

**ADiM BLOG**  
**Gennaio 2024**  
**OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA**

---

Conclusioni dell'Avvocato Generale De La Tour nelle cause riunite C-608/22 e  
C-609/22

*La Corte di Giustizia torna sul concetto di atti persecutori in una prospettiva di  
avanzamento del diritto internazionale sui rifugiati*

*Silvia Rizzato Ferruzza*  
Doctoral Researcher in European Law  
University of Luxembourg

*Parole chiave*

*Persecuzione – Discriminazione – Status di Rifugiato – Direttiva Qualifiche – Diritti delle donne*

*Abstract*

*La presa del potere in Afghanistan da parte dei talebani nell'agosto 2021 ha portato alcuni Stati membri a ritenere che il trattamento riservato alle donne e alle ragazze afgane volto a privarle dei loro diritti fondamentali equivale a persecuzione e non è quindi necessario che si proceda ad una valutazione della situazione individuale per concedere loro lo status di rifugiato. La questione è giunta recentemente alla Corte di giustizia con due cause riunite in AH e FN. Secondo l'Avvocato generale Richard De La Tour, tale pratica rientra nel margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri dall'articolo 3 della Direttiva Qualifiche per introdurre o mantenere norme più favorevoli per determinare chi ha i requisiti per essere considerato rifugiato, nella misura in cui tali norme sono compatibili con la direttiva stessa. The seizure of power in Afghanistan by the Taliban in August 2021 has led some Member States to take*

*Accademia Diritto e Migrazioni (ADiM) – [redazione@adimblog.com](mailto:redazione@adimblog.com)*

*the view that the treatment of Afghan women and girls aimed at depriving them of their fundamental rights amounts to persecution and therefore does not require an assessment of their individual situation necessary to grant them refugee status. The issue recently reached the Court of Justice in two joined cases in AH and FN. According to Advocate General Richard De La Tour, this practice falls within the margin of discretion left to Member States by Article 3 of the Qualification Directive to introduce or maintain more favourable rules for determining who qualifies as a refugee, insofar as those rules are compatible with the directive itself.*

## A. FATTI DI CAUSA E OPINIONE

### 1. *Analisi della vicenda*

La questione in esame sorge da un ricorso di due ricorrenti afgane AH e FN avverso le decisioni di rifiuto di riconoscimento dello status rifugiato ai sensi dell'articolo 2 lett. e) della [Direttiva 2011/95 \(Direttiva Qualifiche\)](#) da parte dell'Ufficio federale competente in Austria, che aveva riconosciuto loro solo il beneficio della protezione sussidiaria. Nel ricorso, le due cittadine afgane avevano sostenuto che, in seguito alla presa di potere da parte del regime dei talebani nell'estate del 2021, la situazione in Afghanistan era cambiata in modo tale che le donne erano ormai esposte a persecuzioni di ampia portata. I ricorsi erano stati tuttavia ritenuti infondati dal momento che le due donne non avevano adottato uno stile di vita né abitudini occidentali cui sarebbe stato impossibile rinunciare per sfuggire alle minacce di persecuzione che avrebbero subito nel loro paese di origine una volta rientrate (§ 19).

Pertanto, le ricorrenti proponevano ricorso alla Corte amministrativa suprema austriaca sostenendo nuovamente che la situazione cui erano sottoposte le donne sotto il regime talebano era di per sé sufficiente ai fini del riconoscimento dello stato di rifugiato.

Alla luce di tale vicenda, nel settembre 2022, la Corte amministrativa suprema austriaca aveva deferito una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), nelle cause riunite [C-608/22 e C-609/22](#) per chiarire fino a che punto le varie misure discriminatorie imposte alle donne afgane possano dirsi sufficienti a raggiungere il livello di gravità richiesto per essere qualificate come atti di persecuzione ai sensi dell'art 9, (1) lett. a) e b), della Direttiva 2011/95 e, di conseguenza, se tutte le donne e le ragazze provenienti dall'Afghanistan debbano essere riconosciute come rifugiate senza procedere ad valutazione sulla situazione individuale della richiedente.

### 2. *Conclusioni dell'Avvocato Generale*

Nelle sue conclusioni l'Avvocato Generale De la Tour procede *in primis* a un chiarimento sulla nozione di persecuzione come letta dal combinato disposto degli articoli 9 e 10 della Direttiva in esame. Questa si compone tanto di un elemento materiale quanto di uno soggettivo, dove quest'ultimo è il motivo per il quale viene commesso l'atto o l'insieme delle misure. Nel caso

di specie, oggetto della controversia è solo l'elemento materiale della persecuzione che richiede che la qualificazione delle misure discriminatorie sia tale da raggiungere il livello di gravità richiesto dall'art. 9 della Direttiva. Procede quindi a una disamina dei motivi per i quali ritiene che le misure di discriminazione grave sistematica e istituzionalizzata esercitata nei confronti delle donne afgane possano essere qualificate come atti di persecuzione ai sensi dell'art. 9 paragrafo 1 lett. b) della Direttiva 2011/95. Secondo l'Avvocato generale la somma degli atti e delle misure discriminatorie menzionate dal giudice del rinvio hanno la conseguenza di privare tali donne dei loro diritti più essenziali alla vita sociale e pregiudicano il pieno rispetto della dignità umana come sancito dagli artt. 2 TUE a 1 della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#). Tali misure consistono in una restrizione dei diritti delle ragazze e delle donne all'istruzione, all'esercizio di un'attività professionale e all'assistenza sanitaria, alla partecipazione alla vita pubblica e politica nonché alla loro libertà di movimento, costringendole a matrimoni forzati e a coprirsi integralmente il corpo e il viso. Inoltre, le donne non hanno a disposizione mezzi giuridici per proteggersi dalla violenza di genere e quella domestica. Pertanto, l'Avvocato generale ritiene che nulla osta a che l'autorità nazionale competente, dopo aver svolto un esame esaustivo della domanda di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 4 della Direttiva Qualifiche, stabilisca la sussistenza di un timore fondato di subire una persecuzione senza dover ricercare altri elementi della situazione personale, essendo sufficiente l'appartenenza al genere femminile della richiedente.

## B. COMMENTO

### ***1. Sul concetto di persecuzione e l'adozione di misure discriminatorie***

La questione preliminare più interessante concerne la portata del concetto di atti persecutori finalizzata alla valutazione della gravità delle misure e dal loro effetto cumulativo. Tali misure, adottate dai talebani nei confronti delle donne, se considerate singolarmente possono infatti non costituire una violazione di un diritto assoluto come previsto dall'articolo 15 paragrafo 2 della Cedu. I diritti menzionati in tale norma sono i cosiddetti diritti «assoluti» o «inalienabili» di ogni individuo che non possono subire alcuna limitazione, anche in caso di pericolo pubblico eccezionale o situazioni di emergenza. L'art. 9 della Direttiva Qualifiche al paragrafo 1 enuncia i requisiti di natura e gravità dell'atto persecutorio mentre al paragrafo 2 elenca le forme che esso può assumere alludendo a provvedimenti, sanzioni o atti.

Per quanto concerne la gravità di tali atti persecutori occorre in primo luogo, effettuare una distinzione per i casi in cui si tratti di violazione dei diritti fondamentali o di altri diritti umani. Per quanto riguarda il primo caso, l'articolo 9 paragrafo 1 alla lettera a) della Direttiva Qualifiche chiarisce che l'atto di persecuzione deve essere tale da costituire un pregiudizio grave ed intollerabile per la persona. Dunque, il riferimento concerne i casi di violazione di diritti assoluti o inalienabili per cui si esclude qualsiasi deroga a norma dell'art. 15 paragrafo 2 della Cedu e l'autorità sarebbe *ipso facto* obbligata a rilasciare lo status di rifugiato (per un

approfondimento v. [J. M LEHMANN](#) e la giurisprudenza CGUE [Bundesrepublik Deutschland contro Y e Z](#)).

Quando, invece, come richiamato dalla giurisprudenza della CGUE, il richiedente fonda la propria domanda su una violazione di un diritto umano è necessario che si determini in quale misura tale violazione lo colpisca in modo significativo o in un modo che si avvicini a quello della violazione di un diritto assoluto. Inoltre è necessario che si tenga conto, non solo della gravità intrinseca dell'atto, ma anche della eventuale coercizione esercitata sull'interessato (v. sentenze CGUE [X e a](#). § 53, e [Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - Servizio militare e asilo](#) - § 22).

Alla luce di queste considerazioni, per determinare se il soggetto è esposto ad atti di persecuzione, l'autorità nazionale competente è chiamata a svolgere un esame completo della situazione concreta cui la persona è esposta, tenendo presente non solo la natura e la gravità delle misure che egli rischia di subire ma anche delle sanzioni in cui potrebbe incorrere qualora, una volta rientrato nel suo paese, egli non rispetti le misure imposte.

In secondo luogo, merita attenzione la lettera b) dell'art. 9, paragrafo 1, della Direttiva Qualifiche, dal cui tenore letterale si evince che un atto di persecuzione può anche essere costituito dalla somma di diverse misure il cui effetto cumulativo risulti essere sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a) della norma, ovvero che comporti conseguenze "gravemente pregiudizievoli" sulla persona interessata. Quindi è necessario che gli atti e le misure di discriminatorie raggiungano un livello di gravità equivalente a quello della violazione dei diritti assoluti di cui all'articolo 15 paragrafo 2 della Cedu.

## ***2. La portata dell'esame individuale condotto dall'autorità nazionale competente***

Meritevole di approfondimento è anche la seconda questione sollevata dal giudice del rinvio in relazione all'art. 4, paragrafo 3, lett. c) della Direttiva 2011/95. A tal riguardo la questione verte sul margine di discrezionalità dell'autorità nazionale competente nel tenere in considerazione altri elementi della situazione personale della richiedente, e diversi dal suo genere, al fine di determinare fino a che punto le misure discriminatorie cui quest'ultima rischia di essere esposta in Afganistan costituiscano una persecuzione ai sensi dell'art. 9, paragrafo 1, lett. b).

Si tenga presente che, la Corte di giustizia nella sua giurisprudenza, ha stabilito che l'autorità competente nazionale gode di un ampio margine di discrezionalità nel determinare, alla luce dei fatti e delle circostanze e delle informazioni che dispone, se sussiste un'esigenza di protezione internazionale del richiedente (v. [A e al](#) § 53). Nondimeno, è necessario che l'autorità che procede all'esame adegui le modalità di valutazione degli elementi di fatto e di prova in funzione delle caratteristiche proprie di ciascuna domanda. In casi analoghi relativi a timori di subire violazioni in situazioni di conflitto la stessa Corte di giustizia ha ammesso che non fosse necessario per il ricorrente dimostrare di essere specifico oggetto di minaccia a

causa di elementi peculiari della sua situazione personale, ma che la sola presenza sul territorio lo esponesse al rischio di subire una minaccia effettiva (v. [Bundesrepublik Deutschland - Nozione di minaccia grave e individuale](#) §37 e ss. e, [Elgafaji](#) §43). In questo modo, le ricorrenti sarebbero esonerate dal dimostrare che a cause delle caratteristiche individuali diverse dal proprio genere erano state prese di mira. Come nel caso [Elgafaji](#), anche nel caso in analisi può dirsi che, per la loro sola presenza sul territorio e indipendentemente dalla loro situazione personale, le ricorrenti sono esposte al rischio concreto di essere perseguitate. Proprio a causa della situazione generale di discriminazione e di violenza di genere che è presente nel Paese (§ 73). Invero, anche la Corte europea dei diritti dell'uomo si è espressa in tal senso, attenuando l'onere della prova a carico del richiedente là dove rischierebbe di essere esposto ad un trattamento inumano o degradante contrario all'art. 3 della Cedu per il solo fatto di far parte di un gruppo sistematicamente preso di mira nel paese di provenienza (vedi Corte EDU [A.S.N. e altri c. Paesi Bassi](#) § 107). Da ultimo, lo stesso De La Tour nota come un simile margine di discrezionalità sia ampiamente riconosciuto anche dall'art. 3 della Direttiva 2011/95 che concede agli Stati membri la facoltà – e quindi, non l'obbligo – di introdurre disposizioni più favorevoli in ordine alla determinazione dei soggetti che possono essere considerati rifugiati (v. [Bundesrepublik Deutschland - Mantenimento dell'unità del nucleo familiare](#) § 40).

### **3. La "sottile" distinzione tra misure prese singolarmente o cumulativamente**

Il 25 maggio 2023, l'UNHCR ha pubblicato una guida sul concetto di persecuzione per motivi cumulativi proprio alla luce della situazione attuale delle donne e delle ragazze provenienti dall'Afghanistan concludendo che esiste ora per loro una presunzione di riconoscimento dello status di rifugiato (v. [UNHCR](#)). Nonostante l'Afghanistan abbia ratificato la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne ([CEDAW](#)) è indubbio che le misure adottate dal regime talebano hanno portato ad una situazione di severa, sistematica e istituzionalizzata di discriminazione verso le persone che si identificano nel genere femminile. Il concetto di discriminazione inoltre, è la chiave per determinare l'esistenza di una persecuzione al fine di concedere lo status di rifugiato (v. [N.F. TAN, M. INELI-CIGER](#) P.796). Pertanto, sebbene alcune misure discriminatorie prese singolarmente possano configurare una persecuzione ai sensi dell'art. 9, paragrafo 1 lett. a) della Direttiva Qualifiche, altre, se prese cumulativamente, soddisfano i requisiti di cui alla lett. b) della stessa disposizione, e risultano sufficientemente gravi da essere analoghe a quelle di cui alla lett. a). Si noti come l'Avvocato generale abbia nuovamente introdotto l'argomentazione secondo la quale le donne costituiscono un particolare gruppo sociale solo in ragione della loro condizione di appartenere al genere femminile. Nell'caso C-621/21 si trattava di una domanda di protezione internazionale in Bulgaria presentata da una cittadina turca di origine curda vittima di violenza domestica, la quale temeva che qualora fosse rientrata in Turchia, avrebbe messo a repentaglio la propria vita. Anche in questo caso, De La Tour ha evidenziato che le donne appartengono ad un gruppo of *distinct identity* perché percepite tali dalla società (v.

CGUE, [WS](#) § 72). Nel caso in esame, si può concludere che le domande di asilo presentate da donne e ragazze provenienti dall'Afghanistan presentano caratteristiche specifiche che consentirebbero alle autorità competenti di discostarsi dal metodo di valutazione individuale, in linea di principio richiesto dall'articolo 4, paragrafo 3, della Direttiva Qualifiche (v. [UNHCR](#) punti da 53 a 55). Infatti, le misure discriminatorie a cui sono esposte le donne e le ragazze afgane fanno parte di un regime di segregazione e oppressione imposto esclusivamente alle stesse a causa della loro presenza sul territorio, indipendentemente dalla loro identità o circostanze personali (v. [NICOLOSI, T. E. LAGRAND](#) e [M. BAGARIC, E P. DIMOPOULOS](#) p. 314).

#### 4. Considerazioni conclusive

Dopo il ritorno dei talebani, alcuni Stati membri tra cui Belgio, Danimarca e Germania, hanno inizialmente sospeso le procedure di asilo nei confronti delle richiedenti asilo afgani, e concesso lo status di rifugiato in modo quasi automatico, semplicemente a causa del loro genere, mentre altri paesi come, Finlandia, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia e Svizzera hanno sospeso le procedure di rimpatrio per le domande dei richiedenti asilo che sono state respinte. ([EASO, 'Developments in Asylum Procedures in EU+ Countries in Response to the Situation in Afghanistan'](#)). Gradualmente, però nel corso del 2022, gli Stati hanno ripreso le procedure di asilo per i cittadini afgani. Alla luce di questi sviluppi, l'opinione in oggetto, se accolta dalla CGUE, porterebbe ad una sentenza estremamente significativa, che potrebbe indurre anche Stati membri che ancora non lo hanno fatto, ad adeguare le loro politiche di asilo nei confronti delle donne afgane. Se la Corte adottasse il quadro analitico proposto si vedrebbe un concreto avanzamento del diritto internazionale sui rifugiati e un allineamento dell'UE all'UNHCR e al Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite. Inoltre, una sentenza concorde con tale opinione porterebbe ad un miglioramento della protezione nell'UE delle donne di nazionalità di Paesi terzi vittime di atti persecutori a causa del loro genere, e offrirebbe standard più chiari oltre ad un'interpretazione sensibile al genere e armonizzata della Direttiva Qualifiche. Da ultimo, una sentenza concorde non lascia una porta aperta senza riserve in tutte le situazioni, ma stabilisce standard chiari.

#### C. APPROFONDIMENTI

**Per consultare il testo della decisione:**

Conclusioni dell'Avvocato Generale Jean De La Tour nelle [cause riunite C-608/22 e C-609/22 AH e FN con l'intervento di Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl](#) del 9 novembre 2023.

**Giurisprudenza:**

CGUE, sentenza del 5 settembre 2012, [Bundesrepublik Deutschland contro Y e Z](#), cause riunite C-71/11 e C-99/11.

CGUE sentenza del 17 febbraio 2009, [Elgafaji](#), C-465/07.

CGUE sentenza del 2 dicembre 2014 [A e altri contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie](#), Cause riunite da C-148/13 a C-150/13

CGUE sentenza e del 10 giugno 2021, [Bundesrepublik Deutschland - Nozione di minaccia grave e individuale](#), C-901/19.

CGUE sentenza del 7 novembre 2013, [X e a.](#), cause riunite da C-199/12 a C-201/12

CGUE sentenza del 19 novembre 2020, [Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - Servizio militare e asilo](#), C 238/19.

Corte EDU sentenza del 25 febbraio 2020, [A.S.N. e altri c. Paesi Bassi](#), n. 68377/17 e 530/18.

CGUE sentenza del 9 novembre 2021, [Bundesrepublik Deutschland - Mantenimento dell'unità del nucleo familiare](#), C-91/20.

CGUE sentenza del 6 ottobre 2021, [WS v Bulgaria](#) C-621/21

#### Dottrina:

N.F. TAN, M. INELI-CIGER, [Group based protection of Afghan women and girls under the 1951 Refugee Convention](#), in Cambridge University Press, 31 July 2023.

M. Bagaric, e P. Dimopoulos, [Discrimination as the touchstone of persecution in refugee law](#), in [International Journal of the Sociology of Law](#), Volume 32, Issue 4, December 2004.

J. M LEHMANN, [Persecution, Concealment and the Limits of a Human Rights Approach in \(European\) Asylum Law – The Case of Germany v Y and Z in the Court of Justice of the European Union](#), in International Journal of Refugee Law, Volume 26, Issue 1, March 2014.

S. NICOLOSI ,T. E. LAGRAND [Rethinking Gender-Based Asylum: A Look at the Advocate General's Opinion on Women Fleeing the Taliban](#) in EU law analysis blog, 21 Novembre 2023.

#### Altri materiali:

Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne ([CEDAW](#))

[Direttiva 2011/95/UE](#) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

[Carta Dei Diritti Fondamentali Dell'Unione Europea](#), 2000/C 364/01

UNHCR, [Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié et principes directeurs sur la protection internationale au regard de la convention](#) [de Genève], febbraio 2019

UNHCR, [Statement on the concept of persecution on cumulative grounds in light of the current situation for women and girls in Afghanistan: Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union in the cases C-608/](#)

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO), [Developments in Asylum Procedures in EU+ Countries in Response to the Situation in Afghanistan](#), 1 December 2021.

**Per citare questo contributo:** S. RIZZUTO FERRUZZA, *La Corte di Giustizia torna sul concetto di atti persecutori in una prospettiva di avanzamento del diritto internazionale sui rifugiati*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, gennaio 2024.