerarchici tra le donne e gli uomini e nella distribuzione del potere e dei diritti a favore degli uomini e a svantaggio delle donne. Tale posizionamento sociale delle donne e degli uomini è influenzato da fattori politici, economici, culturali, sociali, religiosi, ideologici e ambientali e può essere modificato dalla cultura, dalla società e dalla comunità". Analogamente, nella Convenzione di Istanbul (art. 3, lett. c) il genere è definito come l'insieme di "ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini". Per una ricostruzione dell'evoluzione del concetto di "genere", v. G. GILLERI, *Un nuovo racconto di una vecchia storia: il genere nei diritti umani*, in *SIDIBlog*, 20 ottobre 2022.

² *Infra*, par. 4.1.

Nel presente contributo ci si occuperà della sentenza *AH e FN* del 4 ottobre 2024³, che, almeno per il momento, chiude il filone giurisprudenziale in tema di donne richiedenti asilo esposte a violenza di genere, formulando due principi i quali, a partire dall'analisi della condizione delle donne in Afghanistan, oggetto del caso di specie, assumono una rilevanza generale, investendo, da un lato, il profilo della configurazione degli "atti di persecuzione" e, dall'altro, le modalità di esame delle domande di asilo. Muovendo dunque da un breve *focus* sulle misure introdotte dai talebani all'indomani del loro ritorno al potere nell'agosto del 2021, in seguito alla decisione degli Stati Uniti di porre fine alla loro ventennale missione, e sulla posizione assunta da alcuni Stati membri dell'UE in relazione alla valutazione delle richieste di asilo delle donne afgane, verranno messe sotto la lente le statuizioni della Corte di giustizia, valutandone l'impatto pratico in relazione a contesti diversi da quello afghano e alla luce delle nuove normative europee, attuative del cd. Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo⁴, approvate solo cinque mesi prima della pronuncia in esame e destinate ad entrare in vigore a partire dal prossimo giugno.

2. Le misure discriminatorie introdotte dai talebani in Afghanistan e profili di contrasto col diritto internazionale

Situato al centro dell'Asia, e per questo costante oggetto delle mire politiche ed economiche di contrapposte potenze, l'Afghanistan non ha una storia semplice. L'Islam, comune a diverse fazioni succedutesi al potere e capace di sopravvivere anche alla conquista di Gengis Khan⁵, si è radicato nel Paese fin dal Medio Evo⁶ ed è stato spesso pretesto di sanguinose rivolte e altrettanto sanguinose restaurazioni, così come di giudizi contrastanti da parte delle potenze mondiali a seconda degli interessi da promuovere. Il popolo afghano fu chiamato alla "guerra santa" (*jihad*) contro la dominazione britannica ad inizio Novecento e contro il governo filo-sovietico negli anni Ottanta, con l'appoggio, in quest'ultima occasione, degli Stati Uniti, che foraggiarono i

³ Corte di giustizia, sentenza del 4 ottobre 2024, cause riunite C-608/22 e C-609/22, *AH e FN*.

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, del 23 settembre 2020, COM(2020) 609 final, sul quale v. G. TRAMONTANA, *Il Nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, in *Diritto internazionale Giurisprudenza Catania - Fogli di lavoro per il diritto internazionale*, 2022, n. 2.4; M.C. CARTA, *Il "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione*, in questa Rivista, 2021, n. 2, pp. 9-42; P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", 2020, n. 1.

⁵ Il celeberrimo condottiero mongolo aveva invaso l'odierno Afghanistan nel 1219. La dominazione mongola si sarebbe protratta per circa un secolo senza scalfire l'identità islamica della regione; sarebbero stati anzi i discendenti di Gengis Khan, a partire da Barlas Amir Taraghai, padre di Tamerlano, a convertirsi all'Islam.

⁶ A partire dalla conquista araba del 642. Ad affermarsi è stata in particolare la corrente sunnita alla quale apparteneva la dinastia dei Ghaznavidi, ascesa al potere nel X secolo.

*mujahidin*⁷, esaltandoli come “combattenti per la libertà”, per poi scatenare la rappresaglia contro i talebani – che tra i *mujahidin* si erano fatti strada fino a prendersi tutto il potere – in seguito all’attentato dell’11 settembre 2001. Durante i vent’anni successivi al rovesciamento del regime talebano, l’Afghanistan, retto da un governo appoggiato dagli americani e difeso dalle truppe di una coalizione internazionale, ha vissuto una graduale evoluzione in senso democratico, fino al nuovo punto di rottura: non intendendo più sacrificare vite e risorse, gli Stati Uniti hanno deciso di negoziare la fine dell’occupazione con i talebani che, dal canto loro, mai avevano cessato di attentare alla stabilità del nuovo potere costituito. I negoziati si sono conclusi nel febbraio del 2020 con la stipulazione del singolare Accordo di Doha, col quale a fronte del ritiro delle truppe americane, i talebani si sono impegnati a collaborare col governo in carica e ad impedire a gruppi terroristici di utilizzare l’Afghanistan come una piattaforma per preparare attentati⁸. Ma, all’indomani del ritiro delle truppe della coalizione, i talebani, rientrati a Kabul il 15 agosto 2021, hanno restaurato di sana pianta l’emirato caduto vent’anni prima, provocando l’istantaneo collasso delle condizioni di vita della popolazione e delle libertà faticosamente acquisite. Basti pensare che già nel 2022 e nel 2023 l’Afghanistan era sprofondato all’ultima posizione nel *Global gender gap report* del *World Economic Forum*, mentre non figura nei rapporti del 2024 e del 2025 per irreperibilità di dati⁹. L’involuzione è stata ancora più brutale per le donne: le leggi (re)introdotte dai talebani si fondano infatti su un’interpretazione estremamente radicale – se non strumentale – della *shari’a*¹⁰, in nome della quale le donne sono state obbligate

⁷ Letteralmente “combattenti della guerra santa”. Con riferimento all’Afghanistan il termine identifica l’insieme dei gruppi che combatterono e sconfissero il governo filo-sovietico nel 1989 col sostegno di Stati Uniti, Pakistan e Arabia Saudita. Tra i finanziatori delle forze rivoluzionarie si distinse in particolare il magnate saudita Osama Bin Laden, che presto avrebbe allargato il movimento per la resistenza anti-sovietica al noto movimento globale di lotta fondamentalista islamica chiamato *Al-Qaeda*. Nel 1992 i *mujahidin* presero il potere fondando lo Stato islamico dell’Afghanistan ma le divisioni interne portarono alla guerra civile risoltasi nel 1996 a favore dei talebani (letteralmente “studenti coranici”), che fondarono l’emirato islamico, affidato alla guida del *mullah* Mohammed Omar e sostenuto da *Al-Qaeda*. In seguito all’attentato delle Torri gemelle gli Stati Uniti attaccarono e rovesciarono il regime dei talebani, rei di aver protetto Bin Laden, artefice di quel massacro, appoggiando l’Alleanza del Nord, nella quale erano riconfuiti cinque anni prima i *mujahidin* che si opponevano ai talebani.

⁸ Viene qui evocato l’obbligo nei confronti di ciascuno Stato di “astenersi dall’organizzare, incoraggiare, appoggiare o partecipare ad atti di guerra civile o di terrorismo nel territorio di un altro Stato, o dal tollerare sul proprio territorio attività organizzate al fine di perpetrare tali atti, quando gli atti menzionati nel presente paragrafo comportino la minaccia o l’uso della forza”, sancito dal par. 1 della *Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite*, contenuta nella risoluzione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 2625, del 24 ottobre 1970. La sottoposizione a tale obbligo costituisce una delle possibili limitazioni alla sovranità degli Stati sotto il profilo del territorio: v. U. VILLANI, *Lezioni di diritto internazionale*, Bari, 2023, pp. 35-36. Nell’Accordo di Doha non viene fatto invece alcun riferimento alla tutela dei diritti umani. Nessun impegno in tal senso era stato dunque richiesto ai talebani dalla controparte americana.

⁹ World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2025, Insight Report*, giugno 2024, disponibile su https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2024.pdf e *Global Gender Gap Report 2025, Insight Report*, giugno 2025, disponibile su https://reports.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2025.pdf.

¹⁰ Insieme dei precetti religiosi, morali e giuridici rivelati da Dio e raccolti in due delle quattro fonti principali della legge islamica: il Corano, che contiene le rivelazioni di Dio a Maometto (su 6236 versetti, 500 contengono le regole giuridiche), e la Sunna, contenente, nei versi definiti *hadith*, la narrazione degli

ad indossare il velo integrale ed è stato vietato loro di frequentare scuole (al di fuori di quella primaria) e università, di partecipare alla vita politica, di svolgere attività lavorative¹¹ e sportive e finanche di uscire di casa senza un uomo appartenente alla propria famiglia. È stata inoltre esclusa ogni tutela giuridica contro la violenza di genere e contro i pur vietati matrimoni forzati, è stato ristretto l'accesso delle donne alle strutture sanitarie e sono state reintrodotte la fustigazione e la lapidazione per "crimini morali" come l'adulterio¹². L'atto più iconico della restaurazione talebana è rappresentato dalla legge emanata il 31 luglio 2024 dalla guida suprema Hibatullah Akhundzada, intitolata "Legge sulla promozione della virtù e la prevenzione del vizio" (nota anche come codice *Akhundzada*), che stabilisce una dettagliata serie di obblighi e divieti nei confronti della popolazione e definisce i compiti degli operatori incaricati di attuarne le disposizioni. In particolare, l'art. 13 obbliga le donne a coprire interamente il proprio corpo e il viso, nascondendoli, al pari della voce, ad ogni uomo che non sia un loro parente stretto (*mahram*) e a donne non credenti o "di facili costumi", al fine di prevenire disordini sociali ritenuti suscettibili di sfociare nel peccato (*fitna*), e vieta loro di cantare e recitare in pubblico¹³ e di indossare abiti sottili, corti o attillati. Correlativamente, l'art. 20 vieta al personale dei mezzi di trasporto di accettare a bordo donne non coperte o non accompagnate da uomini di famiglia e lo obbliga ad impedire alle donne a bordo di sedersi o socializzare con uomini sconosciuti. Il "suono della voce delle donne" e la mancanza di un'appropriata copertura del corpo sono qualificati dall'art. 22 come "atti individuali illeciti" che gli incaricati dell'applicazione della legge hanno il dovere di impedire.

atti di Maometto. Le altre due fonti del diritto islamico sono la *Umma*, ovvero il consenso della comunità dei credenti rappresentati dai giuristi, e il *Qiyas*, il ragionamento deduttivo corrispondente all'analoga giuridica. Il Corano, in alcuni passi, sembra dichiarare in modo evidente la superiorità dell'uomo rispetto alla donna (ad esempio, *sura IV*, 34: "Ammonite quelle [donne] di cui temete l'insubordinazione, lasciatele sole nei loro letti, picchiatele"; *sura IV*, 15: "Se le vostre donne avranno commesso azioni infami, confinate quelle donne in una casa senz'acqua nè vitto finché non sopraggiunga la morte o Allah apra loro una via d'uscita"), ma allo stesso tempo contiene anche passaggi che sembrano guardare alla condizione delle donne con favore (ad esempio, la *sura an-Nisa* (4, 19): "Comportatevi verso di loro convenientemente. Se provate avversione nei loro confronti, può darsi che abbiate avversione per qualcosa in cui Allah ha riposto un grande bene"; analogamente, il sermone dell'addio di Maometto: "Voi avete determinati diritti sulle donne, ma anch'esse hanno diritti su di voi (...) gli uomini migliori sono quelli che le loro mogli considerano i migliori") e in ogni caso ne esistono interpretazioni evolutive, tra le quali è emersa anche la corrente della teologia femminista islamica, secondo cui nel Corano è insito un messaggio di giustizia di genere, nascosto da una lettura distorta di natura patriarcale operata da *élite* maschili che, per secoli, si sono arrogate il diritto di interpretare il messaggio religioso negando il punto di vista delle donne. Così R. PEPICELLI, *Islamiche e femministe. Il dibattito continua*, in *InGenere*, 6 agosto 2013. V. anche ID., *Femminismo islamico. Corano, diritti, riforme*, Roma, 2010, nonché V. GIOVAGNOLI, *Femminismo islamico: un velo contro l'occidentalizzazione*, in *Progetto CanadaUsa - Alma Mater Università degli Studi di Bologna*, 2025; M. HAMIDI, *Il femminismo musulmano in Europa*, Milano, 2015.

¹¹ Salvo poche eccezioni come il ricamo in casa e la pulizia di bagni pubblici femminili.

¹² V. sul punto C. CELLA, *Come funziona la brutale giustizia talebana che seppellisce vive le donne afghane*, in *Altraeconomia*, 5 agosto 2024.

¹³ Secondo la morale dei talebani la voce delle donne è un elemento intimo che, in quanto tale, deve restare privato.

A fronte di questo assetto raccapricciante emergono diversi profili di rilevanza per il diritto internazionale, tra i quali appare opportuno evidenziare il contrasto delle misure adottate con le disposizioni della CEDAW, ratificata dall'Afghanistan nel 2003, e la configurabilità delle stesse come un crimine contro l'umanità ai sensi dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale¹⁴.

¹⁴ Di seguito, CPI. Prima di esaminare i profili di contrasto col diritto internazionale va ricordato che, all'indomani del ritorno al potere dei talebani, il Consiglio di sicurezza dell'ONU era intervenuto formulando una serie di risoluzioni con le quali aveva prorogato l'operatività della missione UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*), istituita con la risoluzione 1401 (2002) con gli obiettivi di ricostruire il Paese dopo il conflitto e mantenerne la sicurezza, potenziare le istituzioni governative e il sistema giudiziario a fronte della corruzione alla quale erano esposti, combattere il traffico illegale di oppio e proteggere i diritti umani (v. Istituto di ricerche internazionali, *Archivio disarmo, Missioni di peacekeeping ONU - UNAMA, Afghanistan*, disponibile su https://www.archiviodisarmo.it/view/5yAJcEATn-9SQqUV3BY_EPSFoqn-IgxiPugXBUTYWrw/unama-afghanistan-2015.pdf), e aveva esortato gli attori politici e le parti interessate afgane e gli attori internazionali a coordinarsi con l'UNAMA nel perseguire gli scopi indicati. Ulteriori iniziative venivano inoltre assunte con ciascuna risoluzione. Con la risoluzione 2593 (2021), del 30 agosto 2021, erano stati condannati gli attacchi terroristici avvenuti pochi giorni prima all'aeroporto di Kabul, col contestuale appello ad impedire che il territorio afgano venisse impiegato per pianificare o finanziare attacchi terroristici o addestrare terroristi, a rafforzare l'assistenza umanitaria (garantendo un accesso sicuro agli operatori dell'ONU e di altri organismi impegnati nel prestarla) e ad assicurare a chi lo volesse la possibilità di lasciare il Paese. Con la risoluzione 2626 (2022), del 17 marzo 2022, veniva stabilito un dettagliato elenco delle priorità assegnate all'UNAMA e al Rappresentante speciale del Segretario generale e veniva chiesto al Segretario di riferire al Consiglio ogni tre mesi sulla situazione in Afghanistan e sullo stato di attuazione del mandato dell'UNAMA. Con due risoluzioni del 16 marzo 2023 venivano invitate le autorità afgane a garantire la sicurezza, la protezione e la libertà di movimento del personale delle Nazioni Unite e del personale associato in tutto il Paese (risoluzione 2678 (2023)) e veniva chiesto al Segretario Generale di procedere ad una valutazione indipendente della situazione afgana, previa consultazione con tutte le componenti della società e della politica e con la comunità internazionale (risoluzione 2679 (2023)). Con la risoluzione 2681 (2023), del 27 aprile 2023, veniva censurato il divieto imposto alle donne afgane di lavorare nelle organizzazioni nazionali e internazionali, comprese dunque le agenzie delle Nazioni Unite in Afghanistan e in particolare l'UNAMA (v. M. BARLETTA, *Nella risoluzione 2681 (2023) il Consiglio di sicurezza condanna i Talebani per la persecuzione delle donne in Afghanistan: una reazione pronta, adeguata ed effettiva?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, n. 3, pp. 700-706). Con la risoluzione 2721 (2023), del 29 dicembre 2023, ribadita la necessità di garantire i diritti delle donne e preso atto della valutazione indipendente trasmessa dal Segretario generale, gli veniva chiesto questa volta di nominare un inviato speciale per l'Afghanistan esperto in diritti umani e questioni di genere e ne veniva approvata l'iniziativa di convocare tempestivamente la successiva riunione del gruppo di inviati speciali e rappresentanti speciali sull'Afghanistan per discutere delle raccomandazioni riportate nella valutazione indipendente e in *primis* dei diritti delle donne. Le ultime due risoluzioni (2727 (2024), del 15 marzo 2024, e 2777 (2025), del 17 marzo 2025) hanno ancora esteso il mandato dell'UNAMA e ribadito l'invito agli attori locali e internazionali a coordinarsi con l'UNAMA. Due dichiarazioni congiunte sono state infine formulate, a distanza di pochi giorni, nel settembre del 2025, da alcuni degli Stati membri del Consiglio di sicurezza – la prima il 6 settembre da dodici Stati, la seconda il 18 settembre da undici Stati – per condannare le gravi violazioni commesse dai talebani nei confronti delle donne. Mentre tuttavia il Consiglio di Sicurezza lanciava i suoi appelli ai talebani, questi avevano già largamente ripristinato il proprio regime di terrore nei confronti della popolazione. In risposta alla risoluzione del marzo 2024, Hibatullah Akhundzada su è espresso in questi termini: “Qualcuno potrebbe definirla una violazione dei diritti delle donne, quando le lapidiamo o le fustighiamo pubblicamente per aver commesso adulterio, perché ciò è in conflitto con i loro principi democratici. Ma io rappresento Allah e loro rappresentano Satana”. Successivamente, in occasione della conferenza di Doha sull'Afghanistan, tenutasi tra il 30 giugno e il 1° luglio 2024 sulla base dell'istanza del Segretario generale accolta dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione del 29 dicembre 2023, le Nazioni Unite, per riuscire ad interloquire con i talebani, hanno ceduto alla loro richiesta di non far partecipare donne alla conferenza e di limitare la discussione alle questioni

Sotto il primo profilo, le leggi dei talebani integrano ogni sfaccettatura di quanto l'art. 1 della CEDAW definisce “discriminazione contro le donne”, creando distinzioni e limitazioni basate sul sesso, che assumono come effetto e come scopo quello di “compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato matrimoniale e in condizioni di uguaglianza rispetto agli uomini, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, culturale, civile, o in qualsiasi altro campo”, perseguendo obiettivi diametralmente e sistematicamente opposti a quelli sanciti dalle norme della Convenzione. In proposito, nel settembre del 2024, i governi di Australia, Canada, Germania e Paesi Bassi hanno formalmente richiamato le autorità afgane a cessare le violazioni. L'iniziativa è stata sostenuta da altri venticinque Stati e potrebbe sfociare nella presentazione di un ricorso alla Corte internazionale di giustizia, come attestato dal Relatore speciale delle Nazioni Unite Richard Bennett nel suo recente rapporto¹⁵.

Sotto il secondo profilo, l'8 luglio 2025, la CPI ha emesso un mandato d'arresto contro Hibatullah Akhundzada e il capo della Corte suprema afgana Abdul Hakim Haqqani, ritenendo che le misure discriminatorie adottate in Afghanistan integrino il crimine di “persecuzione di genere” ai sensi dell'art 7, lett. h), dello Statuto della CPI¹⁶. La Corte ha così ritenuto tale fattispecie idonea a coprire non solo “atti di violenza diretta”, ovvero atti singoli ed episodici di violenza basata sul genere, ma anche “forme di danno sistemico e istituzionalizzato, compresa l'imposizione di norme sociali discriminatorie”¹⁷ e quindi un regime di discriminazione “istituzionalizzato”, un sistema giuridico, politico e culturale incentrato sulla subordinazione di un genere rispetto all'altro, come quello posto in essere in Afghanistan. Precedentemente, una tale soluzione non era parsa praticabile a numerose associazioni e ONG attive nella tutela dei diritti umani, che perciò avevano avanzato all'Assemblea generale delle Nazioni Unite la proposta di introdurre la nuova e specifica fattispecie dell'“*apartheid* di genere” nel quadro di una nuova Convenzione sulla prevenzione e la punizione dei crimini contro l'umanità, i cui negoziati sono attualmente in corso¹⁸. La nuova

economiche e di sicurezza. Nata dunque soprattutto per implementare le raccomandazioni in termini di tutela di diritti umani e in particolare delle donne, la conferenza ha finito per escludere deliberatamente proprio questi temi.

¹⁵ *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Afghanistan, Richard Bennett*, relativo al periodo gennaio-agosto 2025, par. 92, disponibile su <https://docs.un.org/en/A/80/432>.

¹⁶ La norma ricomprende tra i crimini contro l'umanità la “persecuzione contro un gruppo o una collettività dotati di propria identità, ispirata da ragioni di ordine politico, razziale, nazionale, etnico, culturale, religioso o di genere sessuale ai sensi del par. 3, o da altre ragioni universalmente riconosciute come non permissibili ai sensi del diritto internazionale, collegate ad atti previsti dalle disposizioni del presente paragrafo o a crimini di competenza della Corte”. Rientrano dunque in tale novero gli attacchi mirati e reiterati basati sul genere. L'Afghanistan figura tra i Paesi che aderiscono allo Statuto della CPI.

¹⁷ Il contenuto della decisione risulta solo dal comunicato stampa (disponibile su <https://www.icc-cpi.int/news/situation-afghanistan-icc-pre-trial-chamber-ii-issues-arrest-warrants-hibatullah-akhundzada>) della CPI, che ha scelto di rendere pubblica l'esistenza dei mandati con l'intenzione di contribuire, in tal modo, nell'interesse della giustizia, a prevenire l'ulteriore commissione del crimine, secretandone però il contenuto “al fine di proteggere le vittime e i testimoni e salvaguardare il procedimento”.

¹⁸ L'istanza è nata da un gruppo di donne afgane della diaspora, che ha avviato la campagna *End Gender Apartheid* nel 2023. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha ufficialmente proposto agli Stati la

fattispecie – integrata dunque dall’attuazione di un sistema discriminatorio istituzionalizzato, in contrapposizione alla commissione di singoli atti discriminatori – rappresenterebbe una trasposizione nella dimensione del genere dell’*apartheid* razziale, annoverato tra i crimini contro l’umanità alla lett. j) dell’art. 7 dello Statuto della CPI e ricompreso tra le violazioni massicce e sistematiche dei diritti umani (*gross violations*) il cui divieto assume natura di norma consuetudinaria¹⁹: se nel suo significato classico il termine *apartheid* identifica la politica di segregazione ai danni di una razza²⁰, nella nuova variante verrebbe ad identificare la segregazione di un sesso, nel caso di specie quello femminile.

Al di là delle azioni intraprese a livello internazionale in chiave di contrasto al regime dei talebani – contrasto, per la verità, molto debole e anche alquanto paradossale dopo la decisione, di fatto, di riconsegnare loro il potere – va da sé che la restaurazione ha spinto numerose donne afghane a fuggire dal Paese o, se già residenti all’estero, a richiedere asilo allo Stato in cui si trovano. Con tali istanze hanno allora dovuto confrontarsi gli Stati membri e, successivamente, la Corte di giustizia, dovendo stabilire la portata della rilevanza delle misure discriminatorie adottate dai talebani nel sistema della protezione internazionale. Le questioni da dirimere, sollevate dal giudice austriaco, hanno riguardato, in particolare, la suscettibilità dell’insieme di tali misure di integrare di per sé un “atto di persecuzione” e di legittimare, per la sua sola operatività, il riconoscimento dello status di rifugiato, a prescindere da un’indagine sulle vicende personali delle richiedenti.

3. La reazione delle Istituzioni europee e le scelte di alcuni Stati membri in tema di protezione internazionale per le donne afghane

Prima di entrare nel merito della recente sentenza della Corte di giustizia, va osservato che l’allarme destato dal ritorno al potere dei talebani aveva immediatamente

stipulazione di una nuova convenzione *ad hoc* per la prevenzione e la punizione dei crimini contro l’umanità con la risoluzione n. 79/122, del 4 dicembre 2024. Nell’ottobre del 2025 la Sesta Commissione dell’Assemblea ha esaminato la proposta e ha definito il piano di lavoro che prevede lo svolgimento dei negoziati tra il 2026 e il 2029. Non sembra invece prospettabile, al momento, una modifica dell’art. 7 dello Statuto della CPI con l’introduzione in tal sede della specifica fattispecie dell’“*apartheid* di genere”. V. sul tema M. ABBÀ, *Apartheid di genere*, in *InGenere*, 10 gennaio 2025; S. DE VIDO, *Del gender apartheid quale crimine internazionale e dei rimedi contro la violenza sistematica ed istituzionale nei confronti delle donne afghane*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2024, n. 11; B. BILIATO, *L’apartheid di genere contro le donne afghane e gli interessi di chi vuol legittimare i Talebani*, in *Altraeconomia*, 9 maggio 2024.

¹⁹ Il divieto di *gross violations of human rights* rappresenta il profilo personale delle limitazioni alla sovranità statale: v. U. VILLANI, *op. cit.*, pp. 35-36. Al pari dell’*apartheid*, vi rientrano il genocidio, la pulizia etnica, la tortura, i più gravi crimini di guerra e contro l’umanità e la schiavitù. Si tratta di una categoria “aperta”, nella quale possono essere ricomprese nuove fattispecie criminose emergenti nel tempo.

²⁰ Il termine, che in lingua *afrikaans* significa letteralmente “separazione”, nasce per definire la politica di segregazione razziale attuata in Sudafrica ai danni della popolazione di pelle nera fin dall’inizio del Novecento e ufficialmente a partire dal 1948 e portata avanti fino al 1994. V. S. BARGACH, *Apartheid e politiche di segregazione: un confronto tra Sudafrica e Israele*, tesi di laurea in Scienze politiche, indirizzo Relazioni internazionali, Diritti umani, anno accademico 2023, Università di Padova.

indotto il Parlamento europeo a chiedere agli Stati membri di adottare nuove misure di protezione in favore dei richiedenti asilo afgani e in particolar modo delle donne. In questo senso, con la risoluzione del 16 settembre 2021, gli Stati venivano esortati alla definizione di un programma speciale di visti per le donne afgane in cerca di protezione dal regime talebano, a riesaminare le domande di asilo “attuali e recenti” alla luce dei nuovi eventi e a non effettuare rimpatri forzati in Afghanistan²¹. In questa prospettiva si era allora subito mossa l'Agenzia per l'immigrazione svedese (*Migrationsverket*) affermando, in un parere legale reso il 7 dicembre 2022, che le condizioni di vita imposte dai talebani alle donne comportassero violazioni dei diritti fondamentali ad un punto tale da raggiungere la soglia della “persecuzione” ai sensi della nozione di rifugiato e che perciò l'appartenenza al sesso femminile e la nazionalità afgana costituissero motivi sufficienti per ottenere lo status di rifugiato, a prescindere dalla valutazione di altre circostanze. Veniva così riscontrata la sussistenza di una persecuzione basata sul genere e, contestualmente, veniva riconosciuto alle richiedenti afgane la cui domanda fosse stata respinta in precedenza il diritto a chiedere e ottenere un nuovo esame del proprio caso²². L'iniziativa della Svezia anticipava di un mese la posizione dell'Agenzia dell'Unione europea per l'Asilo (EUAA), secondo la quale, alla luce delle misure introdotte dai talebani, con riferimento alle donne afgane un timore fondato di persecuzione dovesse essere ritenuto “integrato in generale” e che perciò esse, altrettanto “in generale”, fossero eleggibili per lo status di rifugiato²³.

Seguendo le raccomandazioni dell'EUAA e l'esempio svedese, il 30 gennaio 2023, anche la Commissione danese per i ricorsi dei rifugiati (*Flygtningenævnet*) ha annunciato la decisione di riconoscere lo status di rifugiato alle donne afgane esclusivamente sulla base dell'appartenenza al genere femminile in ragione del “deterioramento delle condizioni di vita di tutti gli individui di sesso femminile nel Paese” e di voler procedere al riesame delle domande di asilo precedentemente respinte²⁴. Infine, la Finlandia ha adottato lo stesso approccio sulla base delle conclusioni dell'Ufficio nazionale dell'immigrazione (*Maahanmuuttovirasto*), che ha aggiornato le proprie linee guida nel senso di garantire il riconoscimento della protezione internazionale a tutte le richiedenti asilo afgane osservando che “tutte le donne sono considerate, nelle circostanze attuali, come soggette a persecuzione in Afghanistan [...] esclusivamente a causa del loro genere”²⁵.

²¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 settembre 2021 sulla situazione in Afghanistan (2021/2877(RSP)), par. 40. Ricalcando le risoluzioni formulate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, anche l'Alto Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza ha espresso, in una dichiarazione del 26 agosto 2024, il dissenso dell'Unione per le misure oppressive adottate dai talebani censurando specificamente la “legge per promuovere la virtù e prevenire il vizio” ed esortando i talebani a porre fine agli abusi messi in atto, ritenendo questi ultimi suscettibili di integrare un crimine contro l'umanità.

²² Comunicati del *Migrationsverket* (Ufficio immigrazione, Svezia), del 7 dicembre 2022, intitolati “Women from Afghanistan to be granted asylum in Sweden” e “Being a woman from Afghanistan is enough to get protection”.

²³ EUAA, *Country Guidance: Afghanistan*, gennaio 2023, par. 3.15.

²⁴ Comunicato del *Flygtningenævnet* (Commissione per i rifugiati, Danimarca), del 30 gennaio 2023.

²⁵ Comunicato del *Maahanmuuttovirasto* (Ufficio nazionale dell'immigrazione, Finlandia), del 15

Atteso dunque che gli Stati richiamati avevano optato per una concessione quasi automatica della protezione internazionale alle donne afgane, si rendeva necessario, nel contesto del diritto dell'UE, un intervento normativo o almeno in via giurisprudenziale che rendesse uniforme la risposta degli Stati membri non solo all'emergenza afghana ma anche, in generale, a tutte le situazioni analoghe già esistenti o che possano venire a crearsi in futuro. La strada battuta è stata la seconda.

4. La sentenza AH e FN della Corte di giustizia

La questione di come valutare le domande di asilo delle donne afgane in seguito al ritorno al potere dei talebani è giunta sul tavolo della Corte di giustizia nell'ambito di un procedimento pendente dinanzi alla Corte di cassazione austriaca relativo alle distinte vicende di due donne. La prima, AH, sosteneva di essere fuggita dall'Afghanistan per sottrarsi all'intenzione di suo padre di venderla e, dopo un soggiorno in Iran, aveva raggiunto la Grecia, dove aveva sposato un uomo residente in Austria e, trasferitasi in quest'ultimo Paese, aveva presentato la sua richiesta di asilo. La seconda, FN, pur essendo cittadina afghana, aveva sempre vissuto in Iran, dove sua madre era fuggita prima di darla alla luce, ma, essendo sprovvista di un titolo di soggiorno, non aveva mai potuto studiare né lavorare. Trasferitasi a sua volta in Austria, dove aveva raggiunto un fratello già beneficiario di protezione sussidiaria, aveva richiesto asilo dichiarando di voler vivere liberamente godendo degli stessi diritti degli uomini²⁶. L'autorità competente (*Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*²⁷) non aveva accolto le due domande ritenendo che le dichiarazioni di AH non fossero credibili e che FN non fosse

febbraio 2023, intitolato “*Refugee Status to Afghan Women and Girls*”. Le posizioni delle istituzioni europee e degli Stati membri sono riassunte nel documento predisposto dal Servizio Ricerca del Parlamento europeo, *Refugee status for all female Afghan asylum-seekers*, 30 maggio 2023. Benché al di fuori del contesto dell'Unione europea, è interessante rimarcare come anche in Svizzera, la Segreteria di Stato della migrazione (*Staatssekretariat für Migration* o *SEM*) abbia messo a punto una nuova prassi, entrata in vigore il 17 luglio 2023, secondo cui le richiedenti asilo provenienti dall'Afghanistan possono essere considerate vittime, da un lato, di una legislazione discriminatoria e, dall'altro, di una persecuzione a sfondo religioso, ferma restando la possibilità di rilevare altre cause di persecuzione e precisando che, ai fini del riconoscimento della protezione, è pur sempre necessario che risulti integrato uno dei motivi di persecuzione stabiliti dalla legge interna sull'asilo (legge del 26 giugno 1998, art. 3, comma 1) e che ogni singola domanda di asilo venga esaminata singolarmente, escludendo di contro la configurazione di una persecuzione collettiva delle donne afgane e del conseguente riconoscimento automatico della protezione (v. la scheda informativa diffusa dalla SEM, intitolata “*Praxisänderung weibliche afghanische Asylsuchende*”, 26 settembre 2023). Sulla base di queste indicazioni, il Tribunale amministrativo federale ha accolto il ricorso presentato da due donne afgane contro il provvedimento col quale la stessa SEM aveva respinto le loro domande di asilo e aveva disposto la loro espulsione, rilevando che la restaurazione del regime dei talebani ha reso impossibile “una vita autodeterminata” per le donne afgane e che le condizioni in cui si sono ritrovate a vivere, in particolare la “notevole” e “insopportabile” pressione psicologica, costituiscono “un motivo significativo di persecuzione ai sensi della legge sui rifugiati” (Tribunale amministrativo federale, sentenza del 22 novembre 2023, D-4386/2022, *A e B c. Staatssekretariat für Migration*).

²⁶ Parr. 19-20 della sentenza in esame.

²⁷ Ufficio federale per il diritto degli stranieri e il diritto di asilo.

esposta ad un rischio effettivo di persecuzione in Afghanistan, concedendo però ad entrambe la protezione sussidiaria in quanto, essendo prive di una rete sociale in Afghanistan, il rimpatrio le avrebbe esposte a difficoltà di natura sociale ed economica²⁸. Ma entrambe le richiedenti avevano ugualmente impugnato le decisioni dinanzi al Tribunale amministrativo federale (*Bundesverwaltungsgericht*) invocando la propria adesione ad uno stile di vita occidentale e la generale esposizione delle donne a gravi persecuzioni in Afghanistan in seguito al sopraggiunto ritorno al potere dei talebani. Non riscontrando però un'adesione allo stile di vita occidentale tale da non potervi rinunciare²⁹, il Tribunale aveva ritenuto infondati i ricorsi e li aveva respinti. Rimarcando dal canto loro come la restaurazione del regime dei talebani fosse idonea di per sé a giustificare il riconoscimento dello status di rifugiato, le due donne avevano allora proposto ricorso per cassazione dinanzi alla Corte amministrativa di ultima istanza (*Verwaltungsgerichtshof*), che aveva deciso di sospendere il giudizio e formulare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, premettendo due osservazioni. Innanzitutto, il giudice austriaco riteneva sussistenti i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato alle donne afgane, considerando queste ultime appartenenti a un determinato gruppo sociale e rilevando il nesso di causalità tra tale motivo di persecuzione e gli atti ai quali esse erano esposte nel loro Paese³⁰. In secondo luogo, la nuova situazione afghana appariva analoga a quella esistita nel corso del primo regime dei talebani (1996-2001), quando la stessa Corte austriaca aveva ritenuto che l'operatività delle misure discriminatorie fosse idonea ad integrare di per sé una persecuzione ai sensi della nozione di rifugiato e che perciò, ai fini della concessione della protezione, fosse sufficiente riscontrare la cittadinanza afghana e l'appartenenza al sesso femminile³¹. Con le questioni pregiudiziali il giudice del rinvio aveva allora, in sostanza, interrogato la Corte di giustizia sulla praticabilità di queste soluzioni, applicate internamente in passato, alla luce del nuovo capovolgimento di fronte in Afghanistan, chiedendole di pronunciarsi sull'interpretazione di due norme della direttiva 2011/95/UE³². Nello specifico, col primo quesito veniva chiesto “se si debba considerare che la somma di misure adottate, promosse o tollerate in uno Stato da un

²⁸ Par. 21 della sentenza in esame.

²⁹ Il riferimento all'adesione ai valori occidentali rappresenta un *bias* culturale che la Corte di giustizia ha “sanato” nella precedente sentenza *K e L*, sulla quale v. *infra*, nota 37.

³⁰ Sulla nozione di rifugiato, v. *infra*, par. 4.1.

³¹ Dopo la caduta dei talebani nel 2001 la giurisprudenza aveva modificato il proprio orientamento nel senso di riconoscere alle donne afgane lo status di rifugiate solo in presenza di un rischio di persecuzione a causa dell'adesione ad uno “stile di vita occidentale” divenuto talmente essenziale per la loro identità da non poter pretendere che vi rinunciassero al fine di sottrarsi ad una minaccia di persecuzione, circostanza da valutare sulla base di un esame concreto della fattispecie. V. par. 27 della sentenza in esame.

³² Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *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 (rifusione)*, del 13 dicembre 2011, in GUUE L 337/9 del 13 dicembre 2011. Di seguito, direttiva qualifiche.

attore che di fatto detiene il potere governativo [...]»³³ abbia un impatto ai sensi dell'art. 9, par. 1, lett. b), della direttiva [2011/95] sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lett. a) dell'art. 9, par. 1, della medesima direttiva»; e con la seconda “se, ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato, sia sufficiente che le misure in questione abbiano impatto su una donna nel suo Paese di origine semplicemente a motivo del suo genere o se, per determinare l'impatto su una donna delle misure previste, da intendersi nella loro somma, ai sensi dell'art. 9, par. 1, lett. b), della direttiva 2011/95, occorra esaminare la sua situazione individuale”. Ponendosi in linea con le conclusioni dell'avvocato generale³⁴, la Corte ha risposto affermativamente al primo quesito e nel senso della prima opzione al secondo con la sentenza *AH e FN* del 4 ottobre 2024³⁵, che va a completare il breve ma significativo filone avviato con le due precedenti pronunce in tema di donne richiedenti asilo esposte a violenza di genere, *WS*³⁶ e *K e L*³⁷.

³³ Specificamente individuate nelle circostanze che le donne “non possono ricoprire cariche politiche né partecipare a processi decisionali e di natura politica; non hanno a disposizione mezzi giuridici per proteggersi da violenza di genere e violenza domestica; sono generalmente esposte al rischio di matrimoni forzati, benché l'attore che di fatto detiene il potere governativo vieti tale pratica; non viene loro assicurata alcuna protezione efficace contro dette unioni, che vengono talvolta celebrate anche con la partecipazione di soggetti che di fatto esercitano poteri pubblici, ben sapendo che si tratta di matrimoni forzati; non possono svolgere alcuna attività lavorativa, se non in misura limitata e in prevalenza entro le mura domestiche; sono penalizzate nell'accesso alle strutture sanitarie; sono escluse dal sistema di istruzione, del tutto o in larga misura (nel senso che per le bambine è previsto unicamente l'accesso all'insegnamento primario); non possono comparire in pubblico o muoversi liberamente, specie se si allontanano oltre una certa distanza dal luogo di residenza, senza essere accompagnate da un uomo (a cui siano legate da un certo grado di parentela); in pubblico devono coprire completamente il loro corpo e indossare il velo; non possono praticare uno sport” (par. 30 della sentenza in esame).

³⁴ Conclusioni dell'avvocato generale RICHARD DE LA TOUR, presentate il 9 novembre 2023, nelle cause riunite C-608/22 e C-609/22, *AH e FN*, sulle quali v. 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*, 1° luglio 2024; S. RIZZUTO FERRUZZA, *La Corte di giustizia torna sul concetto di atti persecutori in una prospettiva di avanzamento del diritto internazionale sui rifugiati*, in *ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza*, gennaio 2024.

³⁵ Cit. *supra*, nota 3.

³⁶ Corte di giustizia, sentenza del 16 gennaio 2024, causa C-621/21, *WS*. La sentenza riguarda la vicenda di una donna di nazionalità turca, etnia curda e religione musulmana, che aveva chiesto asilo alla Bulgaria invocando la propria condizione di vittima di matrimonio forzato, minacce e violenza domestica e la propria esposizione a delitto d'onore per aver lasciato il marito. Chiamata in causa con rinvio pregiudiziale dal Tribunale amministrativo di Sofia, investito del ricorso presentato dalla donna contro il provvedimento di diniego della protezione, la Corte di giustizia si è pronunciata sull'interpretazione dell'art. 10, par. 1, lett. d), della direttiva qualifiche, sancendo che, tenendo conto delle condizioni esistenti nel Paese di origine, le donne possono essere considerate appartenenti ad un determinato gruppo sociale sia “nel loro insieme” – e quindi in quanto tali, sulla base della semplice appartenenza al sesso femminile – sia in quanto appartenenti ad un gruppo più ristretto identificato da una caratteristica comune supplementare rispetto al genere. La qualificazione dell'appartenenza al sesso femminile come appartenenza a un determinato gruppo sociale consente di attestare la rilevanza della violenza di genere come forma di persecuzione che può determinare il riconoscimento dello status di rifugiato. E la Corte è andata ancora oltre chiarendo, conformemente alle indicazioni delle Linee guida dell'UNHCR, che tanto vale anche nei casi in cui l'autore della persecuzione non sia un soggetto statale e quindi la persecuzione sia perpetrata nel contesto della sfera privata – familiare o comunitaria – della richiedente, laddove lo Stato non intenda o comunque non sia in condizione di offrire protezione. Anche la violenza domestica può dunque integrare una forma di persecuzione rilevante e a tal fine è sufficiente che il nesso di causalità si configuri tra il motivo di persecuzione e la mancata protezione da parte dello Stato, indipendentemente

4.1. L'operatività di un sistema di misure discriminatorie nei confronti delle donne e cumulativamente lesive della dignità umana come atto di persecuzione *ex se*

La prima questione pregiudiziale verte dunque sull'interpretazione dell'art. 9, par. 1, lett. b), della direttiva qualifiche, che individua i requisiti necessari per la configurazione di un "atto di persecuzione", definendo tali gli atti che "a) per loro natura o frequenza, sono sufficientemente gravi da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa a norma dell'art. 15, par. 2, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali"³⁸; oppure b) costituiscono la somma di diverse

dall'effettiva concretizzazione e dalle modalità degli atti di persecuzione ad opera dei soggetti privati. V. T. ERTUNA LAGRAN, *Beyond Opuz v. Turkey: the CJEU's judgement in WS and the refugee law consequences of the State's failure to protect victims of domestic violence*, in *Strasbourg Observers*, 20 febbraio 2024; S. STEININGER, *The CJEU's feminist turn? Gender-based persecution as a ground for protection*, in *Verfassungsblog on Matters Constitutional*, 20 febbraio 2024; M. SPATTI, *Violenza contro le donne e appartenenza a "un determinato gruppo sociale" nella determinazione dello status di rifugiato. Riflessioni a margine della sentenza WS della Corte di giustizia*, in questa Rivista, 2024, n. 2, pp. 375-390; 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*, 2024, n. 2; M. MINARDI, *Il riconoscimento dello status di rifugiato per le donne vittime di violenza di genere alla luce della Convenzione di Istanbul: un commento a margine della sentenza WS (C-621/21)*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, n. 1; 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, pp. 536-543; S. DE VIDO, M. MÖSCHEL, *WS: A turning point for women's rights?*, in *Common Market Law Review*, 2024, vol. 61, n. 6, pp. 1661-1682.

³⁷ Corte di giustizia, sentenza dell'11 giugno 2024, causa C-646/21, *K e L*, riguardante il caso di due sorelle irachene che avevano impugnato il rigetto della domanda di asilo da parte dell'autorità olandese sostenendo che, avendo acquisito uno stile di vita occidentale, il ritorno in Iraq le avrebbe esposte a persecuzioni a causa del modello culturale locale. In questa sede la Corte ha compiuto un'importante operazione concettuale sostituendo il riferimento del giudice del rinvio all'"adozione di uno stile di vita occidentale" con quello al "valore fondamentale della parità tra i sessi" come riconosciuto dall'art. 2 TUE, quale valore giuridico universale e non come un valore culturale di matrice occidentale, in modo da evitare che l'oggetto della causa fosse inquadrato nella divisiva cornice della dicotomia tra valori occidentali e non occidentali. In questo senso P. PANNA, *L'identificazione con il valore della parità tra donne e uomini come motivo di persecuzione: la Corte di giustizia e le trappole della dimensione assiologica*, in *ADiM Blog*, giugno 2024. Nel rispondere alla questione pregiudiziale, la Corte ha ritenuto di interpretare l'art. 10, par. 1, lett. d), della direttiva qualifiche nel senso che l'effettiva identificazione nel valore fondamentale della parità dei sessi maturata in seguito al soggiorno prolungato in uno Stato membro costituisce una caratteristica comune che consente di qualificare come appartenenti ad un determinato gruppo sociale le donne che la condividono, individuando così un'ipotesi riconducibile alla seconda delle due categorie definite nella precedente sentenza WS. V. anche A. BARAZZA, *Children of the western world? La nozione di "particolare gruppo sociale" tra questioni di genere, identità ed età al vaglio della CGUE in C-646/21 K e L c. Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, n. 1; T. ERTUNA LAGRAN, S. NICOLSI, *A further step to gender-sensitive EU asylum law: The case of 'westernised women'*, in *EU Law Analysis*, 13 giugno 2024; 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 giugno 2024 in causa C-646/21*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2024, n. 3; V. FAGGIANI, *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.

³⁸ Si tratta del diritto alla vita, del divieto di tortura o pene o trattamenti inumani o degradanti, del divieto di schiavitù o servitù e del principio di legalità dei reati e delle pene. L'uso della locuzione "in

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 lett. a)”. Sono dunque “atti di persecuzione” singoli atti o somme di misure che raggiungono un determinato livello di gravità identificato nella suscettibilità di provocare una violazione dei diritti fondamentali.

Il giudice del rinvio chiede quindi alla Corte di giustizia di chiarire se la norma in questione debba essere interpretata “nel senso che rientra nella nozione di ‘atto di persecuzione’ una somma di misure discriminatorie nei confronti delle donne, adottate o tollerate da un ‘responsabile delle persecuzioni’ ai sensi dell’art. 6 di tale direttiva, consistenti in particolare nel privarle di qualsiasi protezione giuridica contro la violenza di genere, le violenze domestiche e il matrimonio forzato, nell’obbligarle a coprirsi completamente il corpo e il volto, nel limitarne l’accesso all’assistenza sanitaria e la libertà di circolazione, nel vietare loro di esercitare un’attività lavorativa o nel limitare tale esercizio, nel precludere loro l’istruzione e la pratica dello sport e nell’escluderle dalla vita politica” e quindi se tale “somma di misure” operante nel Paese di origine della richiedente possa essere ricondotta alla seconda categoria definita dalla norma. Il quesito si incentra perciò sull’elemento materiale della nozione di persecuzione, ovvero sulla qualificabilità di atti materiali come atti di persecuzione³⁹, chiamando la Corte a decidere se l’operatività di un insieme di misure discriminatorie contro le donne raggiunga il livello di gravità richiesto dall’art. 9, transitando così dal carattere di “mera discriminazione” a quello di “persecuzione” rilevante ai sensi della nozione di rifugiato.

Il primo riferimento normativo da prendere in considerazione ai fini della decisione è la Convenzione di Ginevra, che tuttavia, definito come rifugiato “chiunque, nel giustificato timore di essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua nazionalità, 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”⁴⁰, non contiene alcun riferimento al sesso o al genere. Ciò per effetto di una precisa scelta dei negoziatori strettamente legata al contesto della stipulazione della Convenzione, che si proponeva lo scopo di offrire riparo, essenzialmente, a uomini in fuga da persecuzioni di natura politica o razziale all’indomani della seconda guerra mondiale e agli albori della guerra fredda e nasceva in un sistema occidentale ancora pervaso, esso stesso, da assetti sociali

particolare” sta a significare che il riferimento ai diritti inderogabili nel contesto della CEDU è effettuato a titolo indicativo. In questo senso, nella sentenza della Grande Sezione del 5 settembre 2012, cause riunite C-71/11 e C-99/11, *Y e Z*, la Corte di giustizia aveva già chiarito che anche la violazione di un diritto non ricompreso tra quelli ex art. 15 CEDU può integrare un atto di persecuzione se suscettibile di risolversi nella violazione di uno di tali diritti. Nel caso di specie, veniva sancito che la violazione del diritto di religione può integrare un atto di persecuzione se suscettibile di provocare nei confronti del richiedente asilo il rischio effettivo di essere sottoposto ad un procedimento penale o a pene o trattamenti inumani o degradanti.

³⁹ V. Conclusioni dell’avvocato generale, cit., punto 27.

⁴⁰ La norma fa riferimento anche 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”.

marcatamente patriarcali e maschilisti⁴¹. Sono stati necessari ben quarant'anni affinché l'UNHCR prendesse atto della lacuna, riconoscendo che anche l'appartenenza ad un genere può incidere sulle modalità e i motivi degli atti di persecuzione, per cui è necessario interpretare le disposizioni della Convenzione di Ginevra in modo sensibile al genere⁴². Seguendo queste istruzioni – che di per sé, essendo atti di *soft law*, non assumono carattere vincolante – gli Stati e le organizzazioni internazionali regionali hanno modificato le proprie normative in tema di asilo. Circoscrivendo l'attenzione al contesto europeo, nell'ambito del diritto dell'UE, la direttiva qualifiche ha introdotto diversi riferimenti agli aspetti del sesso e del genere, richiedendo di tener conto del sesso del richiedente ai fini dell'esame della sua domanda (art. 4, par. 3) e di “considerazioni di genere” al fine di valutare la configurabilità del motivo di persecuzione costituito dall'appartenenza ad un determinato gruppo sociale (art. 10, par. 1, lett. d) e ricomprendendo in un elenco indicativo di possibili forme di atti di persecuzione la violenza sessuale e gli “atti specificamente diretti contro un sesso” (art. 9, par. 2)⁴³.

Come già avvenuto nelle due precedenti sentenze⁴⁴, la Corte ha ritenuto poi necessario orientare le sue valutazioni anche secondo le disposizioni della CEDAW e della Convenzione di Istanbul, considerando entrambe “altri trattati pertinenti” ai quali, oltre che alla Convenzione di Ginevra, le politiche di asilo dell'UE devono essere conformi ai sensi dell'art. 78 TFUE: la prima, non sottoscritta dall'Unione ma ratificata da tutti i suoi Stati membri, in quanto questi ultimi “sono vincolati dagli obblighi previsti dagli strumenti di diritto internazionale di cui sono parti e in particolare da quelli che vietano le discriminazioni”⁴⁵; la seconda, in quanto contiene espressamente disposizioni in materia di asilo e l'adesione da parte dell'Unione la rende vincolante nei

⁴¹ Sulla prospettiva maschile e pubblicistica della Convenzione di Ginevra e il lungo percorso verso l'introduzione di una dimensione di genere nel diritto dei rifugiati, v. in *primis* H. CRAWLEY, *Women and refugee status: beyond the public/private dichotomy in UK asylum policy*, in D. INDRA (ed.), *Engendering forced migration (theory and practice)*, Oxford-New York, 1999; A. MACKLIN, *Refugee women and the imperative of categories*, in *Human Rights Quarterly*, 1995, vol. 17, n. 2; D. INDRA, *Gender: a key dimension of the refugee experience*, in *Refuge: Canada's journal on refugees*, 1987, vol. 6, n. 3. V. poi, tra i recenti scritti italiani, I. SPIGNO, *Verso una protezione internazionale gender-sensitive delle donne vittime di violenza di genere. Riflessioni a partire dall'esperienza afghana*, in *Nuovi autoritarismi e democrazie: diritto, istituzioni e società*, 2022, n. 1, pp. 267-288; 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*, 2022, n. 4, pp. 21-43; ID., *Rifugiate, queste sconosciute*, in *inGenere*, 2 novembre 2017; A. IERMANO, *Donne migranti vittime di violenza domestica: l'interpretazione “gender-sensitive” dei giudici nazionali in conformità alla Convenzione di Istanbul*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, pp. 731-753; S. DE VIDO, *Donne, violenza e diritto internazionale delle migrazioni*, in N. PESARO, A. FAVARO (a cura di), *Viajes y escrituras: migraciones y catagrofias de la violencia*, Paris, 2019, pp. 51-71.

⁴² UNHCR, *Linee guida sulla protezione delle donne rifugiate*, Ginevra, luglio 1991.

⁴³ Il profilo della discriminazione di genere rileva peraltro anche in relazione ad ulteriori atti annoverati dalla norma come i “provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia e/o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio” (lett. a), le “azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie” (lett. c); il “rifiuto di accesso ai mezzi di ricorso giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria” (lett. d).

⁴⁴ *Supra*, note 36 e 37.

⁴⁵ Considerando n. 17 della direttiva qualifiche.

confronti di tutti i suoi Stati membri, compresi quelli che non l'hanno firmata o ratificata⁴⁶. In particolare, la Convenzione di Istanbul, nel definire un quadro olistico della prevenzione e della lotta nei confronti della violenza contro le donne e della violenza domestica, ha introdotto anche un particolare regime di protezione delle donne che richiedono asilo invocando la propria esposizione a forme di violenza di genere. Così l'art. 60 impone agli Stati contraenti di adottare "le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che la violenza contro le donne basata sul genere possa essere riconosciuta come una forma di persecuzione ai sensi dell'art. 1, A(2) della Convenzione di Ginevra" o come "una forma di grave pregiudizio che dia luogo ad una protezione complementare o sussidiaria" laddove non risultino i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato (par. 1), di assicurare che "un'interpretazione sensibile al genere sia applicata a ciascuno dei motivi della Convenzione" (par. 2) e di tenere conto delle specificità di genere anche nella disciplina delle procedure di asilo e di accoglienza (par. 3); l'art. 61 prescrive invece che l'osservanza del principio di *non-refoulement* venga assicurata nei confronti delle donne vittime di violenza di genere "indipendentemente dal loro status o dal loro luogo di residenza". Come inoltre già avvenuto in relazione al caso *K e L*, la Corte richiama anche l'art. 21 della Carta di Nizza, che, nello stabilire il generale divieto di discriminazione, cita specificamente il sesso tra gli aspetti sui quali la discriminazione potrebbe essere fondata.

Alla luce allora di quanto sancito nelle fonti richiamate, la Corte ha concluso che l'art. 9, par. 1, lett. b), della direttiva qualificherebbe dev'essere interpretato nel senso che "rientra nella nozione di "atto di persecuzione" una somma di misure discriminatorie nei confronti delle donne, adottate o tollerate da un responsabile delle persecuzioni ai sensi dell'art. 6 di tale direttiva, consistenti in particolare nella privazione di qualsiasi protezione giuridica contro la violenza di genere, le violenze domestiche e il matrimonio forzato, nell'obbligo di coprirsi completamente il corpo e il volto, nella restrizione dell'accesso all'assistenza sanitaria e della libertà di circolazione, nel divieto di esercitare un'attività lavorativa o nella limitazione del suo esercizio, nel divieto di accesso all'istruzione e alla pratica sportiva e nell'esclusione dalla vita politica, in quanto tali misure, per il loro effetto cumulativo, ledono il rispetto della dignità umana, quale garantito dall'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

Definito dunque indicativamente un elenco di misure discriminatorie rilevanti, la pronuncia qualifica, da una parte, l'autore delle persecuzioni e, dall'altra, gli atti, definendo il livello di gravità che le misure devono raggiungere per assurgere a "persecuzione" e precisando che tanto deve risultare come effetto cumulativo delle stesse.

⁴⁶ Così i parr. 33-35 della sentenza in esame ma anche la sentenza *WS*, par. 37 e parr. 44-47, e la sentenza *K e L*, parr. 36-37 e par. 55. La Corte di giustizia si è così espressa in senso contrario rispetto alla parte della dottrina secondo cui nel novero degli "altri trattati pertinenti" rientrerebbero solo gli accordi conclusi dall'UE o ratificati da tutti i suoi Stati membri. V. sul punto S. DE VIDO, *La Convenzione di Istanbul quale strumento interpretativo del diritto derivato dell'UE in situazioni di violenza contro le donne: la sentenza C-621/21 della CGUE*, in *SIDIBlog*, 24 febbraio 2024; M. MINARDI, *op. cit.*, p. 2.

Sotto il primo profilo viene chiarito – rendendo più rigoroso il riferimento che era stato fatto dal giudice del rinvio alle misure “adottate, promosse o tollerate in uno Stato da un attore che di fatto detiene il potere governativo” – che le misure in esame possono essere “adottate o tollerate da un responsabile delle persecuzioni ai sensi dell’art. 6” della direttiva qualifiche, mettendo dunque maggiormente in risalto il ruolo di possibili attori privati, in continuità con quanto sancito nella precedente sentenza *WS*, dalla quale discendeva la rilevanza come atto di persecuzione anche della violenza domestica⁴⁷. Può trattarsi dunque di misure adottate dall’autorità statale o adottate da soggetti privati e tollerate dall’autorità statale o dallo stesso contesto familiare o comunitario della richiedente.

Sotto il secondo profilo, la Corte afferma che il livello di gravità richiesto dall’art. 9 ai fini della configurazione della persecuzione è raggiunto laddove le misure risultino lesive del valore fondamentale della dignità umana come sancito dall’art. 1 della Carta di Nizza, che la direttiva qualifiche mira espressamente a garantire⁴⁸. Le misure sono dunque riconducibili alla seconda delle due fattispecie di atti di persecuzione previste dall’art. 9, par. 1, lett. b): integrano cioè una “somma di diverse misure il cui impatto sia sufficientemente grave” da produrre nei confronti di chi vi è sottoposto l’effetto – analogo a quello previsto dalla lett. a) con riferimento ad un atto singolo – di dar luogo a gravi violazioni di diritti umani fondamentali e, nel caso in questione, il diritto che viene in rilievo è quello al rispetto della dignità umana, negata alle donne “in modo flagrante e con accanimento”, determinando una condizione che la Corte definisce di “oppressione” e soprattutto di “segregazione”, ponendosi in sintonia con le istanze relative all’introduzione del crimine di “*apartheid* di genere”⁴⁹. Come già suggerito dall’avvocato generale nelle sue conclusioni⁵⁰, l’operatività delle misure adottate dai talebani oltrepassa così il carattere di mera discriminazione per assurgere a quello di persecuzione. Infine, la Corte precisa che le misure devono raggiungere la descritta soglia di gravità considerate cumulativamente e in forza di un’applicazione “deliberata e sistematica”⁵¹. Non rileva dunque la suscettibilità di ciascuna misura di integrare di per sé la soglia di gravità, circostanza che pure è rilevabile con riferimento ad alcune di esse come la privazione di mezzi di tutela giuridica contro il matrimonio forzato, assimilabile ad una forma di schiavitù vietata dall’art. 4 CEDU, e la violenza di genere e domestica, quali forme di trattamenti inumani o degradanti *ex art. 3 CEDU*⁵².

⁴⁷ *Supra*, nota 36.

⁴⁸ Considerando n. 16 della direttiva qualifiche.

⁴⁹ *Supra*, par. 2.

⁵⁰ Punto 51. Nello stesso senso, le previsioni delle Linee guida dell’UNHCR sulla persecuzione di genere, secondo cui “se è generalmente accettato che la mera discriminazione non potrebbe, di norma, costituire persecuzione di per sé, un modello di discriminazione o di trattamento meno favorevole potrebbe, su base cumulativa, risultare in persecuzione e giustificare la protezione internazionale” (par. 14) e “se lo Stato, in una sua politica o pratica, non accorda determinati diritti o protezione da gravi abusi, allora la discriminazione nell’estendere la protezione, che risulta in gravi danni inflitti impunemente, potrebbe costituire persecuzione” (par. 15).

⁵¹ Così già l’avvocato generale nelle sue conclusioni, punto 56.

⁵² Par. 43 della sentenza in esame.

Quest'ultimo aspetto è il risultato di un'attenta analisi del contesto afghano, nel quale con provvedimenti deliberatamente discriminatori, che colpiscono le donne in modo diretto, coesistono comportamenti volti a colpirle indirettamente in modo sproporzionato e discriminatorio, col conseguente approdo dell'azione vessatoria basata sul genere ad una dimensione di sistematicità⁵³.

4.2. L'adeguamento dell'esame delle domande di asilo delle donne in fuga da sistemi discriminatori: possibile sufficienza del riscontro, sotto il profilo soggettivo, degli elementi del sesso e della nazionalità

La seconda questione pregiudiziale verte invece sull'interpretazione dell'art. 4, par. 3, della direttiva qualifiche, in base al quale l'esame delle domande di asilo deve essere effettuato "su base individuale" e deve comprendere la valutazione, sul piano oggettivo, della situazione del Paese di origine del richiedente, compreso l'assetto legislativo e le relative modalità di attuazione, e, sul piano soggettivo, della "situazione individuale" e delle "circostanze personali" del richiedente, in particolare l'"estrazione", il sesso e l'età, tenendo conto delle dichiarazioni da lui rese e della documentazione da lui presentata nonché dell'eventualità che possa aver creato strumentalmente le condizioni per richiedere la protezione o che possa ottenere protezione da un altro Paese di cui potrebbe dichiararsi cittadino. L'attenzione passa dunque alle modalità dell'esame delle domande di asilo: il giudice austriaco chiede alla Corte di determinare se la norma in questione debba essere interpretata nel senso che essa "impone all'autorità nazionale competente, al fine di determinare se, tenuto conto delle condizioni esistenti nel Paese di origine di una donna al momento della valutazione della sua domanda di protezione internazionale, le misure discriminatorie alle quali ella è stata o rischia di essere esposta in tale Paese costituiscano atti di persecuzione, ai sensi dell'art. 9, par. 1, di detta direttiva, di prendere in considerazione, nell'ambito dell'esame individuale di tale domanda, ai sensi dell'art. 2, lett. h), della medesima direttiva, elementi caratteristici della sua situazione personale diversi da quelli relativi al sesso o alla nazionalità"⁵⁴.

In proposito la Corte osserva che se, da un lato, l'art. 4, par. 3, richiede che l'esame della domanda di asilo sia individuale e venga effettuato caso per caso, con diligenza e prudenza e sulla base di una valutazione concreta dei fatti e delle circostanze, dall'altro, non esclude che le relative modalità debbano essere modulate in funzione delle caratteristiche e delle circostanze di ciascuna domanda, come definibili sulla base delle informazioni disponibili sulle condizioni dei Paesi di origine dei richiedenti. Nel caso in questione, in cui le richiedenti sono donne e fanno valere il rischio di essere sottoposte ad un regime discriminatorio in caso di ritorno nel loro Paese di origine, le autorità nazionali devono allora adeguare l'esame delle domande raccogliendo e valutando

⁵³ C. CANDELMO, *op. cit.*, pp. 5-6. Per un approfondito commento sulla statuizione riguardante il primo profilo della statuizione della Corte, v. anche C. BOVINO, *Donne afgane, l'insieme delle discriminazioni adottate dai Talebani sono "atti di persecuzione"*, in *Altalex*, 30 dicembre 2024.

⁵⁴ Par. 47 della sentenza in esame.

informazioni sulla condizione delle donne nel Paese in questione, verificando in particolare la loro posizione davanti alla legge, i loro diritti politici, sociali ed economici, i costumi culturali e sociali e le conseguenze delle relative trasgressioni, l'esistenza di pratiche tradizionali dannose o comunque di forme di violenza contro le donne, l'eventuale previsione di pene per gli autori delle violenze e mezzi di protezione per le vittime e i rischi ai quali le donne andrebbero incontro in caso di rimpatrio dopo aver presentato una domanda di asilo basata sui motivi richiamati⁵⁵. Verificata l'esistenza di un regime tale da escludere diritti e garanzie per le donne, può allora non essere necessario estendere l'esame alle vicende strettamente personali delle richiedenti. La risposta al quesito è perciò positiva: "l'art. 4, par. 3, della direttiva qualifiche deve essere interpretato nel senso che esso non impone all'autorità nazionale competente, al fine di determinare se, tenuto conto delle condizioni esistenti nel Paese di origine di una donna al momento della valutazione della sua domanda di protezione internazionale, le misure discriminatorie alle quali ella è stata o rischia di essere esposta in tale Paese costituiscano atti di persecuzione, ai sensi dell'art. 9, par. 1, di detta direttiva, di prendere in considerazione, nell'ambito dell'esame individuale di tale domanda, ai sensi dell'art. 2, lett. h), della medesima direttiva, elementi caratteristici della sua situazione personale diversi da quelli relativi al sesso o alla nazionalità".

Dunque, nel valutare le domande di asilo di donne esposte a misure discriminatorie nei propri Paesi di origine, l'autorità nazionale deve ugualmente prendere in considerazione sia l'elemento oggettivo, rappresentato dalla situazione del Paese di origine, che l'elemento soggettivo, costituito dalle circostanze personali della richiedente, potendo però limitarsi a riscontrarne solo due: l'appartenenza al sesso femminile e la nazionalità del Paese interessato. La Corte precisa che tali riscontri sono effettuati pur sempre nell'ambito e non in deroga al principio dell'esame individuale: non viene meno la necessità che l'esame assuma carattere individuale ma è proprio in funzione di una corretta individualizzazione che è necessario adeguarne le modalità alle circostanze e alle caratteristiche di ciascuna domanda⁵⁶. E questo adeguamento va operato consentendo all'autorità competente di limitare le sue valutazioni al rilievo di due sole circostanze personali delle richiedenti, quali appunto la nazionalità e il sesso (quest'ultimo, peraltro, espressamente annoverato dallo stesso art. 4 della direttiva qualifiche insieme all'"estrazione" e all'età), senza dover esigere la dimostrazione di ulteriori circostanze a causa delle quali la richiedente potrebbe incorrere in un rischio

⁵⁵ Ai fini della ricerca delle informazioni le autorità devono avvalersi di fonti qualificate come i rapporti dell'EUAA e dell'UNHCR. V. par. 52-53 della sentenza in esame, nonché i punti 72-73 delle Conclusioni dell'avvocato generale.

⁵⁶ Come osservato anche dall'avvocato generale (punto 71), secondo il quale la lettura riportata è legittimata dall'art. 3 della direttiva qualifiche, che consente agli Stati membri di introdurre o mantenere norme più favorevoli in relazione all'esame delle domande di asilo nei limiti della compatibilità con la direttiva (v. anche Corte di giustizia, sentenza del 9 novembre 2021, C-91/21, *LW v. Bundesrepublik Deutschland*, par. 40).

effettivo e specifico di subire atti di persecuzione in caso di ritorno nel Paese di origine⁵⁷.

Non viene quindi esclusa la rilevanza delle circostanze personali delle richiedenti ma viene solo consentito di ridurre il novero di quelle di cui è necessario tenere conto: può bastare accertare che una donna sia tale e che provenga da un determinato Paese in cui esiste una situazione generale di discriminazione di genere senza approfondire gli sviluppi delle sue vicende personali⁵⁸. Ed è proprio in questo senso che l'UNHCR, in una dichiarazione emessa con specifico riferimento al caso *AH e FN*⁵⁹, registrate le diffuse violazioni dei diritti umani commesse dalle autorità⁶⁰ ed esclusa perciò l'evenienza che queste possano offrire protezione alle donne a rischio di persecuzione in contesti familiari o comunitari, ha ritenuto sussistente a favore delle donne afgane una presunzione di riconoscimento dello status di rifugiato. Nella dichiarazione viene infatti affermato che la necessità di una valutazione individuale “non esclude la possibilità di ritenere che un richiedente sia vittima di misure discriminatorie basate esclusivamente sul genere”: il riconoscimento dello status di rifugiato sulla base del solo riscontro dell'appartenenza al sesso femminile e della nazionalità non contraddice la necessità di una valutazione individuale. Se in alcuni casi sono particolari circostanze (ad esempio la trasgressione di norme sociali) a determinare il rischio di persecuzione basata sul genere, in altri può bastare la situazione generale di discriminazione e violenza esistente in un Paese. In questi ultimi casi è pur sempre una valutazione individuale ad accertare l'appartenenza del richiedente al gruppo perseguitato e “il fatto che molti o tutti i membri di un determinato gruppo siano a rischio non compromette la validità della richiesta di un singolo individuo”⁶¹. “In un contesto in cui la violenza e la discriminazione di genere sono diffuse e lo Stato tollera tale violenza, non garantisce protezione a causa di politiche o pratiche discriminatorie o compie esso stesso atti di persecuzione, può essere necessario concedere protezione sulla base del solo genere.

⁵⁷ S. RIZZUTO FERRUZZA, *op. cit.*, p. 5, ricorda i casi precedenti in cui la Corte di giustizia aveva già ritenuto che, in presenza di timori di subire violazioni in situazioni di conflitto, non fosse necessario che il ricorrente dimostrasse di essere esposto a rischi di persecuzione a causa di elementi specifici relativi alla sua situazione personale ma che fosse sufficiente a tal fine la sola presenza sul territorio: v. Corte di giustizia, *LW c. Bundesrepublik Deutschland*, cit., par. 37; sentenza del 17 febbraio 2009, C-465/07, *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, par. 43.

⁵⁸ R. BENASSAI, *La protezione internazionale e la tutela delle donne afgane alla luce dei recenti orientamenti della Corte di giustizia*, in *DPCE Online*, 2024, pp. 2869-2875.

⁵⁹ UNHCR, *Dichiarazione sul concetto di persecuzione per motivi cumulativi alla luce dell'attuale situazione delle donne e delle ragazze in Afghanistan: emessa nel contesto del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea nelle cause AH e FN contro Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (C-608/22 e C-609/22)*, 25 maggio 2023, punto 5.1.11.

⁶⁰ Viene precisato che si tratta di “autorità di fatto” perché il governo dei talebani non è riconosciuto.

⁶¹ In questi termini si era espresso sempre l'avvocato generale De la Tour ma nelle conclusioni relative alla causa *WS*, punto 72: “Il fatto che tale gruppo sociale sia composto da donne in una determinata società (e non da donne in generale) non costituisce, a mio avviso, di per sé un ostacolo al riconoscimento dell'identità distinta di tale gruppo solo a causa delle sue dimensioni. Il concetto di ‘identità distinta’ di un gruppo [...] non può essere interpretato come implicante una valutazione quantitativa”.

Tale è la situazione in Afghanistan alla luce delle diffuse violazioni dei diritti umani sopra descritte”⁶².

Infine, la scelta di consentire il riconoscimento dello status di rifugiato sulla base del sesso e della nazionalità applica e consolida il principio espresso in WS e in particolare la prima delle due categorie individuate in quella sede, ovvero quella delle donne considerate appartenenti ad un determinato gruppo sociale “nel loro insieme”⁶³: le donne cittadine di un determinato Paese nel quale sono esposte a misure gravemente discriminatorie possono essere individuate in quanto tali come un “determinato gruppo sociale”, sulla base quindi del solo criterio dell’appartenenza al sesso e, di rimando, al genere femminile. Nel caso di specie, allora, almeno fino a quando i talebani saranno al potere, ogni donna afghana avrà diritto al riconoscimento dello status di rifugiato sulla base della semplice dimostrazione di essere appunto donna e afghana.

5. Oltre il caso afghano

La decisione in esame prende le mosse da vicende riguardanti il contesto afghano ma, pur citando di fatto le misure adottate dai talebani, le massime formulate dalla Corte non vi fa riferimento esplicitamente. Muovendo dall’esperienza afghana, la Corte ha inteso infatti formulare due principi di rilevanza generale, che quindi possono essere applicati in relazione alle richieste di asilo presentate da donne provenienti da qualsiasi Paese in cui operino regimi oppressivi e discriminatori nei loro confronti. Il contesto che salta subito alla mente è quello dell’Iran, dove il regime degli *ayatollah*, oggi seriamente in bilico in seguito all’attacco militare congiunto ad opera di Stati Uniti e Israele⁶⁴, è a sua volta imperniato su principi fondamentalisti che si traducono in gravi

⁶² UNHCR, *Dichiarazione*, cit., punti 5.2.3., 5.2.4. e 5.2.5.

⁶³ *Supra*, nota 36.

⁶⁴ La repubblica islamica fu istituita in Iran nel 1979 in seguito alla rivoluzione che portò alla caduta dello *shah*, nel mirino del popolo per il suo autoritarismo, la sua dipendenza dagli Stati Uniti e una gestione dell’economia sanguinosa per ampie fasce della popolazione, ma sotto il cui regime alle donne erano stati concessi pieni diritti. La rivoluzione, scoppiata dopo le violente repressioni governative contro le prime manifestazioni, ebbe luogo sotto la guida dell’*ayatollah* Ruhollah Khomeini, che fu l’artefice dell’attuale regime teocratico ispirato all’Islam sciita. Dietro la forte propaganda identitaria che animò la rivoluzione si nascondeva, neanche troppo velatamente, la reazione del clero a difesa dei privilegi che progressivamente lo *shah* gli aveva sottratto. Il regime degli *ayatollah*, al cui vertice si pone la Guida religiosa suprema, lasciando alle istituzioni civili solo compiti di natura amministrativa, avrebbe presto rivelato la sua natura fondamentalista e violenta, soprattutto nei confronti delle donne. Il corpo delle guardie della rivoluzione islamica (*pasdaran*) ne rappresenta il braccio armato. V. D. MARTINELLI, *La rivoluzione khomeinista in Iran: dalla monarchia alla teocrazia sciita*, in *Fatti per la storia*, 8 settembre 2025; F. RESCIGNO, *Le “Mille e una notte” del costituzionalismo iraniano. Metodo comparato, teocrazia islamica e diritti delle donne quali diritti universali*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 1; E. ZACCHETTI, *La rivoluzione che cambiò l’Iran*, in *Il Post*, 11 febbraio 2019. Tra gli ultimi giorni del 2025 e i primi del 2026 sono avvenute forti manifestazioni di protesta, inizialmente legate al peggioramento delle condizioni di vita a causa delle manovre economiche del regime e quasi subito evolutesi in una globale contestazione dello stesso, che ha reagito scatenando un autentico massacro, provocando la morte di più di trentamila persone nel giro di pochi giorni. Immediata è stata la presa di posizione degli Stati Uniti che, dopo un iniziale richiamo alla difesa dei diritti del popolo iraniano, ha concentrato la sua attenzione sui siti

squilibri di genere. Le leggi vigenti non prevedono protezioni contro la violenza di genere, la violenza domestica e il matrimonio forzato e fissano a tredici anni l'età minima per contrarre matrimonio per le ragazze⁶⁵; non obbligano le donne a coprire integralmente il proprio corpo ma le costringono ugualmente ad indossare l'*hijab* in pubblico, stabilendo, in caso di trasgressione, pene che arrivano fino a due mesi di reclusione, 74 frustate e 500.000 *rial*⁶⁶ di multa; non limitano formalmente l'esercizio di alcune attività lavorative ma consentono agli uomini di impedire alle mogli di svolgere determinate professioni se ritenute "contrarie ai valori della famiglia", oltre che di revocare i passaporti delle mogli (che di contro non possono viaggiare all'estero senza il permesso scritto dei mariti) e ottenere il divorzio attraverso una semplice dichiarazione verbale⁶⁷; non vietano alle donne di accedere all'istruzione, allo sport e alla vita politica ma ne condizionano la partecipazione politica all'adesione a determinati gruppi⁶⁸. Per di più è al vaglio del Parlamento la nuova "legge sulla protezione della famiglia attraverso la promozione della cultura della castità e dell'*hijab*", che renderebbe ancora più oppressivo il controllo del governo sulla vita delle donne, attribuendo ai privati la facoltà di denunciare violazioni delle norme di condotta, elevando le pene detentive e

nucleari iraniani chiedendone lo smantellamento. Dopo settimane di sterili negoziati, il 28 febbraio 2026, gli Stati Uniti, congiuntamente con Israele, hanno attaccato l'Iran con pesanti bombardamenti incitando il popolo alla sollevazione e riuscendo immediatamente ad uccidere la Guida suprema Ali Khamenei, che nel 1989 era succeduto a Khomeini. Il regime iraniano ha annunciato l'imminente elezione di una nuova Guida e ha reagito colpendo con droni e missili Israele e diversi Paesi dell'area (Qatar, Bahrain, Kuwait, Emirati Arabi) che ospitano basi americane e israeliane. Il ministro della difesa israeliano ha giustificato l'azione militare facendo ricorso alla discussa dottrina della difesa preventiva (nota anche come "dottrina Bush": v. G. PAPALLO, *Legittima difesa e dottrina Bush sulla preemptive self-defence*, in *Istituto Analisi Relazioni Internazionali*, 11 dicembre 2020; L. ZUCCARI, *La legittima difesa nel diritto e nella prassi delle Nazioni Unite*, Roma, 2016; V. CANNIZZARO, *La dottrina della guerra preventiva e la disciplina internazionale sull'uso della forza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, vol. LXXXVI, pp. 171-174). Per quanto diretta contro un regime macchiatosi di atroci violazioni contro la propria popolazione, l'azione militare intrapresa da Stati Uniti e Israele presenta profili di palese violazione di principi del diritto internazionale quali il divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, il divieto di intervento negli affari interni di altri Stati, il rispetto dell'integrità e della sovranità territoriale e l'obbligo di soluzione pacifica delle controversie internazionali (v. la *Dichiarazione sulla situazione in Iran* diramata dalla Società italiana di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea il 2 marzo 2026). La vicenda, tutt'ora in divenire, fa riemergere l'annosa questione dell'effettività del diritto internazionale e fa ripensare alla teoria di Rolando Quadri secondo cui sono in realtà i rapporti di forza a costituire il fondamento del diritto internazionale, nei termini in cui un gruppo di Stati che dispone della forza necessaria è in condizione di imporre la propria volontà a tutti gli altri membri della comunità internazionale (v. R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968). Nel contesto dell'UE, con decisione (PESC) 2026/421, *che modifica la decisione (PESC) 2025/1577, che aggiorna l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applica la posizione comune 2001/931/PESC, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo*, del 19 febbraio 2026, il Consiglio dell'UE ha inserito i *pasdaran* nella lista delle organizzazioni terroristiche.

⁶⁵ Ha destato particolare sdegno la vicenda di Samira Sebzian impiccata a ventinove anni nel 2023 per aver reagito, uccidendolo, alle violenze del marito, nel 2013, quando aveva solo diciannove anni.

⁶⁶ La valuta iraniana.

⁶⁷ L'ammissione di tali facoltà viene frequentemente neutralizzata attraverso la stipulazione di contratti prematrimoniali, legalizzati dai notai, attraverso i quali i futuri mariti si impegnano a garantire alle rispettive mogli i diritti negati dal Codice civile. V. S. ZAKERI, *Rivolta femminile in Iran e questioni migratorie*, 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, pp. 427-449, spec. p. 435.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 436.

pecuniarie (fino a quindici anni di reclusione e una multa fino a un massimo di 15.000 *rial*) e prevedendo la pena di morte laddove le infrazioni dovessero integrare il reato di “corruzione sulla terra” ai sensi dell’art. 286 del Codice penale⁶⁹. Il controllo dell’osservanza delle leggi è affidato alla famigerata polizia morale (*gasht-e ershād*), protagonista delle morti violente di ragazze ritenute colpevoli di non aver indossato correttamente l’*hijab*, come nel noto caso di Mahsa Amini, alla cui brutale uccisione hanno fatto seguito forti manifestazioni di protesta, violentemente represses dal regime, e la nascita del movimento “Donna, vita, libertà”⁷⁰. Per quanto allora le misure descritte non raggiungano i livelli di vessazione di quelle enucleate dalla sentenza *AH e FN*, anche in questo contesto la discriminazione assume carattere istituzionale, come del resto ufficialmente dichiarato dall’ONU⁷¹, e appare difficile negare che a sua volta si sostanzi in un sistema di misure le quali, cumulativamente considerate, sono lesive del valore fondamentale della dignità umana. Anche la “somma di misure” adottate dagli *ayatollah* in Iran appare dunque configurabile come atto di persecuzione ai fini del riconoscimento dello status di rifugiate alle donne iraniane che chiedano protezione ad uno Stato membro dell’UE.

Analoghi riscontri emergono anche con riferimento ai contesti in cui pratiche discriminatorie dettate da modelli culturali sono poste in essere da attori privati senza che l’autorità statuale sia in grado di offrire un’adeguata protezione, indipendentemente dall’esistenza di leggi che le vietano. Per fare solo uno tra i tanti esempi possibili, la Somalia resta il Paese con la maggior percentuale al mondo di ragazze che subiscono mutilazioni genitali femminili, nonostante, seppure in mancanza di una legge *ad hoc*, sia dalla Costituzione che dal Codice penale si possa desumere l’illiceità di tale pratica⁷².

⁶⁹ L’entrata in vigore della legge era stata annunciata per il 13 dicembre 2024 ma il 14 dicembre il Consiglio Supremo di Sicurezza Nazionale ne ha annunciato la sospensione in attesa di un’ulteriore revisione, a dire del governo, per un “dibattito interno sulla natura penale o civile del meccanismo di applicazione della legge in caso di violazioni”. Ad oggi la legge non è ancora stata firmata dal Presidente e promulgata ufficialmente. Per una ricostruzione approfondita delle misure contro le donne in vigore in Iran, v. United States Institute of Peace, *the Iran Primer*, disponibile su <https://iranprimer.usip.org/blog/2020/dec/08/part-3-iranian-laws-women>.

⁷⁰ Sulla repressione scatenata dal regime in seguito all’ondata di proteste del 2022, v. S. ZAKERI, *op. cit.*; ID., *Le rivendicazioni delle donne e le proteste in Iran: le radici femminili della rivolta*, in *Questione Giustizia*, 5 ottobre 2022. V. anche E. GIUNCHI, *La paura ha il colore di un Suv. Voci di donne iraniane*, in *Storia delle donne*, 2024, n. 20.

⁷¹ In questo senso il primo rapporto della Missione d’inchiesta internazionale e indipendente delle Nazioni Unite sulla Repubblica islamica dell’Iran (FFMI) dell’8 marzo 2024 (par. 122), nel quale le violazioni vengono qualificate come crimini contro l’umanità (v. M. BARLETTA, *La discriminazione istituzionale contro le donne in Iran alla luce del primo rapporto della missione d’inchiesta istituita dalla Nazione Unite*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2024, n. 2, pp. 341-347). Il secondo rapporto, presentato il 14 marzo 2025, ribadendo il carattere sistematico della discriminazione nei confronti delle donne “sia nella legge che nella pratica, che permea tutti gli aspetti della loro vita, in particolare per quanto riguarda l’applicazione dell’obbligo dell’*hijab*” (parr. 8-9), evidenzia la complicità della magistratura rispetto al consolidamento di un “sistema di discriminazione strutturale e istituzionalizzata basata sul genere” (par. 125). Oltre alla missione, le Nazioni Unite hanno nominato per l’Iran anche un relatore speciale sulla situazione dei diritti umani che opera dal 2011.

⁷² L’art. 15, comma 4, della Costituzione somala proibisce la “circoncisione delle ragazze” in quanto “pratica consuetudinaria crudele e degradante ed equivalente alla tortura”. Il Codice penale somalo non fa alcun riferimento espresso alle mutilazioni genitali femminili, che però possono integrare il reato di

Analogamente restano diffusi i matrimoni precoci nonostante l'età minima sia fissata a diciotto anni (o sedici col consenso dei genitori) e, nonostante l'imminente approvazione di un disegno di legge sulla punizione della violenza contro le donne, questa resta diffusa al pari dei matrimoni forzati, complice anche la limitazione dell'accesso alla giustizia delle donne, considerate non adeguatamente responsabili per interfacciarsi col sistema giudiziario e perciò sottoposte alla tutela di un uomo. E limitazioni operano di fatto anche in relazione all'accesso alla proprietà terriera e al credito⁷³.

La varietà dei contesti in cui continuano ad operare misure gravemente discriminatorie nei confronti delle donne misura il potenziale impatto nella pratica della sentenza *AH e FN* nella dimensione, per così dire, geo-politica. Ciò detto, è necessario ora analizzare l'impatto della pronuncia sul terreno prettamente giuridico.

6. Gli approdi della sentenza in funzione del rafforzamento della prospettiva di genere nel diritto dei rifugiati

I principi formulati nella sentenza *AH e FN* rappresentano un concreto passo in avanti nel rafforzamento della rilevanza del genere nel quadro del diritto dei rifugiati⁷⁴, al quale contribuiscono operando sia sul piano sostanziale che sul piano procedurale.

cagionamento di un danno fisico o mentale ad altre persone, qualificato come “danno molto grave” se comporta “la perdita di un senso, la perdita di un arto o una mutilazione che rende l'arto inutilizzabile, o la perdita dell'uso di un organo o della capacità di procreare” (art. 440) e punibile con la reclusione fino a dodici anni. Le mutilazioni genitali femminili sono del resto idonee anche di per sé a giustificare il riconoscimento della protezione internazionale, come desumibile dal considerando n. 30 della direttiva qualifiche, che le riporta tra le “tradizioni giuridiche e consuetudini” alle quali possono essere legati gli “aspetti connessi al sesso” dei quali va tenuto conto ai fini della configurazione dell'appartenenza ad un “determinato gruppo sociale”. V. RETE EUROPEA END FGM (a cura di), *Le MGF nelle Direttive europee sull'asilo in materia di qualifiche, procedure e condizioni di accoglienza. Linee guida per la società civile*, marzo 2016. In materia di donne richiedenti asilo esposte al rischio di subire mutilazioni genitali in caso di rimpatrio esiste una copiosa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, tuttavia, ha sistematicamente negato la configurabilità, nei casi di specie, del rischio di subire trattamenti inumani o degradanti ex art. 3 CEDU. In questi casi la Corte non ha assunto un approccio di genere, ritenendo sufficiente per respingere i ricorsi il dato formale dell'esistenza, nei Paesi di origine delle ricorrenti, di leggi che vietano le mutilazioni, il loro buon livello di istruzione e la loro favorevole condizione economica, la contrarietà delle rispettive famiglie alla pratica delle mutilazioni e i dubbi sulla veridicità delle loro dichiarazioni (v. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 7 giugno 2016, ricorso n. 7211/06, *R.B.A.B. e altri c. Paesi Bassi*; sentenza del 19 gennaio 2016, ricorso n. 27081/13, *Sow c. Belgio*; sentenza del 10 aprile 2012, ricorso n. 35745/11, *R.W. e altri c. Svezia*; sentenza del 20 settembre 2011, ricorso n. 8969/10, *Mary Magdalene Omeredo c. Austria*; sentenza del 17 maggio 2011, ricorso n. 43408/08, *Enitan Pamela Izevbekhai c. Irlanda*; sentenza dell'8 marzo 2007, ricorso n. 23994/05, *Collins e Akaziebie c. Svezia*). Un approccio di genere era invece stato adottato in relazione al caso di una richiedente asilo, ancora di origine afghana, che basava la sua domanda sul rischio di subire violenza domestica in caso di ritorno nel Paese di origine: in questo caso la Corte EDU aveva accolto il ricorso fondando la decisione su un'attenta osservazione della società afghana e dello stereotipo di genere che vi era ancora insito benché, all'epoca, i talebani non fossero più al potere (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 20 luglio 2010, ricorso n. 23505/09, *N. c. Svezia*).

⁷³ V. il recente rapporto dell'EUAA, *Country Guidance: Somalia*, ottobre 2025, disponibile su <https://www.euaa.europa.eu/country-guidance-somalia/3114-child-marriage-and-forced-marriage>.

⁷⁴ V. sul punto L. HESCHL, *The individual assessment of protection claims by Afghan women and girls: note on CJEU C-608/22*, in *Graz law working paper series*, 2026, n. 2; L. LORELLO, *Protezione*

Sotto il primo profilo l'interpretazione della Corte di giustizia agisce su uno degli elementi della nozione di rifugiato, ovvero gli "atti di persecuzione": se già la direttiva qualifica assicura che gli atti di violenza sessuale e quelli diretti contro una persona a motivo del suo sesso siano qualificabili come atti di persecuzione, i giudici di Lussemburgo si spingono oltre chiarendo che la violenza di genere assurge a tale qualifica anche prima di tradursi in atti "fisici" e cioè quando si annida in atti "normativi", in sistemi giuridici, sociali o culturali di "misure" che la promuovono o la impongono e perciò sono di per sé lesivi della dignità umana. Il genere connota qui gli atti, facendo sì che questi assumano un portato di gravità tale da determinare un'anticipazione della soglia di gravità raggiunta la quale la discriminazione diventa persecuzione.

Sotto il secondo profilo, la sentenza attribuisce alle autorità competenti (amministrative e giudiziarie) uno strumento ulteriore per assumere una decisione corretta sulle richieste di asilo delle donne esposte a forme di violenza di genere, consentendo loro di restringere i fattori soggettivi di cui tener conto ai fini del riconoscimento della protezione alla luce di condizioni oggettive particolarmente gravi esistenti nei Paesi di origine. Si badi, la pronuncia appunto "consente", non "obbliga". È perciò facilmente ridimensionabile il timore che ne scaturisca una dilatazione della nozione di rifugiato tale da provocare il rischio di facili strumentalizzazioni del sistema della protezione internazionale, fino all'estrema conseguenza di accordare la protezione a donne che non percepiscono le misure come persecutorie o che addirittura le condividono⁷⁵. Affermando che l'art. 4, par. 3, della direttiva qualifica va interpretato nel senso che, nelle ipotesi considerate, "non impone" la valutazione di elementi ulteriori rispetto al sesso e alla nazionalità, la Corte di giustizia – come già nelle precedenti sentenze *WS* e *K e L* – non ha creato obblighi nei confronti delle autorità nazionali ma semplicemente ha introdotto una possibilità⁷⁶. L'autorità nazionale "può" limitare l'esame alla valutazione delle condizioni oggettive del Paese di origine della richiedente e al riscontro del sesso e della nazionalità, ma non necessariamente "deve" farlo. Quanto sancito nella sentenza *AH e FN* non intacca in alcun modo né la facoltà né, a maggior ragione, la necessità di svolgere esami più approfonditi che tengano conto anche di elementi soggettivi diversi dal sesso o dalla nazionalità, lasciando all'autorità competente la libertà di assumere la decisione che riterrà corretta, compresa quella di negare la protezione. Del resto, per le autorità, prendere in considerazione ogni aspetto rilevante rappresenta, oltre che un potere, anche un dovere e, se si rende possibile un'attenuazione della rilevanza degli elementi soggettivi, diventa invece massima

internazionale e donne migranti: verso una nuova prospettiva di genere? Considerazioni su tre decisioni recenti della Corte di giustizia UE, in *Consulta Online*, 2025, n. 3, pp. 1886-1914.

⁷⁵ Si pensi ancora all'Iran, dove gruppi di donne operano a supporto della polizia morale nel segnalare e bloccare donne che si muovono in pubblico senza velo o promuovono attivamente le politiche radicali del regime, entrando in diversi casi anche in Parlamento. V. sul punto S. ZAKERI, *op. cit.*, che parla in proposito di "donne contro le donne" e M. KAR, G. FARSHI, *Focusing on women in the internal politics of Iran*, in *The brown journal of world affaire*, 2015, n. 1, pp. 75-86.

⁷⁶ C. CANDELMO, *op. cit.*, pp. 8-9.

l'attenzione da riservare all'elemento oggettivo rappresentato dalle condizioni del Paese di provenienza. Nessun automatismo, dunque, nel riconoscimento dello status di rifugiato e nessun allargamento della relativa nozione.

I due principi delineano così un nuovo standard di tutela conforme alle Linee guida dell'UNHCR e alle previsioni della Convenzione di Istanbul, rendendo possibile il riconoscimento della protezione anche a favore di donne che, pur non avendo vissuto peculiari vicende personali, potrebbero ugualmente rischiare di diventare vittime di persecuzione⁷⁷.

A questo punto un nuovo timore potrebbe sorgere in rapporto al principio di non discriminazione ai sensi dell'art. 21 della Carta di Nizza, osservando che rendere meno onerose le procedure di asilo per le donne provenienti da determinati contesti potrebbe tradursi in un trattamento disparitario nei confronti di donne provenienti da altri contesti oppure nei confronti dei richiedenti uomini. Ma l'intervento della Corte opera proprio a tutela di vittime di misure discriminatorie, proponendosi non di derogare al principio di non discriminazione ma di applicarlo. Ammettere la possibilità di limitare il profilo soggettivo dell'esame della domanda di asilo al riscontro di sesso e nazionalità non significa creare una corsia preferenziale per una determinata categoria a discapito di altre ma, al contrario, significa proprio riportare la tutela di una categoria esposta a trattamenti disparitari ad uno livello minimo che era venuto meno, rimuovendo gli ostacoli di ordine procedurale e sostanziale all'accesso alla protezione, derivanti dalle difficoltà di provare il timore fondato di persecuzione laddove questa assuma carattere collettivo e non prettamente personale. La soluzione ben si concilia con gli orientamenti dottrinali secondo cui il riconoscimento della protezione internazionale per motivi di genere dovrebbe avere carattere *par ricochet*, dovendo cioè essere fondato sull'appartenenza al gruppo perseguitato anziché sulle caratteristiche individuali delle richiedenti, con inversione dell'onere probatorio: laddove si orientino a negare il riconoscimento della protezione, devono essere le autorità dello Stato al quale viene presentata la richiesta a dover dimostrare che nel Paese di origine della richiedente non operino misure discriminatorie suscettibili di assurgere ad atti di persecuzione⁷⁸.

7. L'incidenza dei principi formulati in AH e FN nel contesto del nuovo quadro normativo europeo in tema di asilo

I principi espressi nella sentenza AH e FN si riferiscono alle norme della direttiva qualifiche attualmente in vigore ma appare inevitabile confrontarli con lo scenario

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Così E. LAMBIASE, *La "presunzione" di persecuzione come paradigma di non discriminazione sostanziale: il caso delle donne afghane*, relazione al convegno del Forum IFA di AISDUE, 10 novembre 2025. V. anche ID., *La "presunzione" di persecuzione come paradigma di non discriminazione sostanziale: il trattamento differenziato delle migranti afghane nelle politiche dell'UE*, in pubblicazione in *Quaderni AISDUE*, 2026, n. 1 e cfr. 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, pp. 31-63.

normativo ormai prossimo a delinearsi con l'entrata in vigore, a partire dal giugno del 2026, delle normative di attuazione del Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Le norme venute in rilievo nella pronuncia sono rimaste sostanzialmente invariate, registrando anzi una significativa evoluzione di natura concettuale nella sostituzione dei riferimenti dell'attuale direttiva al "sesso" con quelli al "genere", al fine di ampliare il campo di indagine delle autorità preposte all'esame delle richieste di asilo, invitandole a tener conto di quel più complesso insieme di caratteristiche, ruoli e comportamenti attesi che in un determinato contesto sociale vengono associati all'appartenenza ad un sesso. Così l'art. 9, par. 2, lett. f), del regolamento (UE) 2024/1347⁷⁹, nell'individuare le possibili forme di atti di persecuzione, sostituisce il riferimento dell'attuale direttiva agli "atti diretti contro un sesso" con quello agli "atti rivolti contro persone in ragione del loro genere" e l'art. 34, par. 2, lett. d), del regolamento (UE) 2024/1348⁸⁰, tra gli elementi da considerare ai fini dell'esame delle domande di asilo, insieme all'estrazione sociale e all'età, non cita più il "sesso" ma il "genere"⁸¹. Bisogna allora provare ad inquadrare quanto sancito dalla Corte di giustizia nella cornice del sistema complessivamente istituito attraverso le nuove normative per ridefinire la disciplina in tema di asilo, che trova due punti centrali nell'istituzionalizzazione, di fatto, dell'approccio *hotspot* e delle procedure speciali di esame delle domande di asilo.

Sotto il primo profilo, il regolamento 2024/1356⁸², rende di applicazione ordinaria quello che era l'approccio emergenziale dell'*hotspot*, figura da intendere nella duplice

⁷⁹ Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, *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 e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio*, del 14 maggio 2024, in GUUE L del 22 maggio 2024. Di seguito, regolamento qualifiche.

⁸⁰ Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, del 14 maggio 2024, in GUUE L del 22 maggio 2024. Di seguito, regolamento procedure.

⁸¹ Nell'art. 34 del regolamento procedure, al quale l'art. 4, par. 3, del regolamento qualifiche rinvia, sono state trasferite le disposizioni dell'art. 4, par. 3, dell'attuale direttiva qualifiche. La norma in esame, al par. 3, consente inoltre all'autorità procedente, laddove necessario, di consultare esperti di tematiche di genere. Ulteriori riferimenti molto specifici al genere sono rinvenibili in altre disposizioni del regolamento procedure: l'art. 13, par. 7, stabilisce che l'audizione dei richiedenti da parte dell'autorità accertante dev'essere eseguita secondo modalità che tengano conto del genere; l'art. 20, par. 4, permette all'autorità nazionale, nel valutare l'applicazione di garanzie procedurali particolari, di indirizzare il richiedente verso un professionista competente se c'è motivo di ritenere che sia stato vittima di violenza di genere; l'art. 36, par. 3, esclude la possibilità di una decisione unica sulle domande presentate da un adulto per sé e per conto di un minore di cui è responsabile o di un adulto da lui dipendente e fondate sui medesimi motivi laddove le persecuzioni riguardino la violenza di genere o comunque siano connotate da motivi di genere. L'art. 20, par. 4, della direttiva accoglienza prescrive inoltre di tener conto della prevenzione della violenza di genere nella determinazione dell'alloggio destinato ai richiedenti asilo (art. 20, par. 4) e l'art. 8, par. 5, lett. b), del regolamento qualifiche stabilisce che, tra gli altri fattori, anche il genere del richiedente asilo va considerato ai fini di valutarne le possibilità di trovare protezione interna alternativa.

⁸² Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817*, del 14 maggio 2024, in GUUE L del 22 maggio 2024. Di seguito, regolamento screening.

accezione di “zona creata su richiesta dello Stato membro ospitante in cui lo Stato membro ospitante, la Commissione, le agenzie competenti dell'Unione e gli Stati membri partecipanti cooperano allo scopo di gestire una sfida migratoria sproporzionata, reale o potenziale, caratterizzata da un aumento significativo del numero di migranti in arrivo alla frontiera esterna”⁸³ e di “nuovo metodo” secondo il quale gli Stati membri, in collaborazione con EUAA, Frontex ed Europol, sono chiamati a “condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo”, cd. procedure di ingresso, al fine di incanalare ciascun migrante verso la procedura di asilo o quella di rimpatrio⁸⁴. Nella nuova normativa l'*hotspot* scompare dalla terminologia ma resta nella sostanza, viene cancellato cioè come punto “di crisi” per diventare strumento ordinario: viene infatti stabilito che nei confronti di tutti i migranti che siano entrati in uno Stato membro varcando illegalmente la frontiera o a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso devono essere effettuati accertamenti alle frontiere esterne (art. 1), in un non meglio precisato luogo “adeguato e opportuno designato da ciascuno Stato membro, generalmente ubicato presso le frontiere esterne o nelle loro vicinanze o, in alternativa, in altri luoghi all'interno del suo territorio” (art. 8, par. 1)⁸⁵. Venendo alla disciplina delle procedure di asilo, nel regolamento procedure viene notevolmente ampliato il novero delle ipotesi in cui devono o possono essere applicate le procedure speciali, ovvero la procedura accelerata (art. 42) e la procedura di frontiera (artt. 43-45)⁸⁶, rendendone l'impiego potenzialmente più frequente rispetto a quello della procedura ordinaria.

Nel nuovo assetto normativo le donne richiedenti asilo esposte a violenza di genere hanno diritto ad un adeguato trattamento sul piano dell'assistenza medica e psicologica, compresi gli opportuni servizi di riabilitazione e consulenza per i danni subiti e di traduzione, da prestare “nel più breve tempo possibile una volta individuate le esigenze di tali persone” e ad opera di personale adeguatamente formato (art. 28 della direttiva

⁸³ Art. 2, n. 23 del Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624*, del 13 novembre 2019, in GUUE L 295/1 del 14 novembre 2019.

⁸⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Agenda europea sulla migrazione*, Bruxelles, 13 maggio 2015, COM(2015) 240 final, sezione II.

⁸⁵ Sull'istituzionalizzazione dell'approccio *hotspot* v. E. CELORIA, F. RONDINE, *Escludere e disciplinare: linee di tendenza emergenti dal regolamento accertamenti, dal regolamento procedure e dalla direttiva accoglienza del Nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2025, n. 1; F. RONDINE, *Il regolamento sugli accertamenti pre-ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure “di crisi” alle frontiere esterne dell'Unione*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, n. 4.

⁸⁶ Nel regolamento procedure, la procedura accelerata e la procedura di frontiera diventano due distinte fattispecie di procedure speciali, diversamente da quanto previsto dall'attuale direttiva procedure, che definisce, all'art. 31, par. 8, la fattispecie delle procedure accelerate, che possono essere svolte all'interno di uno Stato membro o alla frontiera, specificando poi all'art. 43 la disciplina delle procedure accelerate in frontiera. V. L. MARIN, *La riforma del regolamento “procedure” ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, n. 4, pp. 305-332; J. VEDSTED-HANSEN, *Harmonisation of types of asylum procedures: new regulation, old dilemmas*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 17 maggio 2024.

accoglienza) e sono ricomprese tra le categorie di richiedenti “con maggiore probabilità di avere esigenze di accoglienza particolari” ai sensi dell’art. 24 della nuova direttiva accoglienza⁸⁷, che alla lett. k) annovera le “vittime di violenza di genere, di mutilazioni genitali femminili, di matrimoni infantili o forzati o di violenza commessa per motivi sessuali, di genere, razziali o religiosi”. Ne discende un nutrito ventaglio di garanzie peculiari, tra cui in particolare la previsione di un “controllo preliminare” nell’ambito delle procedure di ingresso, effettuato da personale specializzato al fine di accertare l’esistenza di situazioni di vulnerabilità, e, in caso di esito positivo dell’accertamento, il diritto a ricevere un “sostegno tempestivo e adeguato, in strutture adeguate, a beneficio della [loro] salute fisica e mentale” (art. 12 del regolamento *screening*) e l’esclusione dal trattenimento, se pregiudizievole per la salute fisica e mentale (art. 13, par. 1, della direttiva accoglienza)⁸⁸ e dall’applicazione delle procedure speciali in mancanza delle condizioni per un sostegno adeguato nel corso del relativo espletamento (art. 21, par. 2, del regolamento procedure)⁸⁹.

Ma sebbene le garanzie siano numerose, è la cornice in cui le stesse operano a contraddire la logica del potenziamento degli standard di protezione per le donne in fuga da Paesi in cui sono esposte a forme di violenza di genere perpetrate, tollerate o comunque non fronteggiate a dovere dalle autorità locali. Pur potendo usufruire di peculiari garanzie, le donne in questione devono pur sempre restare all’interno di quelli che, a prescindere dalle denominazioni utilizzate, restano a pieno titolo degli *hotspot* ed essere sottoposte alle procedure previste nella fase dell’“ingresso” e non è scontata la loro sottrazione alle procedure speciali o al trattenimento. Le disagiati condizioni materiali di centri di accoglienza edificati appositamente in frontiera e i tempi ristretti degli accertamenti rendono ardua una tempestiva individuazione delle vulnerabilità e rischiano di riprodurre, nel corso dell’*iter* di esame della richiesta di asilo, le condizioni per nuove discriminazioni. E va aggiunto che tra le nuove normative non figura uno strumento attuativo delle disposizioni della Convenzione di Istanbul in tema di donne richiedenti asilo, che già – sorprendentemente – non erano state inserite nella direttiva (UE) 2024/1385 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica⁹⁰, emanata proprio al fine di trasporre nell’ordinamento dell’UE le norme della

⁸⁷ Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)*, del 14 maggio 2024, in GUUE L del 22 maggio 2024.

⁸⁸ Le autorità devono tenere conto delle “esigenze di accoglienza particolari” nel decidere se disporre il trattenimento (art. 10, par. 3) e, laddove non lo ritengano pregiudizievole per la salute fisica e mentale, devono assicurare ai richiedenti con esigenze di accoglienza particolari “controlli periodici e un sostegno tempestivo e adeguato tenendo conto della loro particolare situazione, anche dal punto di vista della salute fisica e mentale” (art. 13, par. 1).

⁸⁹ Ulteriori garanzie riguardano l’individuazione della sistemazione (art. 7, par. 3, della direttiva accoglienza), la disposizione di restrizioni della libertà di circolazione (art. 9, par. 1 e 2), la determinazione delle condizioni materiali di accoglienza (artt. 19 e 20), l’assistenza sanitaria (art. 22, par. 3), l’assunzione della decisione di riduzione o revoca del sussidio per le spese giornaliere (art. 23, par. 4) e l’esame con priorità della domanda di asilo (art. 34 del regolamento procedure).

⁹⁰ Direttiva (UE) 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio, *sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica*, del 14 maggio 2024, in GUUE L del 24 maggio 2024.

Convenzione in seguito all'adesione della prima alla seconda. Il regolamento sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria⁹¹, all'art. 5, par. 3, lett. a), punto iii), prevede come condizione ai fini dell'accesso a tali canali l'appartenenza alla categoria delle "persone sopravvissute a torture o violenze inflitte per motivi di genere o di orientamento sessuale" ma si tratta di uno strumento di carattere volontario, la cui attuazione è cioè lasciata alla discrezionalità degli Stati membri e che perciò continua a non assumere la rilevanza che invece sarebbe stata di massima portata laddove l'attesa introduzione di una disciplina *ad hoc* ne avesse reso obbligatorio l'impiego⁹².

In questo contesto i principi elaborati nella sentenza *AH e FN* possono operare come un contrappeso, consentendo di sottrarre in tempi più rapidi le donne in fuga dalla violenza di genere all'instabilità e all'incertezza della permanenza presso le precarie strutture allestite nei luoghi di frontiera e di accelerarne il trasferimento all'interno dei Paesi di destinazione, dove potranno trovare condizioni di accoglienza più adeguate. Può così uscirne rafforzata la tutela di diritti che, al giorno d'oggi, non sembrano più blindati⁹³, come dimostrano le recenti istanze con le quali, nel contesto del Consiglio d'Europa, prima nove e poi ventisette Stati hanno chiesto di fatto un margine di apprezzamento pressoché totale in materia di gestione dei flussi migratori, contestando le interpretazioni della Corte di Strasburgo in quanto ritenute eccessivamente sbilanciate a favore della tutela dei migranti e, specularmente, a danno delle esigenze di sicurezza nazionale⁹⁴.

8. Conclusioni

Partendo dal terreno fattuale della vicenda delle donne afghane in seguito al ritorno al potere dei talebani e completando il filone giurisprudenziale avviato con la sentenza *WS*, la sentenza *AH e FN* ha dunque formulato due principi di rilevanza generale. In primo luogo ha chiarito che un insieme di misure discriminatorie, adottate contro le

⁹¹ Regolamento (UE) 2024/1350 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria e modifica il regolamento (UE) 2021/1147*, del 14 maggio 2024, in GUUE L del 22 maggio 2024.

⁹² V. G. CRISTIANO, *Canali legali di accesso all'Unione europea nell'area del Mediterraneo: questioni aperte e sviluppi recenti*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, n. 3.

⁹³ M. ACIERNO, *Per le donne afghane c'è un giudice solo a Lussemburgo?*, in *Giudicedonna.it*, 2024, n. 2.

⁹⁴ Il malcontento è stato espresso dapprima in una lettera aperta indirizzata alla Corte europea dei diritti dell'uomo il 22 maggio 2025 dal governo italiano e da quello danese, con l'adesione di Austria, Repubblica Ceca, Lettonia, Polonia, Belgio, Estonia e Lituania, e successivamente in un comunicato congiunto diffuso il 10 dicembre da ventisette Stati all'esito della riunione informale del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa tenuta a Strasburgo. Il tema sarà discusso alla sessione ordinaria del Comitato in programma tra il 14 e il 15 maggio del 2026 a Chisinau. V. G. PASCALE, *I 27 Stati 'ribelli' potrebbero davvero invocare il mutamento delle circostanze? Ancora sul 'processo di riforma' della CEDU avviato il 10 dicembre 2025*, in *SIDIBlog*, 23 dicembre 2025; L. ACCONCIAMESSA, *È possibile riformare la CEDU in materia migratoria senza deformarla nel suo complesso? Sul 'processo di riforma' avviato il 10 dicembre 2025*, in *SIDIBlog*, 16 dicembre 2025; F. GATTA, *Una lettera aperta... per chiudere le porte. La pressione governativa sulla Corte europea dei diritti umani per una "riforma" della giurisprudenza in materia di migrazione e controlli di frontiera*, in *Eurojus*, 3 giugno 2025.

donne in un determinato Paese, dall'autorità statale o da soggetti privati, assurge al livello di atto di persecuzione se le misure, cumulativamente considerate, risultano lesive del diritto fondamentale al rispetto della dignità umana e, in secondo luogo, che l'esame delle domande di protezione delle donne provenienti da simili contesti può limitarsi alla verifica delle condizioni oggettive del Paese di origine e al riscontro, sul piano soggettivo, esclusivamente di due caratteristiche personali della richiedente, quali il sesso e la nazionalità, fermo restando il carattere individuale dell'esame. La pronuncia, applicando le disposizioni della Convenzione di Istanbul, secondo cui la violenza di genere dev'essere considerata una forma di persecuzione ai sensi della nozione di rifugiato e ciascun motivo di persecuzione dev'essere oggetto di un'interpretazione sensibile al genere, compie un deciso passo in avanti verso il riconoscimento di una prospettiva di genere nel sistema europeo della protezione internazionale. In attesa dunque dell'introduzione di uno strumento *ad hoc*, alla quale l'UE resta obbligata per effetto dell'adesione alla Convenzione di Istanbul, è stata la giurisprudenza a fornire alle autorità nazionali uno strumento da impiegare in funzione dell'obiettivo, chiarendo che l'operatività di misure discriminatorie lesive della dignità umana va intesa a tutti gli effetti come un atto di persecuzione rilevante ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato e introducendo la facoltà – e non l'obbligo – di rendere meno stringenti le condizioni da riscontrare a tal fine. Ciò non significa creare un automatismo in virtù del quale ogni donna proveniente da un determinato contesto debba essere automaticamente considerata come una rifugiata né tantomeno appiattare le domande di asilo delle donne sull'appartenenza ad un determinato gruppo sociale e assorbirne così le possibili istanze di natura politica⁹⁵. L'ago della bilancia resta sempre il giudice nazionale: è pur sempre lui a dover vagliare le situazioni del caso e decidere se avvalersi della facoltà riconosciuta dalla Corte di giustizia. Laddove ritenga di farlo potrà liberarsi degli ostacoli che, sul piano probatorio, rischiano di condurre alla negazione della protezione nei confronti di donne che invece ne hanno diritto e, parimenti, laddove ritenga necessario un esame più approfondito delle circostanze resta libero di effettuarlo. È dunque soprattutto sul piano procedurale che va rilevato il rafforzamento della dimensione di genere realizzato con la sentenza *AH e FN*: la Corte di giustizia, più che suggerire ai giudici nazionali un orientamento, li mette in condizione di operare con maggiore agilità laddove gli stessi ritengano che le circostanze del caso lo richiedano. Questi passaggi diventano ancora più cruciali se

⁹⁵ Si tratta di un rischio paventato da tempo in dottrina. V., *ex multis*, M. SPATTI, *Violenza contro le donne*, cit., spec. p. 385; I. BOIANO, *op. cit.*; N. FEITH TAN, M. INELI-CIGER, *Group-based protection of Afghan women and girls under the 1951 Refugee Convention*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2023, pp. 793-817; A. TIZZANO, *Why doesn't she seek international protection in the European Union?*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 2021, pp. 559-622, spec. p. 611; S. DE VIDO, *Escaping violence: the Istanbul Convention and violence against women as a form of persecution*, in G. C. BRUNO, F. M. PALOMBINO, A. DI STEFANO, *Migration issues before international courts and tribunals*, Roma, 2019, p. 301 ss.; G. FIRTH, B. MAUTHE, *Refugee law, gender and the concept of personhood*, in *International Journal of Refugee Law*, 2013, pp. 470-501; N. OSWIN, *Rights spaces: an exploration of feminist approaches to refugees law*, in *International Feminist Journal of Politics*, 2001, pp. 347-364.

calati nel nuovo assetto del diritto europeo dei rifugiati ormai prossimo ad entrare in vigore. Benché le nuove normative introducano molteplici garanzie a favore delle donne richiedenti asilo esposte a violenza di genere, è la *ratio* complessiva del sistema, che cristallizza prassi emergenziali elevandole al rango di disciplina ordinaria, a poter mettere a rischio la protezione delle donne che, per sfuggire alle misure discriminatorie operanti nei loro Paesi di origine, riconfluiscono nei flussi migratori di massa e perciò sono destinate a transitare nei “nuovi *hotspot*” e potrebbero essere sottoposte a procedure speciali di esame delle domande di asilo. In questa pericolosa cornice di precarietà, consentire alle autorità competenti di svolgere le loro valutazioni concentrandosi su una rigorosa analisi dei contesti di provenienza delle richiedenti senza dover pretendere la prova di peculiari vicende personali, laddove non venga reputato necessario, può rappresentare un ulteriore scudo per donne che cercano rifugio da misure oppressive che ne hanno compromesso la vita, non solo incanalandole con maggior rapidità verso questo rifugio ma anche evitando che le circostanze del viaggio migratorio e una gestione non priva di lacune sotto il profilo delle garanzie dei diritti umani possa ulteriormente pregiudicarne le condizioni.

ABSTRACT: Partendo da una ricostruzione delle misure discriminatorie ripristinate dai talebani, nei confronti delle donne, in Afghanistan, questo studio prende in esame la sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024, cause riunite C-608/22 e C-609/22, *AH e FN*, osservando come essa, muovendo dal caso afghano, formuli due principi di rilevanza generale con riguardo alla determinazione degli “atti di persecuzione” e delle modalità di esame delle domande di asilo. Dimostrando come la pronuncia contribuisca al rafforzamento della prospettiva di genere nel diritto dei rifugiati, conferendo ai giudici nazionali un nuovo strumento per la corretta assunzione delle decisioni, se ne indaga l’impatto pratico anche in rapporto al nuovo assetto normativo europeo in tema di asilo, ormai prossimo ad entrare in vigore.

KEYWORDS: protezione internazionale – donne – violenza di genere – atti di persecuzione – esame delle domande di asilo – Afghanistan.

FROM THE AFGHAN CONTEXT TO TWO NEW PRINCIPLES OF GENERAL RELEVANCE: STRENGTHENING THE GENDER DIMENSION IN THE CONCEPT OF REFUGEE FOLLOWING THE JUDGMENT OF THE EU COURT OF JUSTICE IN *AH AND FN* ON 4 OCTOBER 2024

ABSTRACT: Starting from a reconstruction of the discriminatory measures reinstated by the Taliban against women in Afghanistan, this article examines the judgment of

the Court of Justice of 4 October 2024, in joined cases C-608/22 and C-609/22, *AH and FN*. It shows how the Court, drawing on the Afghan case, formulates two principles of general relevance concerning the determination of “acts of persecution” and the procedures for examining asylum applications. By demonstrating how the judgment contributes to strengthening the gender perspective in refugee law, providing national courts with a new tool for making the right decisions, the article also investigates its practical impact in light of the new European regulatory framework on asylum, which is about to come into force.

KEYWORDS: international protection – women – gender-based violence – acts of persecution – examination of asylum applications – Afghanistan.