



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

Alessandro Barazza*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Genesi e oggetto del rinvio pregiudiziale. – 3. Contesto: la nozione di “particolare gruppo sociale” e la sua applicazione in relazione alle c.d. “donne occidentalizzate”. – 4. Le conclusioni dell’Avvocato generale. – 5. La sentenza della Corte. – 6. Commento. – 6.1. *Segue*: la nozione di “particolare gruppo sociale” nuovamente al vaglio della Corte di giustizia. – 6.2. *Segue*: le donne come PGS. Il consolidamento di un approccio sensibile al genere da parte della CGUE. – 6.3. *Segue*: il valore aggiunto della parità di genere nell’ambito del diritto d’asilo. – 6.4. *Segue*: il principio di superiore interesse del minore in materia d’asilo. – 7. Considerazioni conclusive. La nozione di PGS attraverso il prisma di genere, identità ed età.

1. Premessa

Con sentenza emessa in data 11 giugno 2024, nella causa C-646/21 *K e L c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*¹, la Grande Sezione della Corte di giustizia ha avuto occasione di tornare a pronunciarsi

* Dottorando in Diritto europeo presso l’Università di Bologna.

¹ Corte giust. 11 giugno 2024, C-646/21.

sull’interpretazione di talune disposizioni della direttiva 2011/95/UE² e, segnatamente, sulla problematica nozione di “particolare gruppo sociale” (in prosieguo: PGS). La sentenza assume rilevanza sotto diversi profili, *in primis* per la spiccata sensibilità dimostrata dalla Corte verso la situazione di vulnerabilità delle donne richiedenti asilo, in linea, peraltro, con gli impegni recentemente assunti dall’Unione con l’adesione alla Convenzione di Istanbul³. Traspare dalla sentenza la ferma volontà da parte della CGUE di proseguire in un percorso di progressiva *gender-awareness* in materia d’asilo, percorso che ha iniziato a prendere concreta forma da un’altra pronuncia di pochi mesi anteriore⁴ e che pare affermarsi in modo sempre più evidente nell’interpretazione della disciplina della protezione internazionale⁵. Ugualmente rilevanti, all’interno di una sentenza incentrata su due richiedenti asilo minorenni, sono le considerazioni che la Corte dedica al principio di *best interests of the child*, sempre più rilevante in materia d’asilo, come dimostra il crescente numero di sentenze in cui è menzionato⁶. In questa occasione, la Corte non manca di ribadire il

² 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 (rifusione).

³ In particolare, il Capitolo VII della Convenzione di Istanbul è dedicato al tema “Migrazione e Asilo”.

⁴ Corte giust. 16 gennaio 2024, C-621/21, *Intervyuirasht organ na DAB pri MS* (Femmes victimes de violences domestiques). Per alcuni rilievi sull’importante sentenza della Corte, decisa anch’essa in Grande sezione, si vedano in particolare: S. DE VIDO, *La Convenzione di Istanbul quale strumento interpretativo del diritto derivato in situazioni di violenza contro le donne: la sentenza C-621/21 della CGUE* in *SIDIBlog*, 24 febbraio 2024; M. MINARDI, *Il riconoscimento di 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 *BlogDUE*, 28 marzo 2024; 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 *DIC*, n. 3, 2024, p. 1 ss. Lo stretto legame che intercorre fra la sentenza del gennaio 2024 e quella in esame si evince anche dal fatto che ambedue le cause sono pervenute presso la cancelleria della Corte nell’ottobre 2021, venendo assegnate al medesimo relatore, il Giudice Piçarra.

⁵ Si veda la recente sentenza Corte giust. 4 ottobre 2024, C-608/22 e C-609/22, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl* (Femmes Afghanes).

⁶ E. FRASCA, J. CARLIER, *The Best Interests of the Child in ECJ Asylum and Migration Case Law: Towards a Safeguard Principle for the Genuine Enjoyment of the Substance of Children’s Rights*, in *CMLR*, vol. 60, n. 2, 2023, p. 345 ss.

ruolo centrale in tutte le sue numerose declinazioni applicative, sia sostanziali che procedurali.

Nel prosieguo si cercherà di sostanziare le predette osservazioni d'esordio, procedendo in primo luogo a dare conto della genesi e dell'oggetto del rinvio pregiudiziale, al fine di enucleare gli elementi di fatto e le principali questioni giuridiche al vaglio della CGUE. Seguiranno alcune informazioni di contesto, necessarie a cogliere appieno la portata e la rilevanza delle questioni poste alla Corte. Si illustreranno poi le conclusioni dell'Avvocato generale Collins. In seguito, la sentenza della Corte di giustizia verrà analizzata in dettaglio, indagando l'approccio della CGUE alle questioni, profondamente interconnesse, del genere, dell'identità e dell'età delle ricorrenti del caso in esame. Si proporranno dunque alcune riflessioni critiche sui principali aspetti di rilievo della sentenza e, infine, alcune brevi considerazioni conclusive.

2. Genesi e oggetto del rinvio pregiudiziale

Il procedimento principale vedeva due ragazze di nazionalità irachena contestare la legittimità dei provvedimenti del Sottosegretario olandese alla sicurezza e alla giustizia, con i quali quest'ultimo respingeva la richiesta di protezione internazionale avanzata delle due ricorrenti. Queste ultime, dopo aver lasciato l'Iraq congiuntamente al padre, alla madre ed alla zia nel settembre 2015, giungevano nei Paesi Bassi e presentavano richiesta di protezione internazionale quando ancora erano minorenni⁷. La richiesta veniva respinta dalle autorità olandesi, con una decisione di rigetto divenuta definitiva nel luglio 2018. La domanda di protezione internazionale reiterata veniva anch'essa respinta⁸ e, nelle more del nuovo ricorso avverso tale decisione, sorgeva la necessità per il tribunale olandese di ricevere delucidazioni sulla portata di alcune disposizioni della direttiva 2011/95, ed in particolare sulla problematica nozione di "particolare

⁷ Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, ord. 22 ottobre 2021, n. NL20.22045 e NL20.22047, punto 1. L'ordinanza è consultabile in lingua originale sul sito: www.uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2021:11524.

⁸ *Ivi*, punto 2.

gruppo sociale”, di cui all’art. 10, par. 1, lett. d) della direttiva stessa.

Al fine di apprezzare pienamente il significato di tali quesiti, è opportuno soffermarsi brevemente sulle divergenti posizioni emerse nel contraddittorio fra le parti in seno al procedimento principale. Secondo le ricorrenti, la loro lunga permanenza in Olanda in una fase quale quella della minore età avrebbe causato l’assorbimento da parte loro di norme, valori e comportamenti dei loro coetanei olandesi, che queste non esitano a qualificare come “occidentali”. Pare dunque essere questo duplice elemento temporale, nell’accezione cioè di continuità nel tempo del loro soggiorno nei Paesi Bassi e di unicità della loro fascia d’età durante quest’ultimo, a rendere la loro assimilazione delle dinamiche socio-culturali olandesi non già un mero epifenomeno rispetto ad un nucleo identitario già formatosi, ma un aspetto consustanziale ed irrinunciabile della loro identità. Da una siffatta valutazione delle circostanze, le ricorrenti traevano una conseguenza giuridica di rilievo, ossia la loro appartenenza ad un particolare gruppo sociale fondato appunto sull’attributo della c.d. “occidentalità”, e richiedevano dunque di essere riconosciute come rifugiate. Sostenevano, in secondo luogo, che un’eventuale loro espulsione e ritorno forzato in Iraq avrebbe avuto conseguenze estremamente negative per il loro sviluppo e che proprio quest’ultimo fosse stato già in parte compromesso, a causa della perdurante incertezza riguardo l’esito delle loro richieste⁹.

A tale ricostruzione della vicenda si opponeva il Sottosegretariato di Stato alla sicurezza e alla giustizia: secondo quest’ultima, non era possibile fondare sulla mera assimilazione dei costumi sociali di un altro popolo una richiesta di protezione internazionale giuridicamente solida, nemmeno quando questa assimilazione fosse avvenuta durante la minore età. Non vi era inoltre motivo di lamentare una scarsa attenzione al principio di *best interests of the child*, il quale al contrario era da ritenersi pienamente rispettato alla luce delle molteplici garanzie procedurali di cui godono i soggetti minorenni nel quadro della procedura olandese di accoglienza dei richiedenti asilo. La convenuta mancava peraltro di esplicitare in che modo il principio rilevasse nella valutazione sostanziale della concessione o meno dello status di rifugiato, osservando, *inter alia*, che, a prescindere dal grado di

⁹ *Ivi*.

dettaglio della valutazione del superiore interesse delle ricorrenti in quanto minorenni e dalla fase in cui detto interesse fosse stato accertato, nemmeno un'analisi eventualmente più approfondita di tale principio avrebbe potuto mutare l'esito della loro domanda di accoglienza¹⁰.

Sulla scorta delle posizioni sovraesposte e dell'incertezza in merito, segnatamente, all'interpretazione della nozione di particolare gruppo sociale contenuta nella direttiva qualifica il giudice del rinvio decideva allora di porre alla Corte di giustizia cinque questioni pregiudiziali¹¹. Le domande, nel complesso, facevano emergere due questioni giuridiche di fondo: in primo luogo, la possibilità che l'occidentalizzazione avvenuta durante la minore età potesse costituire un requisito adeguato ai fini della concessione della protezione internazionale, soddisfacendo i due requisiti cumulativi previsti per il riconoscimento di un PGS; in secondo luogo, l'impatto concreto del principio di superiore interesse del minore nella valutazione di una domanda di protezione internazionale.

¹⁰ *Ivi*, punto 3.

¹¹ Con il primo e il secondo quesito, il Tribunale olandese mirava ad accertare l'idoneità dell'attributo dell'occidentalità a soddisfare le due condizioni cumulative per il riconoscimento di un PGS, ovvero sia il criterio delle caratteristiche protette e il criterio dell'identità distinta. Con il terzo quesito, il giudice del rinvio si proponeva di verificare, in primo luogo, se la prassi olandese in virtù della quale la valutazione del superiore interesse del minore coinvolto nella procedura di asilo venga effettuata non già con una valutazione concreta della singola situazione di fatto del minore, ma sulla base di una valutazione astratta di detto principio, fosse compatibile con la direttiva, letta alla luce dell'art. 24, par. 2, della Carta. Lo stesso giudice si domandava, in secondo luogo, se la risposta restasse la medesima anche nel caso in cui le autorità si trovasse ad analizzare una domanda di soggiorno per motivi regolari anziché una domanda di protezione internazionale. Con il quarto quesito, il giudice chiedeva poi alla Corte indicazioni sul momento specifico, all'interno dell'esame di una domanda di protezione internazionale, in cui valutare il superiore interesse del minore, e sulle modalità concrete con cui detta valutazione debba svolgersi. Infine, il quinto quesito aveva ad oggetto la compatibilità con il diritto dell'Unione di una prassi statale in base alla quale gli eventuali motivi regolari che potrebbero portare all'accettazione della residenza vengano valutati solo in sede della prima domanda di protezione internazionale avanzata da un richiedente, ma non in sede di esame delle domande reiterate. Cfr. conclusioni dell'Avv. gen. Collins, del 13 luglio 2023, C-646/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, par. 8. È opportuno anticipare in questa sede che, come suggerito dall'AG, la Corte riterrà irricevibili tanto la seconda parte del terzo quesito, quanto il quinto quesito nella sua interezza, ravvisando in entrambi i casi una manifesta irrilevanza della questione per la soluzione della controversia dinanzi al giudice del rinvio. Si veda in proposito: *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sopra citata, punti 66-68.

3. Contesto: la nozione di “particolare gruppo sociale” e la sua applicazione in relazione alle c.d. “donne occidentalizzate”

Come emerge dalla ricostruzione appena effettuata, oggetto della controversia è precipuamente l’interpretazione della nozione di PGS di cui all’art. 10, par. 1, lett. d) della direttiva 2011/95. Nell’interpretazione delle disposizioni di quest’ultima, come per tutti gli strumenti del Sistema Europeo Comune d’Asilo (SECA)¹², un ruolo privilegiato è assegnato alla Convenzione di Ginevra del 1951¹³. Quest’ultima, pur non essendo una fonte di diritto dell’Unione, ha giocato un ruolo cruciale nell’elaborazione e nell’interpretazione del diritto derivato¹⁴; non sorprende, dunque, che dalla Convenzione la direttiva mutui sia la definizione di rifugiato che la tassonomia dei motivi di persecuzione da cui dipende l’accoglimento della richiesta di protezione internazionale¹⁵.

L’appartenenza ad un PGS rappresenta per l’appunto uno dei motivi di persecuzione che possono condurre alla concessione della protezione

¹² Per un’analisi più dettagliata e complessiva del Sistema Europeo Comune d’Asilo si rimanda, *ex multis*, a: L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Milano, 2023; S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell’immigrazione e dell’asilo dell’Unione Europea*, Torino, 2022; A. M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, M. GESTRI (a cura di), *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, 2021; E. TSOURDI, C. COSTIELLO, *The Evolution of EU Law on Refugees and Asylum*, in P. CRAIG, G. DE BURCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2021, p. 766 ss.

¹³ La Convenzione rappresenta infatti la «pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati», v. considerando n. 3, direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. Lo stesso organo giurisdizionale dell’Unione ha avuto modo di rimarcarlo in una linea giurisprudenziale costante a partire dalla sentenza Corte giust. 2 marzo 2010, C-175/08, C-176/08, C-178/08, C-179/08, *Salahadin Abdulla e a.*, punto 8.

¹⁴ L. DANIELE, *op. cit.*, p. 409; P. MCDONOUGH, T. TUBAKOVIC, *International Refugee Law and EU Asylum Law: Accordance and Influence*, in E. TSOURDI, P. DE BRUYCKER (eds.), *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, Cheltenham, 2022, p. 141 ss.

¹⁵ H. DORIG, I. KRAFT, H. STOREY, H. BATTJES, *Asylum Qualification Directive 2011/95/EU*, in K. HAILBRONNER, D. THYM, (eds.), *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, Monaco-Oxford-Baden Baden, 2022, p. 1234 ss.

internazionale, ma costituisce al tempo stesso anche il «motivo meno chiaro»¹⁶, essendo privo di una autonoma definizione nel dettato dello strumento normativo. La nozione ha finito dunque per assumere diverse forme e sfumature di significato entrando a contatto con le varie giurisdizioni interne, favorendo così il cristallizzarsi di prassi applicative divergenti¹⁷. A fronte di questa situazione, il tentativo dell'UNHCR di fare chiarezza sulla corretta interpretazione della nozione attraverso apposite Linee Guida ha ottenuto solo in parte l'effetto auspicato, soprattutto a causa del loro carattere non vincolante¹⁸. La stessa Unione, peraltro, si è in parte discostata dalle indicazioni di quest'ultimo, interpretando i due approcci per l'identificazione di un PGS proposti nelle Linee Guida, l'approccio cioè delle «caratteristiche protette» e della «percezione sociale»¹⁹, come cumulativi, anziché alternativi²⁰. Se da un lato la natura nebulosa²¹ della

¹⁶ Come riconosciuto peraltro dallo stesso UNHCR nella sua veste di «custode» dell'interpretazione autentica della Convenzione. Si veda: UNHCR, *Linee-guida in materia di protezione internazionale: "Appartenenza a un determinato gruppo sociale" ai sensi dell'art. 1A (2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati*, 2002, reperibile online, par. 1.

¹⁷ A. T. ALEINIKOFF, *Protected Characteristics and Social Perceptions: An Analysis of the Meaning of "Membership of a Particular Social Group"*, in E. FELLER, V. TURK, F. NICHOLSON (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, 2003, p. 263 ss., spec. p. 264-65.

¹⁸ Basti pensare, ad esempio, al fatto che taluni Stati hanno mancato di riconoscere l'esistenza di un PGS sulla base di considerazioni, quali la coesione o le dimensioni del gruppo e il riconoscimento reciproco dei suoi membri, considerate dall'UNHCR estranee alla *ratio* della categoria stessa. Ai limiti dovuti al carattere non vincolante delle Linee Guida fa riferimento anche C. QUERTON, *Gender and the Boundaries of International Refugee Law: Beyond the Category of Gender-Related Asylum Claims*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 37, n. 4, 2019, p. 379 ss., spec. p. 381.

¹⁹ Come noto, il criterio delle c.d. «caratteristiche protette» si basa sulla sussistenza di caratteristiche immutabili o comunque irrinunciabili, che legano i soggetti del gruppo; d'altro canto, il criterio della c.d. «percezione sociale» (o «identità distinta») si fonda sulla identità distinta dei membri del gruppo agli occhi della società di origine. Si veda, per maggiori dettagli: UNHCR, cit., par. 11.

²⁰ Un'analisi del carattere contraddittorio dell'approccio cumulativo della Corte rispetto, segnatamente, alla stessa formulazione della direttiva 2011/95 si ritrova in: M. BALBONI, *La Protezione Internazionale in Ragione del Genere, dell'Orientamento Sessuale e dell'Identità di Genere*, Torino, 2012, spec. p. 204 ss.

²¹ Di «nebulous nature» in riferimento alla nozione di PGS fanno riferimento J. C. HATHAWAY, M. FOSTER, *The Law of Refugee Status*, Cambridge, 2014, p. 424.

nozione di PGS ha rappresentato a ben vedere anche un *atout*, contribuendo ad allentare le maglie di un sistema altrimenti eccessivamente rigido grazie alla sua adattabilità e al suo carattere evolutivo²², il crescente ricorso a questa nozione che si riscontra nella prassi anche a livello europeo impone tuttavia uno sforzo per arginare il suo carattere di indeterminatezza, il quale rischia di alimentare la percezione che la categoria si presti ad un uso talora più ampio e talaltre più restrittivo, a scapito di esigenze di certezza del diritto. Il ruolo della Corte di giustizia può risultare da questo punto di vista determinante.

La situazione di endemica incertezza che caratterizza la nozione di PGS ha da sempre rappresentato un insidioso ostacolo per le donne e le minori in cerca di protezione internazionale, quali le due ricorrenti nel caso in esame. In assenza di un chiaro riferimento al genere come motivo di persecuzione, i soggetti di sesso femminile hanno sovente tentato di fondare le loro richieste di accoglienza proprio sulla base dell'appartenenza ad un PGS²³, con esiti non sempre positivi. A fronte di una maggioranza di Stati ormai aperti a riconoscere che le donne possano in linea di principio costituire un gruppo sociale solo sulla base di tale caratteristica biologica, ve ne sono taluni decisamente più restii ad adottare un simile approccio, preferendo accordare lo status di rifugiate a quelle donne che condividono, oltre al sesso, anche altre caratteristiche comuni²⁴.

In numerose circostanze, le donne hanno allora tentato di fondare la loro domanda di accoglienza sulla base dell'appartenenza a gruppi sociali più ristretti. Si è posta in particolare la questione se

²² La necessità di interpretare la nozione in senso evolutivo è stata evidenziata dallo stesso Alto Commissariato, in: UNHCR, cit., par. 3.

²³ J. FREEDMAN, *Women's Right to Asylum: Protecting the Rights of Female Asylum Seekers in Europe*, in *Human Rights Review*, vol. 9, n. 4, 2008, p. 413 ss., spec. p. 420. Si vedano a proposito anche le recenti valutazioni offerte dall'Alto Commissariato in *UNHCR's Views on Gender-Based Asylum Claims and Defining "Particular Social Group" to Encompass Gender: Using international law to support claims from women and girls seeking protection in the U.S.*, 2022, reperibile online, spec. p. 4. In tale report si afferma chiaramente che il motivo di persecuzione del PGS «has been increasingly invoked in asylum applications in recent years, especially in cases that have a gender component».

²⁴ A rilevare queste, in verità minoritarie, tendenze sono diversi commentatori, tra cui: A. TIZZANO, *Why Doesn't She Seek International Protection in the European Union?*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 54, n. 2, 2022, p. 559 ss., spec. p. 620; L. STAMME, *op. cit.*, p. 6.

l'assimilazione da parte delle donne di uno "stile di vita occidentale" potesse risultare idonea per l'identificazione di un PGS, composto dunque da "donne occidentalizzate". Le risposte delle varie giurisdizioni nazionali sono state però, anche in questo caso, divergenti²⁵.

Nei Paesi Bassi, paese all'origine del rinvio pregiudiziale nel caso in oggetto, si esprimeva sul tema il Consiglio di Stato nel 2018²⁶, stabilendo che la categoria delle donne occidentalizzate non fosse idonea, in linea di principio, a costituire un PGS. Secondo la Suprema Corte amministrativa olandese, una siffatta categoria non era accomunata da una caratteristica innata o fondamentale per l'identità, ed era, al contrario, eccessivamente disomogenea. La concessione della protezione internazionale a tale categoria di donne, sottolineavano i giudici, poteva essere concessa soltanto nel caso eccezionale in cui le richiedenti dimostrassero che lo stile di vita occidentale fosse in realtà espressione di convinzioni politiche o religiose, atte a renderle potenzialmente oggetto di atti di persecuzione. Tale orientamento, unito alle difficoltà ad identificare un PGS composto da donne in quanto tali di cui si è dato conto in precedenza, ha da ultimo portato taluni giudici olandesi a valutare l'opportunità di riconoscere come membri di un PGS richiedenti asilo occidentalizzati non tanto sulla base del loro genere, bensì sulla base di aver introiettato costumi e abitudini di vita

²⁵ Favorevole alla concessione di protezione internazionale per una donna occidentalizzata si è dimostrato ad esempio il Tribunale amministrativo di Stoccarda già nel 2011, secondo il quale una donna single, con uno stile di vita occidentale, non religiosa e priva di mezzi finanziari, è a rischio di persecuzione di genere da parte di attori non statali in Iraq, suo paese d'origine. Una menzione di detta pronuncia si ritrova in C. QUERTON, *One step forward, two steps back? Interpreting "Particular Social Group" in the European Union*, in *ICLQ*, vol. 71, n. 2, 2022, p. 425 ss., spec., p. 440. Ad esiti diametralmente opposti giungeva invece il Consiglio di Stato olandese nel novembre 2018 e, ancora il Consiglio belga per il contenzioso degli stranieri nel 2022. Si veda in proposito: N. F. TAN, M. I. CIGER, *Group-based protection of Afghan women and girls under the 1951 Refugee Convention*, in *ICLQ*, vol. 72, n. 3, 2023, p. 793 ss., spec. p. 809. Al netto delle differenze della situazione individuale delle ricorrenti nonché degli stati d'origine di queste, traspare dalle valutazioni di merito operate dai singoli tribunali nazionali una fondamentale diversità di vedute fra gli Stati Membri in merito all'opportunità di considerare lo stile di vita occidentale come caratteristica irrinunciabile dell'identità di una persona, idoneo quindi a soddisfare uno dei requisiti essenziali per il riconoscimento di un gruppo sociale.

²⁶ Raad van State, sent. 21 novembre 2018, n. 201701423/1/V2, consultabile in lingua originale su: www.uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2018:3735.

occidentali durante l’età del loro sviluppo, ovverosia la minore età. È su tale questione che i giudici di Lussemburgo sono chiamati a pronunciarsi nel caso in esame.

Sono dunque le perduranti difficoltà, in taluni Stati membri, nel riconoscimento di un gruppo sociale composto da donne in quanto tali e le incertezze in merito al valore giuridico da attribuire all’occidentalizzazione, in particolare durante la minore età, le problematiche all’origine delle domande pregiudiziali nel caso al vaglio della CGUE²⁷. Ad occuparsi in prima battuta di queste questioni è l’AG Collins, le cui conclusioni si analizzeranno di seguito.

4. *Le conclusioni dell’Avvocato generale*

Nelle conclusioni presentate il 13 luglio 2023²⁸, l’Avvocato generale Collins decide di affrontare le prime due questioni congiuntamente, indagando quindi *a)* quale rilievo abbia la nozione di occidentalità ai sensi del diritto dell’Unione, *b)* se questa possa godere di un rilievo autonomo, ossia indipendente da considerazioni di carattere politico o religioso, e *c)* se soddisfatti i requisiti previsti dalla direttiva per configurare un particolare gruppo sociale.

In merito al primo aspetto, l’AG si dimostra scettico sull’opportunità di assegnare valenza giuridica al concetto di occidentalità. Oriente e occidente richiamano infatti a «regioni vaste ed eterogenee con una moltitudine di tradizioni religiose, codici morali e valori»²⁹, al punto che espressioni quali «stile di vita occidentale» e «donne occidentalizzate» sono «in gran parte prive di significato»³⁰, se

²⁷ Sotto il primo profilo, è bene sottolineare fin d’ora che taluni degli ostacoli di cui si è dato conto nell’inquadrare le donne come membri di un PGS sono destinati a ridursi significativamente - sebbene non a scomparire - in seguito alla già menzionata sentenza emessa dalla Corte nel gennaio 2024, in un caso riguardante una donna richiedente protezione internazionale in quanto vittima di violenza domestica. Con detta pronuncia, la Corte ha infatti per la prima volta riconosciuto l’idoneità di donne cittadine di paesi terzi a costituire un PGS, in virtù della sola appartenenza al sesso femminile. La sentenza annotata, è importante segnalare, origina tuttavia da una domanda pregiudiziale di un tribunale olandese anteriore alla predetta statuizione.

²⁸ Conclusioni dell’Avv. gen. Collins, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sopra citate.

²⁹ *Ivi*, par. 18.

³⁰ *Ivi*.

non addirittura dannose. L'AG si propone allora di evitare l'uso di questi termini, ma non rinuncia al tentativo di riformularli in una veste giuridicamente più solida, inquadrando i valori, norme e comportamenti concreti adottati dalle ragazze durante la loro permanenza in Olanda come un'adesione da parte loro al valore della parità tra uomini e donne³¹. Oggetto d'indagine diventa quindi l'idoneità non già di minorenni occidentalizzati, bensì di donne aderenti al valore della parità di genere a rappresentare un PGS, sebbene il giudice del rinvio avesse avuto cura di esplicitare come la causa in esame non riguardasse le donne occidentalizzate in quanto tali³². Queste infatti, ai sensi della consolidata giurisprudenza olandese, non avrebbero avuto titolo allo status di rifugiate se non in circostanze particolari³³. La valutazione dell'AG diventa quindi anche un'occasione per valutare la compatibilità di una prassi giurisprudenziale siffatta con la direttiva qualifiche.

In riferimento ai requisiti cumulativi per il riconoscimento di un PGS, riguardanti le caratteristiche protette e l'identità distinta del gruppo³⁴, l'AG dapprima rileva come il genere possa in talune circostanze essere un criterio sufficiente per definire un siffatto gruppo³⁵. Rilevando tuttavia come «le ricorrenti non sostengono di avere diritto alla protezione internazionale solo a causa del loro genere», l'AG non si sofferma ulteriormente sul punto, preferendo

³¹ *Ivi*, par. 7.

³² Il tribunale del rinvio, infatti, sottolineava nella sua ordinanza del rinvio come nel presente procedimento non si ponesse la questione se le “donne occidentalizzate” potessero essere considerate un gruppo sociale specifico quanto se *i cittadini* di paesi terzi che risiedono nel territorio dello Stato membro *per una parte significativa della fase della vita in cui formano la propria identità* e che adottano e adottano norme, valori e comportamenti concreti che siano consuetudine in quello Stato membro potessero costituire un PGS. Lo stesso giudice del rinvio aveva però anche aggiunto che, a suo avviso, era evidente che i valori a cui si riferivano le ricorrenti riguardassero in particolare la parità tra uomini e donne. Si veda: Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, ord. 22 ottobre 2021, sopra citata, punti 19, 23 e 25.

³³ Si veda *supra*, sezione 3, in cui si dà conto dell'orientamento assunto dal Consiglio di Stato olandese nel 2018 e adottato poi dal Sottosegretariato alla Sicurezza e alla Giustizia.

³⁴ Criteri riformulati dall'AG nei termini di «aspetti interni di un gruppo» ed «aspetti esterni di un gruppo».

³⁵ L'AG Collins cita in particolare le conclusioni dell'Avv. gen. De La Tour, del 20 aprile 2023, C-621/21 *Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Femmes victimes de violences domestiques)*.

concentrarsi invece sulla rilevanza dell’adesione al valore della parità di genere per l’identificazione di un PGS³⁶. Riconosce, per quanto concerne l’aspetto interno del gruppo, che una convinzione siffatta possa essere qualificata come una “fede”, da intendersi come «accettazione o sensazione che qualcosa sia vero»³⁷, e che questa non necessiti di essere necessariamente fondata su convinzioni di natura politica o religiosa, al contrario di quanto affermato nella giurisprudenza del Consiglio di Stato olandese. Tale fede laica ha un carattere irrinunciabile tanto sul piano fattuale, per la sua capacità di informare una serie di scelte di vita fondamentali per l’identità dell’individuo, quanto sul piano giuridico, in quanto espressione di un ampio fascio di diritti garantiti dalla Carta, *in primis* dall’articolo 21³⁸. Un ordinamento quale quello dell’Unione, fondato sul valore della parità di genere, non può lasciare sprovviste di una forma di protezione quelle donne e quelle ragazze, originarie di paesi terzi, che hanno fatto proprio tale valore fino a renderlo parte integrante della loro stessa identità, né gli Stati membri possono aspettarsi che queste adeguino il loro comportamento in modo tale da evitare potenziali atti persecutori³⁹.

Relativamente all’aspetto esterno del PGS, l’AG sostiene che l’identità distinta del gruppo si possa desumere, *inter alia*, dal fatto che la società accetti dal punto di vista giuridico o sociale determinati comportamenti tenuti dagli uomini, mentre punisca gli stessi comportamenti quando tenuti dalle donne⁴⁰. E, citando l’orientamento dell’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo relativo all’Iraq, paese d’origine delle ricorrenti, conclude che le donne che conducono la loro vita riconoscendosi nella parità di genere si pongono nella condizione di trasgredire i costumi sociali di tale Stato e sono quindi esposte al rischio di essere stigmatizzate e di subire ripercussioni⁴¹. La valutazione operata conduce inevitabilmente a ritenere che la categoria di donne che credono nella parità di genere possano costituire un PGS in una società

³⁶ Conclusioni dell’Avv. gen. Collins, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sopra citate, par. 26.

³⁷ *Ivi*, par. 29.

³⁸ *Ivi*, par. 37.

³⁹ *Ivi*, parr. 35 e 39.

⁴⁰ *Ivi*, par. 46.

⁴¹ *Ivi*, par. 47

come quella irachena, in quanto potenzialmente soggette ad atti di persecuzione proprio sulla base della loro adesione al valore della parità di genere, e in quanto prive di effettiva tutela da parte delle autorità locali⁴².

Con riferimento al tema del superiore interesse del minore nell'ambito della procedura d'asilo, l'AG riconosce innanzitutto l'obbligo per gli Stati membri di applicare l'art. 24 della Carta approntando garanzie specifiche di carattere non solo procedurale, ma anche sostanziale, in sede di analisi della domanda. Il solo soddisfacimento di garanzie procedurali⁴³, come aveva tentato di far valere la convenuta nel procedimento principale ed il Governo dei Paesi Bassi in sede di udienza, non è dunque sufficiente in quanto si tradurrebbe nel rischio di cristallizzare il principio in una mera sequenza di procedure *ad hoc*, prive di un'effettiva capacità di incidere sull'esito finale della domanda di accoglienza avanzata da un minore. Allo stesso modo, l'AG riconosce anche come le modalità e le tempistiche di tale valutazione rimangano ad appannaggio degli Stati membri, nell'ambito della loro autonomia procedurale⁴⁴. A proposito dell'asserito danno di natura psicologica derivante dall'incertezza sull'esito della loro richiesta di protezione internazionale, l'AG Collins, pur riconoscendo che «vivere in uno stato prolungato di incertezza e di minaccia possa comportare uno stress che può causare ritardi o danni allo sviluppo dei minori»⁴⁵, afferma che tale circostanza non sia di per sé idonea a fondare un diritto alla protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95, né un trattamento più indulgente della richiesta di protezione internazionale⁴⁶.

5. La sentenza della Corte

Come l'AG, la Corte muove anch'essa dalla considerazione che la

⁴² *Ivi*, par. 48.

⁴³ *Ivi*, par. 58.

⁴⁴ *Ivi*, par. 60. L'AG sottolineava anche la necessità di basare la valutazione del BIC sulla base di elementi quali l'età anagrafica ed evolutiva, il genere, il livello di scolarizzazione, lo stato di salute fisico e mentale, la situazione familiare ed eventuali vulnerabilità particolari.

⁴⁵ *Ivi*, par. 70.

⁴⁶ *Ibidem*.

locuzione «norme, valori e comportamenti occidentali» sia in realtà impropria e vada intesa piuttosto nel senso di «adesione nel valore fondamentale della parità tra uomini e donne, sancito in particolare all’articolo 2 TUE»⁴⁷. Al contrario dell’AG, invece, i giudici di Lussemburgo adottano una posizione decisamente più netta sull’idoneità delle donne a costituire un PGS, in linea con la pronuncia sulle donne vittime di violenza domestica, di pochi mesi anteriore⁴⁸. Richiamandosi ad essa, la Corte rileva come l’appartenenza al sesso femminile costituisca in modo evidente una caratteristica innata e sia quindi, autonomamente considerata, già sufficiente a soddisfare il primo requisito per l’identificazione di un PGS⁴⁹. L’adesione al valore della parità di genere rappresenta tuttavia agli occhi della CGUE una «caratteristica comune ulteriore» che, in aggiunta a quella del dato biologico, contribuisce ad individuare un gruppo sociale dal perimetro più circoscritto, quello delle «donne che condividono l’effettiva adesione al valore della parità di genere»⁵⁰. Richiamandosi all’art. 10, par. 2 della direttiva qualifiche, la Corte conferma inoltre come non sia necessario che le richiedenti posseggano effettivamente la caratteristica comune ulteriore di cui sopra, ma sia sufficiente che questa «venga attribuita alla persona interessata nel suo paese d’origine»⁵¹.

Per quanto concerne invece il secondo requisito, ovvero sia l’identità distinta del gruppo nel paese d’origine, i giudici di Lussemburgo riconoscono che le donne «possono essere percepite in modo diverso dalla società circostante»⁵² per il solo fatto di essere tali, ed essere quindi potenzialmente oggetto di norme sociali, morali o giuridiche in grado di distinguerle ed isolarle rispetto al resto della società⁵³. Le donne, a rischio di isolamento già solo in ragione del loro sesso, sono ancora più vulnerabili qualora dimostrino di aderire al valore della parità di genere, con tutte le conseguenze in termini di stile di vita che discendono da una simile convinzione: il requisito dell’identità distinta

⁴⁷ *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sopra citata, punti 33 e 34.

⁴⁸ *Intervjuirasht organ na DAB pri MS*, sopra citata.

⁴⁹ *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sopra citata, punto 42.

⁵⁰ *Ivi*, punto 43.

⁵¹ *Ivi*, punto 47.

⁵² *Ivi*, punto 48.

⁵³ *Ibidem*.

risulta in tal modo anch'esso soddisfatto⁵⁴.

La prassi olandese che negava l'esistenza di un PGS rappresentato dalle donne occidentalizzate in assenza di motivazioni politico-religiose è dunque esplicitamente riconosciuta come contraria all'impianto della direttiva qualifiche⁵⁵. E non poteva d'altronde essere altrimenti, se solo si consideri che i motivi di persecuzione sulla base dell'opinione politica e della fede religiosa, tanto nella Convenzione di Ginevra quanto nella direttiva 2011/95, rimangono ben distinti da quello fondato invece sull'appartenenza ad un PGS⁵⁶.

I giudici di Lussemburgo precisano infine che non sarebbe ammissibile considerare l'identificazione nella parità di genere da parte delle ricorrenti come «un'attività che abbia mirato esclusivamente o principalmente a creare le condizioni necessarie alla presentazione di una domanda di protezione internazionale»⁵⁷, se viene dimostrato che tale identificazione sia effettiva. Allo stesso modo, lo Stato membro non può negare la protezione alle ricorrenti, sostenendo che queste potrebbero evitare il rischio di persecuzione nel loro paese d'origine mantenendo nascosta la loro adesione alla parità di genere⁵⁸.

In materia di superiore interesse del minore, la Corte nega innanzitutto l'irricevibilità delle domande pregiudiziali, argomento avanzato dalla convenuta e basato sul fatto che le due ricorrenti non fossero più minorenni. Al momento della presentazione delle domande reiterate, sottolineano infatti i giudici, queste avevano ancora meno di 18 anni⁵⁹.

Concentrandosi allora sull'art. 4, par. 3 della direttiva 2011/95, la Corte osserva come l'esame di una richiesta di protezione internazionale debba essere svolto su base individuale e, segnatamente, tenendo conto dell'età del richiedente⁶⁰. Una volta appurata la minore età del soggetto, l'articolo 24 della Carta postula, da un lato, la verifica dell'interesse superiore di tale minore e, dall'altro lato, la possibilità per

⁵⁴ *Ivi*, punto 49.

⁵⁵ *Ivi*, punto 52.

⁵⁶ UNHCR, *Linee Guida sulla Protezione Internazionale: 'Appartenenza a un determinato gruppo sociale'*, cit., par. 4.

⁵⁷ *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, punti 62 e 63.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, punto 71.

⁶⁰ *Ivi*, punto 76.

quest’ultimo di esprimere liberamente la propria opinione, opinione che le autorità competenti dovranno tenere in debita considerazione.

Nel merito, i giudici di Lussemburgo ricordano innanzitutto come il superiore interesse del minore debba essere valutato in tutte le sue molteplici dimensioni ai sensi dell’articolo 3 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, ovverosia quella di diritto sostanziale, principio interpretativo e regola procedurale⁶¹. Tutti questi aspetti devono quindi poter tutti esplicarsi appieno anche nell’attuazione della direttiva qualifiche, e poter «influire concretamente sul processo decisionale»⁶². Nel valutare tale interesse, gli Stati membri devono «tenere debitamente presenti, in particolare, il principio dell’unità del nucleo familiare, il benessere e lo sviluppo sociale del minore, ivi compresa la sua salute, la sua situazione familiare e la sua istruzione, e le considerazioni attinenti alla sua incolumità e sicurezza»⁶³. Al tempo stesso, la Corte riconosce anche come gli Stati membri godano di un ampio margine di autonomia nella determinazione non soltanto delle modalità e tempistiche in cui valutare l’interesse superiore del minore, ma anche e soprattutto delle conseguenze concrete che occorre ricavare dall’età del richiedente. Rimane tuttavia l’esigenza che l’esame sia individuale e che le conseguenze di tale esame siano desunte sulla base dell’interesse superiore di tale minore specificamente e singolarmente inteso. L’art. 24 così inteso, dunque, «osta a che l’autorità nazionale competente statuisca su una domanda di protezione internazionale presentata da un minore senza aver determinato in concreto l’interesse superiore di tale minore, nell’ambito di una valutazione individuale»⁶⁴. Nell’ambito di tale valutazione individuale, la Corte ricorda inoltre il diritto dei minori ad essere ascoltati e ad esprimere la propria opinione in funzione della loro età e maturità, richiamandosi al considerando 18 della direttiva. Quest’ultimo va letto ed esplicitato anche alla luce degli articoli 14 e

⁶¹ UNCRC, *General Comment n. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, 2013, reperibile online, par. 46. Per un commento approfondito sulle varie dimensioni della nozione di *best interests* si veda in particolare: W. WANDERHOLE, G. TURKELLI, S. LEMBRECHTS, *Children’s rights: a commentary on the Convention on the rights of the child and its protocols*, Cheltenham, 2019, spec. p. 59 ss.

⁶² *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sopra citata, punto 73.

⁶³ *Ivi*, punto 75.

⁶⁴ *Ivi*, punto 84.

15 della direttiva 2013/32 (direttiva Procedure), la quale permette agli Stati membri di far sostenere ai minori un colloquio personale, da condursi con modalità consone all'età di questi e consultando eventualmente esperti in materia minorile⁶⁵.

La Corte indica infine come un soggiorno di lunga durata durante il quale un richiedente minore ha forgiato la propria identità possa essere preso in considerazione al fine di valutare una domanda di protezione internazionale sulla base dell'appartenenza ad un PGS, senza tuttavia spingersi fino a riconoscere che tali minori possano effettivamente costituire un PGS⁶⁶. Questa precisazione appare in linea con l'impianto generale della sentenza, in cui fin da principio l'accento è posto sulla caratteristica del sesso biologico delle ricorrenti, più che sulla loro età. E tuttavia, come si argomenterà più oltre, l'effettiva incidenza della minore età nell'identificazione di un PGS risulta oltremodo vaga dalla formulazione impiegata dalla Corte, con il rischio che la vulnerabilità intrinseca alla minore età non sia pienamente riconosciuta.

6. *Commento*

La sentenza annotata presenta numerosi spunti di riflessione su cui è opportuno soffermarsi. Interpretando l'art. 10, par. 1, lett. *d*) della direttiva qualifiche, i giudici di Lussemburgo si esprimono, da un lato, sulla tutela delle donne richiedenti asilo in quanto membri di un PGS e, dall'altro, sulla portata del principio di *best interests of the child* e degli obblighi incombenti sulle autorità nazionali per effetto di quest'ultimo. L'analisi che si propone di seguito intende approfondire questi aspetti, e in particolare: *a*) il contributo della sentenza allo sviluppo della nozione di PGS; *b*) l'importanza della pronuncia per la tutela dei diritti delle donne richiedenti asilo; *c*) la rilevanza del valore della parità di genere nella soluzione della questione; *d*) il ruolo del superiore interesse del minore e dell'articolo 24 della Carta in materia d'asilo e protezione internazionale.

⁶⁵ *Ivi*, punti 79 e 80. Anche in questo caso, tuttavia, la Corte non manca di sottolineare come «il momento o i momenti in cui tale valutazione deve avvenire e la forma che essa deve assumere» restino nella discrezionalità degli Stati Membri.

⁶⁶ *Ivi*, punto 83.

6.1. Segue: la nozione di “particolare gruppo sociale” nuovamente al vaglio della Corte di giustizia

La pronuncia della Corte contiene importanti indicazioni relativamente all’interpretazione della nozione di PGS ai sensi della direttiva qualifiche, oltre che sulle modalità in cui tale nozione vada accertata da parte delle autorità nazionali.

I giudici del Lussemburgo confermano *in primis* come le due condizioni per il riconoscimento di un particolare gruppo sociale ai sensi della direttiva 2011/95 siano da intendersi in senso cumulativo e non alternativo⁶⁷. In altri termini, occorre sempre dimostrare che i membri del gruppo in questione condividano sia una caratteristica innata, immutabile o irrinunciabile, sia una identità distinta nel paese d’origine⁶⁸.

Dall’ordinanza di rinvio, erano tuttavia emersi alcuni dubbi e fraintendimenti da parte del giudice nazionale in merito al preciso significato della nozione di PGS e delle condizioni per il suo accertamento, che la Corte ha provveduto a chiarire.

Con particolare riferimento al criterio dell’identità distinta del gruppo nel paese d’origine, il giudice nazionale si domandava in primo luogo se quest’ultima andasse accertata dal punto di vista dello Stato membro ovvero del paese d’origine delle richiedenti. Sul punto, la Corte chiarisce come la valutazione vada effettuata ponendosi dalla prospettiva del paese terzo in questione, sottolineando comunque il margine di autonomia degli Stati membri nel decidere di considerare come “società circostante” il paese terzo nella sua interezza o solamente una porzione del suo territorio o popolazione⁶⁹.

In secondo luogo, il giudice nazionale si interrogava sul modo in cui

⁶⁷ *Ivi*, punto 40.

⁶⁸ Questa interpretazione restrittiva che, come si è già visto, si pone in contrasto con le Raccomandazioni fornite dall’UNHCR, rappresenta tuttavia una linea giurisprudenziale costante della Corte. Si vedano a proposito: Corte giust. 7 novembre 2013, C-199/12 a 201/12, *X e a.*, punto 45; 4 ottobre 2018, C-652/16, *Ahmedbekova*, punto 89.

⁶⁹ *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sopra citata, punto 50.

l'identità distinta del gruppo andasse concretamente accertata⁷⁰. L'AG si era soffermato ampiamente sulla questione nelle sue conclusioni, rilevando come «l'onere di dimostrare che un particolare gruppo sociale possiede un'identità distinta in un determinato paese sembra [...] ricadere in egual misura sul richiedente e sullo Stato membro e non esclusivamente sul primo»⁷¹. La Corte riprende tale considerazione e ne amplia la portata, sottolineando che l'obbligo di cooperazione delle autorità nazionali con il richiedente non interessa solo l'accertamento dell'identità distinta del gruppo sociale nella società d'origine, ma si estende all'acquisizione di tutti gli elementi necessari per la valutazione della richiesta di protezione internazionale⁷². Gli Stati membri possono certamente decidere che il richiedente sia tenuto a produrre quanto prima tutti gli elementi necessari a motivare la domanda di protezione internazionale, ma tali elementi costituiscono soltanto «il punto di partenza della procedura di esame dei fatti e delle circostanze condotta dalle autorità competenti»⁷³. Al tempo stesso, tale richiesta deve sempre essere oggetto di un esame concreto e individuale della situazione del singolo richiedente, in ossequio a quanto previsto all'art. 4, par. 3 della direttiva⁷⁴.

Nel concreto, al fine di verificare l'identità distinta di un gruppo sociale, le autorità preposte sono tenute a raccogliere «informazioni precise e aggiornate da varie fonti, quali l'EASO e l'UNHCR nonché le organizzazioni internazionali per i diritti umani pertinenti»⁷⁵. Nel caso specifico in cui la richiesta di protezione internazionale provenga da una donna, dovrebbe costituire oggetto di indagine, segnatamente, la «posizione delle donne davanti alla legge, i loro diritti politici, sociali ed economici, i costumi culturali e sociali del paese e le conseguenze nel caso non vi aderiscano»⁷⁶. Le pratiche tradizionali dannose nei confronti delle donne, nonché l'incidenza di specifiche forme di

⁷⁰ Rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch, ord. 22 ottobre 2021, sopra citata, punti 26 e 27.

⁷¹ Conclusioni dell'Avv. gen. Collins, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sopra citate, par. 45.

⁷² *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sopra citata, punti 56-58.

⁷³ *Ivi*, punto 57.

⁷⁴ *Ivi*, punto 59.

⁷⁵ *Ivi*, punto 60.

⁷⁶ *Ivi*, punto 61.

violenza e l’assenza di protezione statale sono anch’essi elementi che vanno presi in considerazione nella ricostruzione, da parte delle autorità statali, della percezione sociale del paese terzo verso le donne, e quindi della loro identità distinta⁷⁷.

6.2. Segue: le donne come PGS. Il consolidamento di un approccio sensibile al genere da parte della CGUE

L’elemento di primaria importanza che emerge dalla sentenza riguarda l’approccio da tenere nei casi di richieste di protezione internazionale da parte di soggetti di sesso femminile. La Corte ribadisce infatti l’idoneità delle donne, in quanto tali, a costituire un PGS, senza che vi sia necessità di dimostrare caratteristiche ulteriori. Invero, come si vedrà, tale orientamento non è innovativo né rivoluzionario, ma si è dimostrato tuttavia necessario a fronte di una certa persistente disomogeneità e contraddittorietà nelle prassi statali in materia.

La tutela delle donne e delle minori richiedenti protezione internazionale ha da sempre sofferto dell’impostazione originaria della Convenzione di Ginevra la quale, pur nella sua apparente neutralità rispetto al tema del genere, finisce ha proposto *de facto* un modello prevalentemente maschile⁷⁸ di interpretazione della figura del rifugiato⁷⁹. A fronte di tale situazione, tuttavia, diversi attori nel diritto

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ UNHCR, *Linee-guida in materia di protezione internazionale N. 1: La persecuzione legata al genere, ai sensi dell’art. 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati*, 2002, reperibile online, par. 5.

⁷⁹ Agli occhi dei redattori della Convenzione, infatti, il “rifugiato” era prevalentemente un soggetto in fuga da regimi oppressivi verso talune ideologie politiche. Le donne richiedenti asilo faticavano non poco a trovare autonoma collocazione all’interno di tale schema concettuale, essendo considerate come soggetti a-politici ed essendo gli atti di persecuzione da queste subito sovente derubricati come vicende di natura privata e dunque al di fuori dell’ambito di applicazione della Convenzione stessa. La mancanza di un motivo specifico di persecuzione legato al genere rendeva infine difficile far emergere le ragioni strutturali che potevano portare alla loro sistematica oppressione. Sul punto si vedano: S. KNEEBONE, *Women within the Refugee Construct: ‘Exclusionary Inclusion’ in Policy and Practice - The Australian Experience*, in *International Journal of Refugee Law*, vol. 17, n. 1, 2005,

internazionale hanno lavorato per un innalzamento degli *standard* di tutela, *in primis* l'UNHCR⁸⁰. Gli sforzi operati da quest'ultimo fin dalla metà degli anni '80 hanno permesso un adeguamento interpretativo interno alla Convenzione, su due livelli: da un lato, si è tentato di promuovere un'interpretazione dell'intero impianto della Convenzione il più possibile attento alle problematiche specifiche delle donne in ragione del loro genere; dall'altro lato, si è incentivato l'utilizzo specifico da parte degli Stati contraenti della categoria di PGS come motivo di persecuzione idoneo a riconoscere lo *status* di rifugiate alle donne richiedenti asilo⁸¹. Un ulteriore impulso in direzione di una lettura *gender-sensitive* della Convenzione proveniva anche dall'interazione con altri strumenti pattizi, tra cui in primo luogo la CEDAW: ne nasceva una vera e propria opera di «cross-fertilisation»⁸², tramite la quale il diritto dei rifugiati ha potuto riscoprire le sue «human rights roots»⁸³ e rafforzare profondamente la tutela di donne e ragazze richiedenti asilo. A livello regionale, la Convenzione di Istanbul ha raccolto i frutti, per così dire, di questa eredità, ponendo precisi obblighi in capo agli Stati contraenti in merito al trattamento delle donne richiedenti asilo⁸⁴. Forte degli sviluppi sul piano internazionale di cui si è appena dato conto, una simile sensibilità si è così gradualmente riverberata anche nelle singole giurisdizioni nazionali europee, le quali hanno sempre più di frequente riconosciuto le donne come idonee a

p. 7 ss.; S. MULALLY, *Domestic Violence Asylum Claims and Recent Developments in International Human Rights Law: A Progress Narrative?* in *ICLQ*, vol. 60, n. 2, 2011, p. 459 ss.; J. FREEDMAN, *op. cit.*, p. 416-18; A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 569.

⁸⁰ Per una ricostruzione dettagliata sullo sviluppo di una sensibilità di genere nel diritto internazionale si vedano: A. EDWARDS, *Transitioning Gender: Feminist Engagement with International Refugee Law and Policy 1950-2010*, in *Refugee Survey Quarterly*, vol. 29, n. 2, 2010, p. 21 ss.; A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 572; D. E. ANKER, *Refugee Law, Gender, and the Human Rights Paradigm*, in *Harvard Human Rights Journal*, vol. 15, 2002, p. 133 ss., spec. p. 138; M. BALBONI, *op. cit.*, p. 78.

⁸¹ UNHCR, *Conclusion No. 39 (XXXVI): Refugee Women and International Protection*, 1985, reperibile online. Si vedano anche: UNHCR, *Linee-guida in materia di protezione internazionale N. 1: La persecuzione legata al genere*, cit., par. 4.

⁸² M. BALBONI, *op. cit.*, pp. 87-88.

⁸³ D. ANKER, *op. cit.*, p. 135.

⁸⁴ In particolare, l'articolo 60 vincola ora gli Stati a riconoscere la violenza contro le donne basata sul genere come una forma di persecuzione, ad adottare un'interpretazione sensibile al genere per ciascuno dei motivi della Convenzione e a sviluppare procedure di accoglienza sensibili al genere.

costituire un PGS⁸⁵.

Se non inedita, la posizione della CGUE rimane nondimeno significativa a fronte di una *opinio* minoritaria, ma particolarmente tenace, presente in diverse giurisdizioni nazionali, secondo cui la mera appartenenza al sesso femminile non sarebbe sufficiente a configurare di per sé la sussistenza di un PGS, ma necessiterebbe di essere integrata da altre caratteristiche più specifiche, che restringano lo spettro dei potenziali beneficiari di protezione. Si tratta di resistenze quasi viscerali, spesso scaturite dalla preoccupazione che la nozione diventi eccessivamente ampia, e che si sono tradotte nel tempo nell’elaborazione, da parte di giudici e operatori del settore a vari livelli, di «overly complicated and unnecessarily detailed social groups»⁸⁶.

La stessa Unione ha in una certa misura ereditato e contribuito a perpetuare alcuni di questi equivoci: nella direttiva 2004/83/EC, antesignana dell’attuale direttiva qualifiche, si affermava, in modo in verità assai blando, che nella determinazione di un PGS «possono valere considerazioni di genere»⁸⁷. In seguito, nella relazione di accompagnamento alla proposta di rifusione della direttiva, la Commissione ancora osservava come «di norma il sesso in quanto tale non è un criterio sufficiente per definire un determinato gruppo sociale ma viene generalmente combinato con altri fattori»⁸⁸, avanzando tuttavia la possibilità di riconoscere che «per definire un determinato gruppo sociale occorre tenere debito conto del sesso del richiedente»⁸⁹: questa formulazione, anch’essa non scevra da ambiguità, ha trovato poi spazio nella versione definitiva della direttiva. Si ritiene allora di condividere l’osservazione per cui incertezze relativamente al ruolo del genere femminile come motivo di appartenenza ad un PGS hanno condotto, talvolta, a respingere richieste di asilo meritevoli di essere

⁸⁵ J. C. HATHAWAY, M. FOSTER, *op. cit.*, p. 439.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ Art. 10, par. 1, lett. d), della direttiva 2004/83/CE.

⁸⁸ Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, recante norme minime sull’attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, p. 8.

⁸⁹ *Ibidem*.

riconosciute⁹⁰.

Ed è proprio su queste premesse che si può cogliere l'importanza del chiarimento operato dalla Corte di giustizia in merito alla nozione di PGS applicata a richiedenti di sesso femminile: riprendendo le raccomandazioni e le *best practices* sviluppatesi a livello internazionale in materia, la Corte le fa proprie e le rafforza anche all'interno dell'Unione, favorendo in tal modo anche il recepimento degli obblighi incombenti su quest'ultima in virtù dell'adesione alla Convenzione di Istanbul⁹¹. Segnale di questo intendimento è la scelta della Corte di citare, quali trattati pertinenti ai sensi dell'art. 78, par. 1, TFUE, tanto la CEDAW quanto la Convenzione di Istanbul⁹². L'importanza di quest'ultima è peraltro sottolineata dalla Corte anche in riferimento alla verifica, da parte delle autorità nazionali, della sussistenza del timore fondato delle ricorrenti di subire atti di persecuzione in ragione dell'appartenenza ad un PGS. Rimarcano infatti i giudici del Lussemburgo come la nozione di atti persecutori di cui all'art. 9, par. 2, della direttiva vada interpretata anch'essa alla luce della Convenzione e, in particolare, dell'art. 60, par. 1, della stessa⁹³.

⁹⁰ Si veda a questo proposito l'osservazione di A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 621. Secondo quest'ultima, infatti, «uncertainties surrounding gender-related aspects under the membership of a particular social group ground lead to divergent interpretations in Member States, which are inconsistent with both E.U. law and international refugee law, resulting in the rejection of some applicants' cases that should have been granted refugee status». Di questa riluttanza nel riconoscere il sesso femminile come motivo di appartenenza ad un PGS è d'altronde possibile scorgere una traccia evidente nella domanda pregiudiziale rivolta alla Corte nella causa C-621/21, decisa nel gennaio 2024: il giudice bulgaro, interpellando la CGUE, chiedeva segnatamente qualora fosse possibile fare riferimento *esclusivamente* al genere biologico ai fini di accertare l'appartenenza a un particolare gruppo sociale. V. *Intervyuirasht organ na DAB pri MS*, sopra citata, punto 34.

⁹¹ Per una valutazione complessiva dell'impatto della Convenzione di Istanbul all'interno dell'ordinamento dell'Unione, si veda in particolare: D. PORCHERON, *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention d'Istanbul: une avancée majeure dans la lutte contre les violences de genre*, in *RTDE*, vol. 60, n. 1, 2024, p. 49 ss.

⁹² *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sopra citata, punti 36 e 37.

⁹³ *Ivi*, punto 55.

6.3. Segue: il valore aggiunto della parità di genere nell’ambito del diritto d’asilo

Altrettanto rilevante nella sentenza in esame è il ruolo che la Corte riserva al valore della parità di genere, in luogo della nozione dai tratti eccessivamente vaghi e incerti come quella dell’occidentalizzazione. Di tale chiarimento gli operatori del settore dovranno inevitabilmente tenere conto, evitando il ricorso a concetti di dubbia valenza giuridica quali “occidentalità” e “stile di vita occidentale”. La posizione della Corte rappresenta tuttavia un valore aggiunto sul piano sostanziale, oltre che formale, e richiede quindi un’analisi più approfondita.

A tal fine, è d’uopo ricordare innanzitutto che la parità di genere nell’ordinamento dell’Unione presenta una quadruplice veste di valore fondante ai sensi dell’art. 2 TUE, di obiettivo nell’azione interna ed esterna ex. art. 3 TUE, di principio trasversale a tutte le politiche in base a quanto disposto dagli articoli 8 e 10 TFUE, nonché di diritto fondamentale sancito all’art. 23 della Carta⁹⁴. L’opera di progressiva espansione della portata del principio di non-discriminazione tra i sessi ha portato l’Unione, come recentemente sottolineato dalla Commissione «all’avanguardia nel mondo per la parità di genere»⁹⁵, e

⁹⁴ Alla posizione di assoluto rilievo a livello sovranazionale del principio di parità di genere si è giunti, come noto, per approssimazioni successive: nelle prime fasi, questa era concepita *in primis* come non-discriminazione in materia salariale, ex. art. 119 TCEE. Su detta disposizione, la Corte di giustizia ha avuto modo di pronunciarsi in numerose occasioni, a partire dalla nota sentenza Corte giust. 8 aprile 1976, 43/75 *Defrenne*. Si vedano, più di recente: Corte giust. 8 maggio 2019, C-486/18 *Praxair MRC* e 3 giugno 2021, C-624/19, *Tesco Stores*. Con lo sviluppo del processo di integrazione, la parità tra uomini e donne nel diritto UE ha conosciuto uno sviluppo che ne ha esteso progressivamente la portata dapprima in tutti i gangli della dimensione occupazionale, lavorativa e della sicurezza sociale e, in seguito, ben al di fuori di essi. Tale processo è avanzato fino a culminare, con il Trattato di Amsterdam, all’obiettivo sancito nei Trattati di sviluppare una politica di *gender mainstreaming*. Si veda sul punto: M. BELL, *Mainstreaming equality norms into European Union asylum law*, in *ELR*, vol. 26, n. 1, 2001, p. 20 ss., spec. p. 21. Per un approfondimento sull’evoluzione del valore della parità uomo-donna nel diritto UE si veda: F. SPITALERI, M. L. VALLAURI, *La parità tra donne e uomini nel diritto dell’Unione Europea*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Milano, 2017, p. 450 ss.

⁹⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al

tuttavia non è sfuggito in dottrina come alcuni settori di azione dell'Unione abbiano visto questo principio faticare ad imporsi in modo capillare: la politica UE dell'immigrazione e dell'asilo è senz'altro uno di essi. È invero alquanto curioso osservare come proprio tale settore e quello della non-discriminazione sulla base del sesso, pur essendo stati due fra i prodotti più significativi delle modifiche apportate con il Trattato di Amsterdam, abbiano per lungo tempo faticato ad interagire⁹⁶. Una difficoltà di dialogo che si può in parte ascrivere all'influenza che la Convenzione di Ginevra ha esercitato nello sviluppo dell'azione dell'Unione in materia di protezione internazionale e che ha avuto l'effetto di riprodurre alcune limitazioni di tale strumento normativo anche nel contesto sovranazionale, ivi compresa la sua *gender blindness*. Il richiamo a questo concetto ha dunque, a giudizio di chi scrive, la rilevante conseguenza di sviluppare ulteriormente la politica di *mainstreaming* del principio dell'uguaglianza tra i sessi, introducendola in modo esplicito anche in un'area come quella dell'immigrazione e asilo, rimasta fino a questo momento in una certa misura estranea a tale principio. In tal modo, la coerenza dell'azione dell'Unione risulta indubbiamente rafforzata.

In linea con l'importanza attribuita al valore della parità di genere, i giudici di Lussemburgo negano che quest'ultima possa essere considerata come una mera «preferenza per un determinato stile di vita»⁹⁷, come avevano tentato di far valere alcuni Stati membri nelle osservazioni preliminari presentate alla Corte. Una volta accertata l'effettiva e concreta adesione delle richiedenti al principio di parità uomo-donna non è dunque possibile qualificare questa adesione convinta come un pretesto per ottenere la protezione internazionale, né tantomeno si può esigere che le richiedenti vi rinuncino per omologarsi

Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 5 marzo 2020, Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025, p. 1.

⁹⁶ M. BELL, *op. cit.*, p. 22. Il fatto che «these two areas of EU legislation – gender equality and asylum – have yet to become consistently connected» è sottolineato anche, più di recente, da C. WARIN, *Gender in European Union Asylum Law: The Istanbul Convention as a Game Changer?*, in *International Journal of Refugee Law*, vol. 36, nn. 1-2, 2024, p. 93 ss, spec. p. 94.

⁹⁷ Conclusioni dell'Avv. gen. Collins, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sopra citate, par. 13.

alla situazione del loro paese di provenienza⁹⁸.

È altresì importante ed apprezzabile l’osservazione della Corte per cui l’effettiva identificazione nel valore della parità di genere «può, se del caso, essere considerata anche come motivo di persecuzione fondato sulla religione o sulle opinioni politiche»⁹⁹. L’adesione a tale valore esprime infatti una convinzione e una rivendicazione relativamente al ruolo delle donne all’interno di un dato contesto sociale e politico, e come tale merita di essere inquadrata. In questo senso, introdurre il principio della parità fra i sessi in materia d’asilo può contribuire al superamento del vetusto paradigma delle donne come meri oggetti di protezione, ed evidenziare invece il loro ruolo di soggetti attivi e latrici di rivendicazioni politiche o religiose¹⁰⁰. Un contributo, occorre sottolineare, che nel caso di specie rafforza non soltanto la soggettività attiva delle ricorrenti in quanto donne, ma anche in quanto soggetti minorenni. Sarà anche e soprattutto responsabilità dei tribunali nazionali dare seguito alle indicazioni tracciate dalla Corte, dimostrando di accordare al motivo di persecuzione basato sull’opinione politica altrettanta importanza quanto al motivo di persecuzione basato sull’appartenenza ad un PGS, ed iniziando dunque a garantire lo status di rifugiate sulla base di entrambi i motivi, ove ne ricorrano i presupposti. Lo stesso UNHCR ha d’altronde già riconosciuto come sia ben possibile applicare cumulativamente anche più di un motivo di persecuzione¹⁰¹. Si favorirebbe concretamente, in tal modo, la de-costruzione di quell’immagine di soggetto debole e bisognoso di tutela che la nozione di PGS tende ad evocare con riferimento al sesso femminile e che rischia, paradossalmente, di acuire l’emarginazione e discriminazione delle donne stesse.

Non è invece immediatamente chiaro dalla pronuncia della Corte qualora anche i soggetti di sesso non femminile, che aderiscano

⁹⁸ *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, punti 62 e 63.

⁹⁹ *Ivi*, punto 52.

Si vedano, nello stesso senso, anche le conclusioni dell’Avv. gen. Collins, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sopra citate, par. 23.

¹⁰⁰ C. QUERTON, *Gender and the Boundaries of International Refugee Law: Beyond the Category of Gender-Related Asylum Claims*, cit., p. 384. Sul punto si veda inoltre: A. EDWARDS, *op. cit.*, p. 22.

¹⁰¹ UNHCR, *Linee Guida sulla Protezione Internazionale: ‘Appartenenza a un determinato gruppo sociale’*, cit., par. 4.

anch'essi convintamente al valore della parità di genere, possano essere a loro volta definiti come membri di un particolare gruppo sociale. Nella formulazione impiegata dai giudici del Lussemburgo, infatti, la caratteristica dell'adesione al valore della parità è esplicitamente riconosciuta quale caratteristica comune supplementare¹⁰² rispetto a quella del sesso biologico, e dunque, apparentemente, non autonoma da quest'ultima. Tuttavia, anche soggetti di sesso non femminile potrebbero acquisire un'identità distinta rispetto al contesto sociale del loro paese d'origine ed essere soggetti ad atti persecutori in ragione della loro adesione al valore della parità di genere sebbene, con buona probabilità, in misura minore rispetto alle loro controparti femminili. E d'altronde, non può certo sfuggire la contraddizione con il principio stesso di parità fra i sessi del riconoscere *a priori* soltanto per i soggetti di sesso femminile la possibilità di essere qualificate come membri di un PGS in virtù di adesione convinta a tale principio.

È dunque auspicabile che in future pronunce la Corte possa sciogliere questa apparente contraddizione, riconoscendo anche i soggetti di sesso non femminile, come membri di un PGS qualora dimostrino un'adesione convinta al valore della parità fra i sessi e siano a rischio di persecuzione nel paese d'origine. Questo vale in modo particolare per i soggetti minorenni, come si vedrà di seguito¹⁰³.

6.4. Segue: *il principio di superiore interesse del minore in materia d'asilo*

In merito al principio di *best interests of the child*, sancito all'art. 24, par 2, della Carta¹⁰⁴, la Corte richiama in buona parte posizioni già

¹⁰² *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sopra citata, punto 43.

¹⁰³ *Infra*, sezione d). Lo stesso giudice del rinvio aveva espresso la convinzione che gli uomini e soprattutto i ragazzi minorenni potessero "occidentalizzarsi" a seguito di una lunga permanenza in uno Stato membro e risultare, in ragione di ciò, potenziali vittime di atti persecutori. Il giudice aveva dunque chiesto conferma alla Corte dell'idoneità anche di questi ultimi a costituire un PGS. Si veda: *Rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch*, ord. 22 ottobre 2021, sopra citata, punto 23.

¹⁰⁴ La disposizione recita: «In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente». Per uno studio approfondito sull'art. 24 della Carta e sul

assunte nel corso dei numerosi casi in cui la questione si è posta in materia d’asilo¹⁰⁵.

È apprezzabile in particolare il riconoscimento da parte della CGUE di come l’interesse superiore del minore comporti per gli Stati l’obbligo di approntare non solo garanzie procedurali specifiche, ma anche di effettuare valutazioni nel merito e su base spiccatamente individuale in riferimento a ciascun minore coinvolto. Lo stesso principio era, peraltro, già stato evidenziato anche dalle Linee Guida in materia dell’EASO, in cui si sottolineava come «tenere in primaria considerazione l’interesse superiore del minore dovrebbe far parte di un processo individuale avviato per tutti i minori» e da applicarsi «a tutte le decisioni e le procedure relative alla protezione internazionale»¹⁰⁶. La prassi olandese si era rivelata, del tutto inspiegabilmente, in marcato contrasto rispetto agli standard in materia: a proposito della scarsa considerazione di merito del principio di *best interests* nei singoli casi individuali avevano infatti espresso forti critiche sia l’UNHCR che numerose altre parti coinvolte nella difesa dei soggetti minorenni¹⁰⁷.

Sul punto si dimostra invece netto l’AG Collins, seguito poi dalla Corte: non è rintracciabile nessun elemento né nella direttiva 2011/95, né tantomeno nella Carta «che indichi che l’interesse superiore del

ruolo del principio di *best interests of the child*, si rimanda a: AA.VV., *Solidarietà*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 2605 ss.; A. GOUTTENORE, *Article 24. Droits de l’enfant*, in F. PICOD, C. RIZCALLAH, S. V. DROUGHENBROECK (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne: commentaire article par article (3ème ed.)*, Paris, 2023, p. 691 ss.; L. RATTI, *Art. 24. Diritti del minore*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *op. cit.*, p. 475 ss.; R. LAMONT, *Art. 24. The Rights of the Child*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford-Portland, 2014, p. 661 ss.

¹⁰⁵ Si veda per un approfondimento esaustivo sul tema, troppo vasto per essere affrontato in questa sede, il contributo di E. FRASCA, J. CARLIER, *op. cit.*

¹⁰⁶ EASO, *Guida Pratica sull’interesse superiore del minore in materia d’asilo*, 2019, reperibile online, p. 15.

¹⁰⁷ Si veda su questo punto: UNHCR, *Statement on Membership of Particular Social Group and the Best Interests of the Child in Asylum Procedures Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union in the case of K., L. v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-646/21)*, 2023, accessibile online, parr. 3.2.3 e 3.2.4. Si vedano altresì le Osservazioni conclusive del Comitato sui Diritti dei Minori (CRC) relative ai Paesi Bassi: CRC, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Kingdom of the Netherlands*, 2022, reperibile online, parr. 36 e 37.

minore non debba essere preso in considerazione nel valutare nel merito le domande relative ai minori»¹⁰⁸.

L'orientamento della Corte è ancora più importante alla luce del fatto che non sono soltanto i Paesi Bassi ad aver peccato in taluni frangenti di una scarsa attenzione alla piena attuazione del principio di *best interests* in tutte le sue molteplici sfaccettature: come evidenziato sempre dall'EASO nella sua Guida pratica sull'interesse superiore del minore nelle procedure di asilo, «al momento attuale, la maggior parte degli Stati UE+ non dispone di una procedura consolidata per dare attuazione a quest'obbligo giuridico nell'ambito dei sistemi di asilo»¹⁰⁹.

E tuttavia, proprio l'orientamento assunto della Corte rischia di rimanere confinato su un piano meramente formale, alla luce dell'ampio margine discrezionale lasciato agli Stati nell'attuazione del principio stesso: un'attuazione poco solida e coerente delle garanzie specifiche pur ricordate dalla CGUE rischia, al pari delle incertezze sul tema della nozione di PGS, di creare preoccupanti vuoti di tutela o comunque di favorire un "ecosistema" poco attento ai bisogni specifici dei minori d'età. Di tale rischio, è necessario che si facciano carico non soltanto il legislatore dell'Unione in sede di elaborazione degli atti legislativi, ma anche le singole giurisdizioni nazionali, applicando le disposizioni del diritto dell'Unione rilevanti con un particolare riguardo alle Linee Guida relative ai richiedenti asilo minorenni dell'UNHCR, dell'EASO e del Comitato per i diritti del Fanciullo (CRC). L'Unione attuale pare tuttavia muoversi in una direzione ben diversa, lavorando più che a una riduzione del margine di autonomia statale, ad una attenuazione delle garanzie e dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo. Come è stato sottolineato in dottrina, il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo¹¹⁰ esprime un approccio spiccatamente "difensivo"

¹⁰⁸ Conclusioni dell'Avv. gen. Collins, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sopra citate, par. 58. Si veda anche: *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sopra citata, punto 73.

¹⁰⁹ EASO, *op. cit.*, p. 7. Per "Stati UE+" si intendono i 27 Stati membri dell'Unione Europea, la Norvegia e la Svizzera.

¹¹⁰ V. comunicazione della Commissione, del 23 settembre 2020, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Si vedano altresì i commenti, *ex multis*, di D. THYM, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the "New" Pact on Migration and Asylum*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 28 September

e securitario di gestione del fenomeno migratorio¹¹¹, che investe in ultima istanza anche i soggetti minorenni. Nonostante le rassicurazioni della Commissione¹¹², numerose previsioni, tra cui la possibilità del trattenimento alla frontiera¹¹³ e della raccolta dei dati biometrici dei minori di età non inferiore a 6 anni, sollevano preoccupazioni sul piano del rispetto di diritti fondamentali quali la libertà personale e la tutela dei dati personali, e paiono difficilmente compatibili con il rispetto del BIC¹¹⁴.

In secondo luogo, nonostante l’attenzione che la Corte dedica al principio di *best interests*, non può passare inosservato come la questione da cui muoveva il rinvio pregiudiziale riguardasse l’idoneità

2020, reperibile online; P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l’asilo: più ombre che luci*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 379 ss.

¹¹¹ Il riferimento è a L. TSOURDI, *The EU’s New Pact on Migration and Asylum: three key arguments*, in *EU Law Analysis*, 14 September 2023, reperibile online, la quale parla di una «defensive policy stance in migration» da parte dell’Unione. Più in generale, sulle criticità del nuovo patto, in particolare sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali, si vedano, fra gli altri: M. GERBAUDO, *The European Commission’s Instrumentalization Strategy: Normalizing Border Procedures and De Facto Detention*, in *EP*, vol. 7, n. 2, 2022, p. 615 ss.; G. PERIN, *Se questo è un Patto. Prime riflessioni a seguito dell’approvazione del Patto europeo sulla migrazione e l’asilo*, in *Questione giustizia*, 2024, p. 28 ss.

¹¹² Presentando la proposta per un Nuovo Patto sulla Migrazione e l’Asilo, la Commissione aveva infatti sottolineato come la riforma rappresentasse un’occasione per «rafforzare le garanzie e le norme di protezione previste dal diritto dell’UE per i minori migranti». V. comunicazione della Commissione, del 23 settembre 2020, cit., p. 8.

¹¹³ Con particolare riferimento al trattenimento del minore, è opportuno osservare che una simile prospettiva si pone in netto contrasto con le raccomandazioni, in particolare, del CRC, il quale ha già avuto occasione di sottolineare come «[a]ny kind of child immigration detention should be forbidden by law and such prohibition should be fully implemented in practice». V. in proposito: CRC, *Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return*, 2017, reperibile online, spec. p. 3. Si veda anche: C. PASIOURTIDOU, *Is Immigration Detention Out of the Question? A Child-Based Approach to Immigration Detention and Family Unity*, in M. KLAASSEN, S. RAP, P. RODRIGUES, T. LIEFAARD (eds.), *Safeguarding Children’s Rights in Immigration Law*, Cambridge, 2020, p. 133 ss., spec. pp. 147-148.

¹¹⁴ Si veda a riguardo: F. DI GIANNI, *Il trattamento dei minori stranieri negli atti del Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo*, in *Quaderni AISDUE, Fascicolo speciale*, n. 4, 2024. Un parere critico sul Nuovo Patto su Migrazione e Asilo è stato espresso anche da *Save the Children*, in uno *statement* reperibile online.

della categoria dei minori occidentalizzati a costituire un PGS. Era dunque lo sviluppo di un'identità occidentale, unitamente alla minore età dei soggetti in questione, a fondare la richiesta di asilo delle due ricorrenti, più che la caratteristica innata del sesso femminile¹¹⁵. La scelta di riformulare la questione posta dal giudice del rinvio, spostando l'asse dell'indagine dalla categoria dei minori occidentalizzati a quella delle donne che si identificano nella parità di genere produce l'effetto di "depotenziare" il fattore della minore età. Infatti, se è certamente vero che tra le donne che aderiscono al valore della parità di genere la CGUE include esplicitamente anche le ragazze minorenni, il "centro di gravità" del PGS così come individuato dalla Corte risulta essere il genere, più che la minore età. In tal modo, rimane peraltro un'ambiguità di fondo sull'effettivo peso di quest'ultima, di per sé considerata, nell'individuazione di un PGS. Forse anche per questo l'UNHCR aveva prospettato una soluzione diversa, pur criticando esso stesso il concetto di occidentalità al pari della Corte¹¹⁶. Nelle sue osservazioni presentate il 21 giugno 2023, aveva infatti dapprima evidenziato come i richiedenti che, rivendicando i propri diritti umani, sono percepiti in contrasto alle prevalenti norme socio/culturali o religiose del loro paese d'origine possono soddisfare le condizioni cumulative previste dalla direttiva. Questa considerazione, aggiungeva successivamente l'Alto Commissariato, vale in particolare per le richieste di asilo presentate da bambini, adolescenti e giovani, i quali hanno sviluppato tali caratteristiche comuni in una fase di vita in cui formano la loro identità¹¹⁷. L'UNHCR aveva dunque chiaramente riconosciuto che talune categorie di minori potessero costituire un PGS, basando peraltro la sua interpretazione su una lettura della Convenzione di Ginevra, oltre che della direttiva qualifiche, alla luce del principio di *best interests of*

¹¹⁵ Lo stesso tribunale del rinvio lo ribadisce in più occasioni, si veda a proposito: Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, ord. 22 ottobre 2021, sopra citata, punto 22.

¹¹⁶ UNHCR, *Statement on Membership of Particular Social Group and the Best Interests of the Child in Asylum Procedures Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union in the case of K., L. v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, cit., par. 4.2.2.

¹¹⁷ *Ivi*, par. 4.2.3.

*the child*¹¹⁸.

Al contrario, i giudici di Lussemburgo si limitano ad osservare come un soggiorno di lunga durata in una fase in cui un richiedente minore abbia sviluppato la propria identità vada meramente «preso in considerazione»¹¹⁹ nella valutazione circa l'esistenza di un PGS, senza tuttavia prendere una posizione più netta sulla possibilità che questi possano, indipendentemente dal loro sesso biologico o genere, costituire un gruppo sociale ai sensi della direttiva. Anche in considerazione del fatto che nulla osta a considerare taluni soggetti come appartenenti a più di un PGS¹²⁰, un riconoscimento più convinto da parte della Corte di questa possibilità sarebbe senz'altro coerente con l'art. 24, par. 2, della Carta, oltre che con le indicazioni dell'UNHCR, e permetterebbe di ampliare ed intensificare la tutela del minore, senza intaccare le prerogative statali nel valutare *in concreto* la sussistenza degli altri requisiti necessari alla concessione della protezione internazionale.

7. Considerazioni conclusive. La nozione di PGS attraverso il prisma di genere, identità ed età

L'evidenza statistica conferma come le donne in cerca di protezione internazionale all'interno dell'Unione siano confrontate ad un numero maggiore di ostacoli rispetto alle loro controparti maschili¹²¹. Di certo non si può esigere che tale complessità, che affonda le sue radici in

¹¹⁸ *Ibidem*, par. 5.2.8 e 5.2.9. Secondo l'Alto Commissariato, infatti, dal principio di superiore interesse del minore, di cui all'art. 3, par. 1, della Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo e di cui all'art. 24, par. 2, della Carta, discende la necessità di interpretare tanto la nozione di “atti persecutori”, quanto gli stessi “motivi di persecuzione” in modo *child-sensitive*. A partire da tale premessa, è dunque ben possibile riconoscere esplicitamente che i minori d'età possano costituire un PGS ai sensi della direttiva qualifichere, avendo riguardo alla situazione del paese d'origine dei richiedenti. Lo stesso UNHCR si era, peraltro, già espresso a favore del riconoscimento dei minori come PGS; si veda a proposito: UNHCR, *Linee Guida sulla Protezione Internazionale: Richieste di asilo di minori ai sensi degli articoli 1(A) 2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati*, 2009, reperibile online, par. 50.

¹¹⁹ *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sopra citata, punto 83.

¹²⁰ Si veda in proposito: UNHCR, *Linee-guida in materia di protezione internazionale N. 1: La persecuzione legata al genere*, cit., par. 23.

¹²¹ A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 561.

motivazioni di natura sociale, culturale ed economica, venga risolta tramite il solo strumento giuridico. E tuttavia il diritto può fornire un contributo cruciale nell'ottica di agevolare il riconoscimento di questi soggetti come rifugiati: la CGUE pare averne preso coscienza e non ha mancato di sfruttare le occasioni opportune per promuovere una lettura del diritto derivato sensibile al genere, attingendo a piene mani ai valori fondanti dell'Unione e ai trattati internazionali rilevanti.

Anche la tutela dei minori gode, come il principio di non discriminazione, di una dimensione privilegiata all'interno dell'Unione, quale obiettivo sancito all'art. 3 TUE e diritto fondamentale garantito dall'art. 24 della Carta. Il principio di *best interests of the child* agisce come perno e punto di equilibrio del sistema, imponendo alle istituzioni e agli Stati Membri di attuare tutte le misure necessarie per proteggere il minore, ma anche per garantirne la partecipazione attiva alle decisioni che lo riguardano. Nel settore dell'asilo e della protezione internazionale, questo principio riveste, almeno sul piano formale, un ruolo di primo piano, comparando a più riprese non soltanto in dichiarazioni di natura politico-programmatica delle istituzioni, ma anche nella maggioranza degli atti vincolanti adottati in materia e nella giurisprudenza della Corte di giustizia¹²². Le stesse autorità nazionali si sono basate su questo principio nell'elaborazione di prassi applicative di favore verso i soggetti minorenni, quali ad esempio la concessione di permessi di soggiorno per ragioni mediche o umanitarie¹²³. E tuttavia, accanto ad iniziative apprezzabili assunte dagli Stati membri, un pieno ed effettivo riconoscimento del superiore interesse e, più in generale, dei diritti del minore richiedente asilo nell'Unione pare ancora scontare numerosi limiti, imputabili tanto alla stessa Unione¹²⁴, quanto agli Stati membri al momento dell'attuazione della normativa sovranazionale e dei loro

¹²² C. PASIOURTIDOU, *op. cit.*, p. 137-138.

¹²³ V. EUAA, *Relazione sull'Asilo 2024*, 2024, reperibile *online*, spec. p. 21, dove si afferma che «alcuni paesi UE+ hanno concesso permessi di soggiorno sulla base di considerazioni umanitarie o mediche, nel tentativo di salvaguardare l'interesse superiore del minore».

¹²⁴ Si veda in questo senso la disamina approfondita sulla visione a tratti contraddittoria della figura del minore, e sulle carenze nella tutela dei loro diritti, nel contesto del SECA, operata da C. SMYTH, *European Asylum Law and the Rights of the Child*, Londra, 2014.

obblighi internazionali¹²⁵.

Lo sforzo della Corte di correggere certe prassi difformi rispetto a questi obblighi è apprezzabile, ed è destinato a diventare ancor più cruciale alla luce dei recenti sviluppi legislativi a livello sovranazionale di cui si è dato conto in precedenza. In assenza di un maggiore impegno da parte degli Stati membri e del legislatore dell’Unione nel concretizzare il principio di *best interests* negli atti politici e legislativi, spetterà in particolar modo alla Corte di giustizia sfruttare appieno le potenzialità insite nell’art. 24 della Carta, eventualmente riconoscendo, se nuovamente sollecitati dalle giurisdizioni nazionali in tal senso, l’idoneità di talune categorie di soggetti minorenni a costituire un PGS, qualora sussistano fondati rischi di atti persecutori riconducibili alla loro minore età.

In definitiva, il percorso dell’Unione per portare tanto le donne quanto i minori d’età *from the margins to the centre*¹²⁶ appare come un processo ancora in divenire. Le premesse per sviluppi positivi non mancano, come la sentenza in esame dimostra. Nondimeno, ulteriori progressi paiono ancora necessari.

¹²⁵ Si rimanda in questo senso ai rilievi dell’EASO sulla mancanza, nella maggior parte degli Stati membri, di una procedura consolidata per dare attuazione al BIC, menzionati *supra*, sezione 6.4.

¹²⁶ Il riferimento è a: *Introduction: Gender in Refugee Law - from the Margins to the Centre*, in E. ARBEL, C. DAUVERGNE, J. MILLBANK (eds.), *Gender in Refugee Law: From the Margins to the Centre*, London, 2014, p. 4 ss.

ABSTRACT (ITA)

Nella sentenza in causa C-646/21, la Corte di giustizia torna a pronunciarsi sulla nozione di “particolare gruppo sociale”, quale condizione per la concessione della protezione internazionale. Nell’interpretare questa nozione con riferimento a due richiedenti asilo minorenni di sesso femminile, la Corte conclude che le donne e le ragazze che hanno maturato un’effettiva identificazione nel valore della parità di genere sono idonee ad essere riconosciute come membri di un particolare gruppo sociale e, quindi, come rifugiate. La CGUE riafferma altresì come gli Stati membri siano tenuti a garantire il pieno rispetto del principio di superiore interesse del minore ogni qualvolta gestiscano richieste di protezione internazionale da parte di soggetti minorenni. Ciò implica, segnatamente, la necessità di procedere ad un esame individuale dell’interesse concreto del singolo minore coinvolto, valutando tutte le molteplici dimensioni che il principio incarna. La sentenza conferma in definitiva lo sforzo della Corte di rileggere l’intera disciplina della protezione internazionale in un’ottica sensibile al genere, anche alla luce della recente adesione dell’Unione alla Convenzione di Istanbul. Uno sforzo che, sebbene necessiti di essere ulteriormente affinato, rappresenta indubbiamente uno sviluppo positivo nell’ambito del diritto UE dell’immigrazione e dell’asilo.

ABSTRACT (ENG)

In its judgement in case C-646/21, the Court of Justice deals with the notion of “particular social group” as a condition for granting refugee status. In interpreting the notion with reference to two female minors, the Court concludes that women and girls who have developed an effective identification with the value of gender equality are eligible for recognition as members of a particular social group and, hence, as refugees. The CJEU also reaffirms the obligation of member states to fully comply with the principle of the best interests of the child whenever they handle applications for international protection from minors. This implies, in particular, the need to assess the concrete best interest of the child involved, assessing all the multiple dimensions that the principle involves.

A. Barazza – *Children of the Western World?* La nozione di “particolare gruppo sociale”

The judgement ultimately confirms the Court’s effort to re-read the entire subject matter of international protection from a gender-sensitive perspective, also in light of the Union’s recent accession to the Istanbul Convention. Despite the need for further refinement, this effort is undoubtedly a positive development in the context of EU asylum law.