

BlogDUE

Il riconoscimento dello *status* di rifugiato per le donne vittime di violenza di genere alla luce della Convenzione di Istanbul: un commento a margine della sentenza WS (C-621/21)

Martina Minardi (Dottoranda di ricerca in diritto europeo presso l'Università Alma Mater Studiorum di Bologna e l'Université Paris II Panthéon-Assas) – 28 marzo 2024

SOMMARIO: 1. 1. Premessa introduttiva. – 2. La Convenzione di Istanbul – 3. La vicenda processuale. – 4. Gli effetti della Convenzione di Istanbul e l'interpretazione conforme operata dalla Corte. – 5. Brevi riflessioni conclusive.

1. Con la sentenza *Intervyuirasht organ na DAB pri MS* (Femmes victimes de violences domestiques) (causa C-621/21, d'ora in poi WS) del 16 gennaio 2024, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha avuto modo di occuparsi della questione della violenza di genere in materia di asilo. Pronunciandosi in via pregiudiziale, la grande sezione della Corte si è avvalsa per la prima volta della Convenzione di Istanbul in sede di interpretazione delle condizioni di riconoscimento dello *status* di rifugiato in caso di donne vittime di atti di violenza di genere e di violenza domestica. Sebbene la sentenza in questione sia significativa sotto diversi aspetti, il presente contributo si limiterà ad analizzare esclusivamente le implicazioni della Convenzione di Istanbul.

Il tema della violenza contro le donne ha costituito e continua ad essere oggetto di particolare attenzione da parte delle Istituzioni europee. A fronte dei [casi allarmanti di violenza di genere e di violenza domestica denunciati dall'Agenzia UE per i diritti fondamentali](#), l'azione dell'Unione nel contrasto a queste tipologie di violenza si è intensificata. In proposito, l'UE ha promosso una serie di strumenti in diversi settori. Nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale, l'Unione ha adottato, in particolare, la direttiva 2012/29/UE relativa alla tutela delle vittime di reato, che detta norme minime in materia di diritti nel contesto del processo penale. In questa sede rileva lo sforzo definitorio compiuto dal legislatore europeo, il quale ha inteso fornire una prima nozione europea della violenza di genere qualificandola come “una forma di discriminazione e una violazione delle libertà fondamentali della

vittima che comprende la violenza nelle relazioni strette, la violenza sessuale (compresi lo stupro, l'aggressione sessuale e le molestie sessuali), [...] e varie forme di pratiche dannose, quali i matrimoni forzati, la mutilazione genitale femminile e i cosiddetti reati d'onore" (considerando 17 della direttiva 2012/29/UE).

Sotto il profilo della politica comune di asilo – ambito della sentenza WS oggetto del presente contributo – la questione della tutela delle donne assume particolare rilevanza, in quanto si fa riferimento ad una categoria di soggetti doppiamente sensibili, vale a dire donne che in ragione degli atti di violenza di genere subiti, fuggono dal proprio paese di origine per richiedere la protezione internazionale. Nonostante l'elevata vulnerabilità di questi soggetti, la disciplina europea ha per lungo tempo ignorato le esigenze relative alla questione della violenza di genere.

La disciplina di riferimento si compone innanzitutto dell'articolo 78 TFUE, il cui paragrafo 1 sancisce che "l'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea [...]. Detta politica deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti". La presente disposizione di diritto primario dispone quindi un rinvio agli strumenti internazionali pertinenti in materia, rispetto ai quali le misure europee attuative della politica di asilo devono risultare conformi. È stato sostenuto che, gli obblighi dei suddetti strumenti internazionali per effetto del rinvio *ex* articolo 78, par. 1 TFUE "sono equiparati di fatto ai Trattati", con la conseguenza che "il diritto derivato ove non conforme [a tali obblighi] sarà illegittimo per violazione delle norme dei Trattati" (F. CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2012 p. 181 ss.).

Quanto ai trattati internazionali evocati all'articolo 78, par. 1 TFUE, rileva espressamente la Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati (di seguito: Convenzione di Ginevra), la quale è incorporata nell'ordinamento dell'Unione per il tramite del rinvio contenuto alla medesima disposizione. Tuttavia, l'articolo 78, par. 1, TFUE richiede che l'*acquis* in materia di asilo sia in conformità non solo alla Convenzione di Ginevra, ma anche degli "altri Trattati pertinenti", senza indicare esplicitamente quali essi siano. È stato rilevato in dottrina che, per rilevare come "Trattato pertinente" ai sensi dell'articolo 78, par. 1, TFUE, una convenzione deve essere conclusa dall'Unione europea o ratificata da tutti gli Stati membri (cfr. M. WILDERSPIN, *Policies on border checks, asylum and immigration*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of fundamental rights: a commentary*, Oxford, 2019, p. 820 ss.; in tal senso v. S. PEERS, V. MORENO-LAX, M. GARLICK, E. GUILD, *EU Immigration and asylum law (text and commentary)*, Leiden, 2015, p. 68 ss.). In altre parole, in base alla convenzione internazionale in questione, la qualificazione come "Trattato pertinente" ai sensi dell'articolo 78, par. 1 TFUE richiederà una valutazione caso per caso.

Da un punto di vista sostanziale, la Convenzione di Ginevra subordina il riconoscimento dello status di rifugiato alla sussistenza di un giustificato timore di persecuzione riconducibile a cinque motivi, nessuno dei quali contiene un riferimento legato al genere. In altri termini, volendo utilizzare le parole dell'Avvocato generale De la Tour "la violenza di genere contro le donne [non costituisce], di per sé, motivo per il riconoscimento della protezione internazionale" ai sensi della Convenzione di Ginevra (conclusioni del 20 aprile 2023, causa C-621/21, *WS*, punto 56). A livello interno poi, la direttiva 2011/95/UE (di seguito: Direttiva qualifiche), stabilisce le norme sull'attribuzione, a cittadini terzi o apolidi, della qualifica dello status di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale. La direttiva riprende, in sostanza, l'articolo 1 A della Convenzione di Ginevra, sancendo che per rifugiato si intende "il cittadino di un paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto paese" (articolo 2, lettera d), direttiva 2011/95). La direttiva qualifiche, come la Convenzione di Ginevra, non riconosce esplicitamente la violenza di genere quale motivo di persecuzione autonomo (il genere del richiedente potrebbe venire in rilievo indirettamente, alla luce di un'interpretazione ampia della direttiva qualifiche, sul punto cfr. conclusioni dell'Avvocato generale De la Tour, *WS*, cit., punto 56).

2. Più recentemente, questa tematica ha trovato riscontro in nuovo e più ambizioso strumento internazionale a livello regionale: la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, più conosciuta come Convenzione di Istanbul. Trattasi di un accordo misto concluso sia dall'Unione sia dagli Stati membri, ad eccezione di Bulgaria, Repubblica Ceca, Ungheria, Lituania, Lettonia e Slovacchia. Nonostante l'avvenuta ratifica da parte della Polonia, la stessa ha annunciato nel 2020 il proprio recesso dalla Convenzione. Per quanto riguarda l'Unione, a seguito della firma intervenuta nel 2017, la decisione di conclusione dell'adesione è stata sottoposta al vaglio della Corte di giustizia in conformità della procedura prevista all'articolo 218, par. 11, TFUE (parere 1/19 della Corte del 6 ottobre 2021; in tal senso si veda [C. MORINI, La questione dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul alla luce del parere 1/19 della Corte di Giustizia, in *fsjeurostudies.eu*, n. 3, 2021, p. 149 ss.](#)). Nel giugno 2023, con le decisioni [2023/1075](#) e [2023/1076](#) del Consiglio, l'Unione ha infine concluso la Convenzione di Istanbul, la quale è entrata formalmente in vigore per l'UE il 1° ottobre 2023.

La Convenzione di Istanbul è uno strumento di particolare importanza sotto plurimi aspetti. Innanzitutto, tra i principali pregi della presente Convenzione si annovera quello di imporre in capo alle Parti che l'hanno ratificata degli specifici obblighi di adottare nella propria legislazione interna

misure volte a prevenire la violenza di genere contro le donne, proteggere le vittime e reprimere penalmente gli autori. Inoltre, rilevando la natura strutturale della violenza di genere, inclusa quella domestica, la Convenzione adotta un approccio olistico prendendo in considerazione una vasta serie di scenari. In questa prospettiva, occorre collocare il Capitolo VII intitolato “Migrazione e asilo”, il quale offre una tutela specifica per le donne migranti e le donne richiedenti asilo vittime di violenza di genere.

In particolare, l’articolo 60 intitolato “Richieste di asilo basate sul genere” prevede al suo paragrafo 1 che “le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che la violenza contro le donne basata sul genere possa essere riconosciuta come una forma di persecuzione ai sensi dell’articolo 1, A (2) della Convenzione [di Ginevra]”. È stato rilevato che la suddetta disposizione racchiude l’obbligo di qualificare quale forma di persecuzione, ai fini della concessione dello *status* di rifugiato, la violenza contro le donne basata sul genere, definita all’[articolo 3 della Convenzione di Istanbul](#) come “qualsiasi violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato” (cfr. F. STAIANO, *Article 60 Gender-based asylum claims*, in S. DE VIDO, M. FRULLI (eds.), *Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence a Commentary on the Istanbul Convention*, Cheltenham, 2023, p. 673 ss.). Il paragrafo 2 dell’articolo 60 poi dispone che “le parti si accertano che un’interpretazione sensibile al genere sia applicata a ciascuno dei motivi della Convenzione”. La relazione esplicativa che accompagna la Convenzione di Istanbul chiarisce che l’obbligo *ex* articolo 60, par. 2 implica di riconoscere e comprendere come il genere possa influire sulle ragioni che soggiacciono a tutti i tipi di persecuzione ([relazione esplicativa della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, Istanbul, 11 maggio 2011](#), punto 312). In proposito, la dottrina ha sottolineato la rilevanza che un’interpretazione sensibile al genere sia garantita al di là della sola appartenenza ad un determinato gruppo sociale (cfr. F. STAIANO, *op. cit.*), in quanto un utilizzo esclusivo di questo motivo di persecuzione determinerebbe “una sorta di ghetizzazione delle donne vittime di violenza, che impedisce di mettere in luce la dimensione politica, sociale e religiosa di alcune forme di violenza” (S. DE VIDO, *Un approccio di genere alle migrazioni nella prospettiva del diritto internazionale alla luce della Convenzione di Istanbul del Consiglio Europa*, in O. M. PALLOTTA (a cura di), *Crisi climatica e questioni di genere*, Napoli, 2022, p. 42 ss.).

L’Unione europea, in quanto Parte aderente alla Convenzione, è tenuta ad attuare gli obblighi della Convenzione di Istanbul - compresi quelli del Capitolo VII - adeguando la propria normativa interna. Nel contesto della [strategia per la parità di genere 2020-2025](#), la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, su cui i legislatori dell’UE hanno raggiunto un [accordo informale](#) nel febbraio 2024. Tale proposta di direttiva “intende conseguire gli obiettivi della Convenzione di Istanbul” e a tal fine, stabilisce

delle norme che configurano come reato alcune forme di violenza, ed implementa misure volte a migliorare l'assistenza specifica e l'accesso alla giustizia ([COM/2022/105 dell'8 marzo 2022](#), p. 3 ss.). Nonostante i molteplici meriti della suddetta proposta di direttiva, non si può non constatare una certa lacuna normativa con riguardo alle donne richiedenti asilo vittime di violenza. L'assenza della materia migratoria dal testo si spiegherebbe in virtù delle basi giuridiche della proposta, vale a dire il combinato disposto dell'articolo 82, par. 2 e dell'articolo 83, par. 1, TFUE. È stato sostenuto in dottrina che "l'inclusione della base giuridica [dell'articolo 78, par. 2, TFUE] avrebbe potuto consentire all'Unione europea di attuare anche il capitolo VII della Convenzione di Istanbul, incidendo sulle procedure di riconoscimento di protezione internazionale a livello europeo" (S. DE VIDO, *Un approccio di genere*, cit., p. 48) Pertanto, la proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica rappresenta un'occasione mancata per l'UE di conformarsi agli obblighi derivanti dal Capitolo VII della Convenzione di Istanbul, specialmente quelli discendenti dall'articolo 60 della medesima convenzione.

Ed è in questo ampio contesto normativo che occorre iscrivere la sentenza WS in cui la Corte di giustizia ha impiegato proprio l'articolo 60 della Convenzione di Istanbul quale parametro interpretativo della direttiva qualifiche.

3. La ricorrente nella causa principale davanti al giudice di rinvio è una cittadina turca, curda, musulmana sunnita, la quale è stata costretta a contrarre matrimonio a soli 16 anni. A seguito di ripetuti atti di violenza domestica, WS ha abbandonato il tetto coniugale e ottenuto il divorzio, ragion per cui è stata vittima di vari atti di violenza e di minacce di morte da parte del coniuge e dei membri della sua famiglia biologica. In sede di una prima domanda di protezione internazionale, l'Agenzia nazionale per i rifugiati bulgara (DAB) aveva rifiutato la richiesta di WS ritenendo che gli atti di violenza domestica e le minacce subite non fossero pertinenti in quanto non riconducibili a nessuno dei motivi di persecuzione per il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Successivamente, WS ha presentato un'ulteriore domanda di protezione internazionale introducendo come nuovo elemento di prova una sentenza di condanna turca a carico dell'ex marito per il reato di minacce subite dalla ricorrente. Basandosi su ciò, WS ha fatto valere fondati timori di persecuzione a causa della sua appartenenza a un "determinato gruppo sociale", ossia quello delle donne vittime di violenza domestica e di delitti d'onore. Nonostante i nuovi elementi di prova prodotti, la DAB ha rifiutato di riaprire la procedura di riconoscimento della protezione internazionale nei confronti di WS. Ed è in sede di ricorso contro il provvedimento di diniego, che il Tribunale amministrativo di Sofia (Bulgaria) ha espresso delle incertezze circa la concessione della protezione internazionale, e se del caso sull'eventuale tipologia di protezione, nei confronti di WS. Per tale ragione, il giudice bulgaro ha deciso di esperire un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Il giudice di rinvio si interroga nello specifico sul modo in cui tenere conto del genere al fine di stabilire se una donna vittima di violenza domestica appartenga ad un “determinato gruppo sociale” quale motivo di persecuzione riconosciuto all’articolo 10, par. 1, lettera d) della direttiva qualifiche. A questi fini, il giudice chiede, fra l’altro, alla Corte se nel contesto dell’interpretazione della direttiva qualifiche si debba prendere in considerazione la Convenzione di Istanbul (punto 30 della sentenza). A tal proposito, il giudice ha osservato che la violenza fisica o sessuale, i matrimoni forzati o le molestie, come definiti dalla Convenzione di Istanbul, rientrano nell’ambito delle violenze contro le donne fondate sul genere che sono menzionate al considerando 30 della direttiva qualifiche e possono essere qualificate come “atti di persecuzione” ai sensi dell’articolo 9, paragrafo 2 della medesima direttiva (punto 31 della sentenza). Il giudice di rinvio, pertanto, domanda alla Corte se nel caso di specie trovi applicazione la nozione di violenza contro le donne basate sul genere prevista dalla Convenzione d’Istanbul oppure se detta nozione abbia una portata autonoma nel diritto dell’Unione (quesito 1). In secondo luogo, il giudice nazionale chiede se per appartenere ad un “determinato gruppo sociale” come motivo della concessione della protezione internazionale sia sufficiente constatare il sesso biologico femminile della vittima di violenza domestica, oppure occorra constatare un ulteriore criterio distintivo (quesiti 2 e 3). La giurisdizione di rinvio poi si interroga in merito al nesso causale tra motivi di persecuzione e la mancata protezione concessa nel paese di origine nel caso di violenze commesse da un soggetto non statale (quesito 4). Infine, l’ultimo quesito riguarda le condizioni per la concessione della protezione sussidiaria, in caso di diniego dello *status* di rifugiato nei confronti di WS.

La Corte, in sostanza, è chiamata ad esprimersi sul se ed eventualmente in che misura la nozione di violenza di genere prevista nella Convenzione di Istanbul trovi applicazione nelle condizioni relative allo status di rifugiato stabilite dalla direttiva qualifiche. Ed è nel contesto dell’interpretazione di detta direttiva, che la Corte è quindi interpellata circa la qualificazione della Convenzione di Istanbul come “Trattato pertinente” ai sensi dell’articolo 78, par. 1, TFUE, in virtù del quale la politica di asilo dell’Unione deve essere “conforme”. Tuttavia, una simile operazione di qualificazione potrebbe astrattamente incontrare un ostacolo nella misura in cui l’accordo misto in causa è stato ratificato dall’Unione europea, ma non da tutti gli Stati membri. In particolare, la Bulgaria – tra l’altro Stato membro della giurisdizione di rinvio – rientra tra i principali oppositori della Convenzione d’Istanbul, in quanto ritenuta come non compatibile con la Costituzione bulgara (In tal senso v. [R. VASSILEVA, Bulgaria’s constitutional troubles with the Istanbul Convention, in *verfassungblog.de*, 2 August 2018](#)). Non sorprende in questa prospettiva che, nel procedimento del parere 1/19 sull’adesione dell’UE alla Convenzione di Istanbul sia stata invocata l’identità nazionale garantita all’articolo 4, par. 2, TUE nei confronti della Bulgaria proprio per scongiurare l’attuazione di misure contrarie alla propria Costituzione nazionale.

Con la sentenza del 16 gennaio 2024, la grande sezione della Corte ha applicato la Convenzione di Istanbul, concludendo di tal modo che “l’articolo 10, paragrafo 1, lettera d), della direttiva qualifiche deve essere interpretato nel senso che, sulla base delle condizioni esistenti nel paese d’origine, possono essere considerate appartenenti a “un determinato gruppo sociale”“, quale motivo di riconoscimento dello status di rifugiato, “tanto le donne di tale paese nel loro insieme quanto gruppi più ristretti di donne che condividono una caratteristica comune supplementare” (punto 62 della sentenza). L’approccio della Corte alla Convenzione di Istanbul solleva pertanto la questione, trattata nel paragrafo seguente, del modo in cui detta Convenzione produce effetti giuridici nell’ordinamento dell’Unione e negli ordinamenti degli Stati membri, anche qualora essi non abbiano ratificato la medesima Convenzione.

4. Nelle sue conclusioni intervenute prima dell’adesione dell’UE alla Convenzione d’Istanbul, l’Avvocato generale De la Tour aveva escluso la qualificazione di detta Convenzione quale “Trattato pertinente” trovando come impedimento non solo la non ancora avvenuta adesione dell’UE *ratione temporis*, ma anche la circostanza della mancata ratifica di tutti gli Stati membri (conclusioni dell’Avvocato generale De la Tour, *WS*, cit., punto, 59). Negando così l’applicabilità della Convenzione di Istanbul al caso di specie, l’Avvocato generale aveva suggerito di interpretare la direttiva qualifiche facendo riferimento alla nozione di genere prevista al considerando 17 della direttiva 2012/29/UE in materia di tutela delle vittime di reato testé citata (conclusioni dell’Avvocato generale De la Tour, *WS*, cit., punto 58). Discostandosi dalle conclusioni dell’Avvocato generale, la Corte ha fornito una diversa interpretazione, assumendo di tal modo una postura piuttosto rispettosa degli strumenti di diritto internazionale dei rifugiati. La Corte, seppure succintamente in solo due punti della sentenza, ha determinato che “la Convenzione d’Istanbul che vincola l’Unione dal 1°ottobre 2023 [rientra tra i] trattati pertinenti di cui all’articolo 78, paragrafo 1, TFUE” nonostante “taluni Stati membri, tra cui la Bulgaria, non hanno ratificato detta Convenzione” (punti 46 e 47 della sentenza). Malgrado la Corte abbia finalmente posto fine al dibattito circa la qualificazione della Convenzione di Istanbul come “Trattato pertinente” ai sensi dell’articolo 78, par. 1, TFUE, non si può non rilevare una certa sinteticità nella sua risposta. Inoltre, la Corte si è limitata a giudicare come irrilevante la mancata ratifica da parte della Bulgaria, senza pertanto né rinviare ad una giurisprudenza anteriore né tanto meno spiegare in che modo la Bulgaria è vincolata alla Convenzione in causa.

Lo *status* e il grado di vincolatività degli accordi misti rappresenta una questione abbastanza risalente (in tal senso V. E. NEFRAMI, *Mixed Agreement as a Source of European Union Law*, in E. CANNIZZARO, P. PALCHETTI, R. WESSEL (eds.), *International Law as Law of the European Union*, Boston, 2012, p. 325 ss.). Nel silenzio della sentenza *WS*, è opportuno in questa sede fare riferimento alla celebre sentenza *Haegeman* del 1974, in cui la Corte ha stabilito che le disposizioni di un accordo misto, per quanto riguarda la parte relativa all’Unione, “formano dal

momento della sua entrata in vigore, parte integrante dell'ordinamento comunitario" (sentenza della Corte del 30 aprile 1974, causa 181/73, *Haegeman*, punto 3/5). Inoltre, secondo una giurisprudenza costante della Corte, "gli accordi misti hanno nell'ordinamento comunitario la stessa disciplina giuridica degli accordi puramente comunitari, trattandosi di disposizioni che rientrano nella competenza della Comunità" (sentenza della Corte del 30 maggio 2006, causa C-459/03, *Commissione c. Irlanda*, punto 84). In altre parole, la parte di un accordo misto conclusa dall'Unione attraverso l'esercizio delle sue competenze è vincolante *ex* articolo 216, par. 2, TFUE, il quale dispone che "gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri".

Per quanto riguarda la qualificazione della Convenzione di Istanbul come "Trattato pertinente" *ex* articolo 78, par. 1, TFUE, potrebbe essere ipotizzato che i "Trattati pertinenti" ai sensi della medesima disposizione non includano le parti di un accordo misto che ricadono nella competenza degli Stati membri, specialmente se non sono ratificate da tutti gli Stati membri. Tuttavia, questa questione non è rilevante nel caso di specie poiché la disposizione impiegata come parametro di interpretazione, ossia l'articolo 60 della Convenzione di Istanbul, rientra certamente tra gli obblighi assunti dall'UE nell'esercizio delle sue competenze (in tal senso v. parere della Corte 1/19, cit., punti 118-120). A tal proposito, la Corte ha osservato che la Convenzione di Istanbul "enuncia obblighi rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 78, paragrafo 2, TFUE, che conferisce al legislatore dell'Unione il potere di adottare misure relative a un sistema europeo comune di asilo, quali la direttiva [qualifiche]" (punto 46 della sentenza; al riguardo v. anche parere della Corte 1/19, cit., punti 294, 302, 303). Essendo dunque l'articolo 60 della Convenzione di Istanbul parte dell'accordo concluso nell'esercizio della competenza dell'Unione, esso è vincolante per le istituzioni europee. Ciò spiega probabilmente perché la Corte ha concluso che "detta convenzione, nei limiti in cui presenta un collegamento con l'asilo e il non refoulement, fa anch'essa parte dei trattati pertinenti di cui all'articolo 78, paragrafo 1, TFUE" (punto 46 della sentenza).

Con riguardo agli Stati membri, l'articolo 60 della Convenzione di Istanbul è parimenti vincolante, a prescindere dalla loro ratifica. Secondo la giurisprudenza costante della Corte, le disposizioni dell'accordo misto che rientrano nella competenza UE hanno per "conseguenza" di imporre agli "Stati membri di adempiere, nell'ordinamento comunitario, [ad] un obbligo verso la Comunità", ossia quello di garantire "il rispetto degli impegni [internazionali assunti] delle istituzioni comunitarie" (sentenza *Commissione c. Irlanda*, cit., punto 85). Tutti gli Stati membri sono pertanto tenuti ad attuare in maniera efficace la parte di accordo misto a cui l'UE ha aderito, in conformità al principio di leale collaborazione sancito all'articolo 4, par. 3, TUE, come qualsiasi altro atto unilaterale delle istituzioni o accordo internazionale concluso dall'Unione. (In tal senso v. F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea: studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, p. 227 ss.; E. NEFRAMI, *op. cit.*).

In questa ottica, quindi, la mancata ratifica di alcuni Stati membri, ed in particolare quella della Bulgaria, è irrilevante nella misura in cui non pregiudica l'applicabilità dell'articolo 60 della Convenzione di Istanbul al caso di specie.

Essendo la Convenzione di Istanbul un "Trattato pertinente" ai sensi dell'articolo 78, par. 1, TFUE, viene in rilievo l'esigenza di rendere "conformi" a tale convenzione le misure attuative della politica di asilo. Per tale ragione, la Corte ha proceduto all'interpretazione della direttiva qualifiche "in particolare dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), di quest'ultima, nel rispetto della Convenzione di Istanbul" (punto 44 della sentenza). La Corte ha mobilitato, in sostanza, la dottrina dell'interpretazione conforme al diritto internazionale, la quale assicura la *primauté* degli accordi internazionali sulle disposizioni di diritto derivato interno. Secondo la giurisprudenza della Corte rilevante sul punto, le istituzioni europee sono vincolate dagli accordi conclusi dall'UE in virtù dell'articolo 216, par. 2, TFUE, "e di conseguenza, tali accordi prevalgono sugli atti di diritto [europeo] derivato" (sentenza della Corte del 3 giugno 2008, causa C-308/06, *Intertanko*, punto 42). Essendo l'Unione tenuta ad esercitare le proprie competenze nel rispetto del diritto internazionale, questo implica il dovere di interpretare il diritto derivato "alla luce delle norme [internazionali] pertinenti" (sentenza della Corte del 24 novembre 1992, causa C-286/90, *Poulsen*, punto 9). In sostanza, in virtù del principio del rispetto del diritto internazionale, l'UE è tenuta a rispettare gli accordi internazionali che la vincolano *ex* articolo 216, par. 2, TFUE. Da questa premessa discende l'obbligo per la Corte di fare riferimento alle disposizioni della convenzione internazionale quando interpreta o applica le norme interne pertinenti. In questa prospettiva "il dovere di interpretazione conforme rappresenta un corollario dell'incorporazione del diritto internazionale nel diritto dell'UE" (F. CASOLARI, *Giving indirect effect to international law within the EU legal order: the doctrine of consistent interpretation*, in E. CANNIZZARO, P. PALCHETTI, R. WESSEL (eds.), *op. cit.*, p. 406 ss.; traduzione dell'a.). Occorre tuttavia precisare che l'obbligo di interpretazione conforme è circoscritto alla "misura del possibile" (sentenza della Corte del 10 settembre 1996, causa C-61/94, *Commissione c. Germania*, punto 52). Difatti, qualora più interpretazioni della norma di diritto derivato UE sono ammissibili, bisognerà privilegiare quella che risulti in conformità con l'accordo internazionale. Al contrario, se il significato della disposizione in causa è univoco e contrasta con l'accordo internazionale, non sarà possibile interpretarla in conformità con il diritto internazionale poiché si tratterebbe di una interpretazione *contra legem* (in tal senso v. K. LENAERTS, J-A. GUTIERREZ-FONS, *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'UE*, Bruxelles, 2020, p. 85 ss.).

Nel caso *WS*, a differenza della giurisprudenza precedente, la Corte ha fatto un uso peculiare della dottrina dell'interpretazione conforme. Mentre nel caso *Poulsen* l'obbligo di interpretazione conforme discende dall'articolo 216, par. 2, TFUE, e quindi dalla prevalenza degli accordi internazionali sulle disposizioni di diritto derivato, nel caso *WS* l'obbligo di interpretazione

conforme proviene dall'articolo 78, par. 1, TFUE. Questa disposizione di diritto primario impone che l'interpretazione del diritto derivato in materia di asilo "deve essere effettuata [...] nel rispetto della Convenzione di Ginevra e degli altri trattati pertinenti di cui all'articolo 78, paragrafo 1, TFUE" (sentenza della Corte del 31 gennaio 2017, causa C-573/14, *Lounani*, punto 42; del 14 maggio 2019, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, *M. e A.*, punto 75) tra cui rileva la Convenzione di Istanbul (punto 47 della sentenza). È stato sostenuto che la "conformità" ex articolo 78, par. 1, TFUE costituisce un rigoroso obbligo di interpretare ed applicare il diritto derivato dei rifugiati nel rispetto degli strumenti di diritto internazionale pertinenti (cfr. M. WILDERSPIN, *op. cit.*). In virtù di tale obbligo di conformità ex articolo 78, par. 1, TFUE, gli obblighi di contrasto alla violenza genere previsti nella Convenzione di Istanbul devono trovare riscontro nel diritto derivato in materia di asilo. L'interpretazione conforme in questa sede rappresenta dunque il metodo tramite il quale la Corte ha incorporato l'articolo 60 della Convenzione di Istanbul nell'ambito della direttiva qualifiche, facilitando di tal modo il riconoscimento dello *status* di rifugiato per le donne vittime di violenza.

Fondandosi sull'obbligo di riconoscere la violenza di genere come una forma di persecuzione e sull'obbligo di accertarsi che un'interpretazione sensibile sia applicata a ciascuno dei motivi di persecuzione, rispettivamente previsti all'articolo 60, parr. 1 e 2 della Convenzione di Istanbul, la Corte ha proceduto all'interpretazione conforme delle due condizioni richieste dall'articolo 10, par. 1, lettera d) della direttiva qualifiche ai fini dell'esistenza di un "determinato gruppo sociale" quale motivo di concessione della protezione internazionale. Alla luce di ciò, la Corte ha concluso che "le donne, nel loro insieme, possono essere considerate come appartenenti ad un determinato gruppo sociale ai sensi dell'articolo 10, par. 1, lettera d) della direttiva [qualifiche], qualora sia accertato che nel paese di origine, esse sono a causa del loro sesso, esposte a violenze fisiche o mentali, incluse violenze sessuali e domestiche" (punto 57 della sentenza).

5. La questione della violenza di genere nei confronti delle donne rientra tra le preoccupazioni principali delle nostre società, e come ha sottolineato l'Avvocato generale De la Tour, "le autorità pubbliche hanno preso coscienza della necessità di proteggere meglio le donne vittime di violenza nella loro cerchia familiare" (conclusioni *WS, cit.*, punto 1). Ed è in questo scenario di accresciuta consapevolezza che la Corte di giustizia ha inteso fornire il proprio contributo al contrasto della violenza di genere e domestica, favorendo il riconoscimento dello *status* di rifugiato per le donne vittime di questa tipologia di violenza.

L'articolo 60 della Convenzione di Istanbul si è rivelato essere un parametro di interpretazione utile della direttiva qualifiche, il quale ha permesso alla Corte di fornire una interpretazione sensibile al genere, colmando di tal modo il silenzio del diritto derivato dei rifugiati. In questa prospettiva, è stato peraltro sostenuto che l'utilizzo della Convenzione

d'Istanbul quale strumento di interpretazione del diritto derivato potrebbe estendersi al di là della disciplina migratoria (in tal senso v. [S. DE VIDO, *La Convenzione di Istanbul quale strumento interpretativo del diritto derivato dell'UE in situazioni di violenza contro le donne: la sentenza C-621/21 della CGUE*, in *SIDIBlog*, 24 febbraio 2024](#)).

L'interpretazione conforme della Convenzione di Istanbul ha consentito poi di uniformare la tutela a beneficio di una categoria particolarmente vulnerabile di donne, circoscrivendo al contempo gli effetti della mancata adesione di alcuni Stati membri, come la Bulgaria e anche della Polonia. Il metodo dell'interpretazione conforme ha inoltre permesso di incorporare l'articolo 60 della Convenzione di Istanbul nel diritto dell'UE. In mancanza di riferimenti alle donne richiedenti asilo nella proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne testé citata, la sentenza WS rappresenta allora un'attuazione puntuale degli obblighi discendenti dal Capitolo VII della Convenzione di Istanbul.

In definitiva, la sentenza WS costituisce un significativo precedente per taluni casi tuttora pendenti davanti alla Corte di giustizia, specialmente le cause riunite C-608/22 e C-609/22, in cui la questione di fondo posta è se le donne in fuga dal regime dei talebani in Afghanistan, possono essere riconosciute come rifugiate semplicemente in ragione del fatto che sono donne. È dunque probabile che la Convenzione di Istanbul troverà presto applicazione in ulteriori pronunce della Corte di giustizia.

ABSTRACT (ITA)

Nella sentenza *WS* del 16 gennaio 2024, la Corte di giustizia dell'Unione europea si è avvalsa per la prima volta della Convenzione di Istanbul, chiarendo le condizioni di riconoscimento dello *status* di rifugiato in caso di donne vittime di violenza di genere e di violenza domestica. Riconoscendo la Convenzione di Istanbul quale "Trattato pertinente" ai sensi dell'articolo 78, par. 1, TFUE, la Corte ha fornito un'interpretazione della direttiva 2011/95 conforme alla presente convenzione, sebbene la Bulgaria - Stato membro della giurisdizione di rinvio - non l'abbia ratificata. Il presente contributo si propone di chiarire il modo in cui la Convenzione di Istanbul produce taluni effetti giuridici nell'ordinamento dell'Unione e negli ordinamenti degli Stati membri, anche in mancanza di ratifica da parte di quest'ultimi.

ABSTRACT (ENG)

In the *WS* judgment, delivered on 16 January 2024, the Court of justice of the European Union referred to the Istanbul Convention for the first time, clarifying the conditions for granting refugee status to women victims of gender-based violence and domestic violence. Recognizing the Istanbul Convention as a "Relevant Treaty" within the meaning of Article 78, para. 1 TFEU, the Court has provided an interpretation of Directive 2011/95 in accordance with this convention, notwithstanding Bulgaria - the Member State of the referral's jurisdiction - has not ratified it. This contribution aims to elucidate how the Istanbul Convention produces certain legal effects in the EU legal order as well as in the legal system of the Member States, even in the absence of ratification by the latter.