



internazionale va valutato per cittadini non appartenenti all'Unione Europea o apolidi;

- secondo il disposto del protocollo 24 del TFUE: *"la domanda d'asilo presentata da un cittadino di uno Stato membro può essere presa in esame o dichiarata ammissibile all'esame in un altro Stato membro"* se, ai sensi del comma b dell'articolo 1, *"è stata avviata la procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea e finché il Consiglio o, se del caso, il Consiglio europeo non prende una decisione al riguardo"*;
- l'organo amministrativo si è allora posto il quesito se la "promozione" di un procedimento ai sensi del citato art. 7 contro l'Ungheria possa rientrare nella ipotesi sopra citata;
- non essendovi unanimità di voto, atteso che il membro dell'UNHCR ha espresso voto contrario alla decisione di inammissibilità (cfr. parere in atti), la Commissione Territoriale ha chiesto un parere alla Commissione Nazionale;
- la Commissione Nazionale ha risposto al quesito in data 13/04/2023 affermando che: *"seppur comprendendo le riserve prospettate nella nota in oggetto, al momento non essendo intervenuto alcun provvedimento espresso da parte del Consiglio dell'Unione Europea sull'applicabilità dell'art. 7.1 TUE all'Ungheria, non può procedersi in tal senso"*.

Pertanto, l'organo amministrativo ha dunque dichiarato inammissibile la domanda.

Avverso tale provvedimento ha proposto ricorso l'istante, ripercorrendo la propria storia personale, e rappresentando di essere persona transessuale inserita nel progetto SAI del Territorio Metropolitano di Bologna, ove sta beneficiando del sostegno psicologico e sanitario; ha precisato di aver iniziato l'assunzione di terapia ormonale e di aver intrapreso il percorso di transizione di genere tramite lo Sportello Accoglienza Migranti del M.I.T. (Movimento Identità Trans) di Bologna. Ha quindi contestato la legittimità del provvedimento di inammissibilità emesso dalla Commissione Territoriale, sottolineando che il Parlamento europeo, in data 12 settembre 2018, ha avviato la procedura di cui all'art. 7, par. 1, del TUE nei confronti dell'Ungheria per plurime violazioni dei valori dell'Unione incluso il rispetto dei *"diritti delle persone appartenenti a minoranze, compresi i rom e gli ebrei, e la protezione dalle dichiarazioni di odio contro tali minoranze"* nonché per l'*"intolleranza che colpisce altri gruppi sociali quali le persone LGBTI"*. Inoltre, ha evidenziato che in data 15 settembre 2022, il Parlamento europeo ha approvato una nuova risoluzione ai sensi dell'art. 7, par. 1, T.U.E. nei confronti dell'Ungheria al fine di evidenziare l'aggravarsi del rischio di violazione dei diritti garantiti dall'articolo 2 del TUE, in particolare, in relazione alla tutela delle minoranze, anche per quanto concerne la comunità L.G.B.T.I.Q. Il Consiglio dell'Unione europea, quindi, ad oggi, sta ancora procedendo alle audizioni dell'Ungheria previste dall'art. 7, par. 1, TUE - alcune delle quali sono fissate per fine di giugno 2023 - prima di poter adottare qualunque decisione sanzionatoria. La difesa ha quindi sostenuto il diritto della ricorrente all'asilo dei cittadini dell'Unione europea ai sensi del protocollo n. 24, lettera b, del T.F.U.E e sul dovere di applicare tale norma ai cittadini dell'Ungheria. In subordine, ha sostenuto l'ammissibilità della domanda di protezione internazionale presentata dalla ricorrente ai sensi della clausola di salvaguardia di cui alla lettera d del protocollo n. 24, allegato al Trattato di funzionamento dell'Unione europea, in materia di asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea. Ha quindi insistito nel riconoscimento delle forme di tutela richieste.

Disposta la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, all'udienza del 4.6.2024 è stata disposta l'audizione della ricorrente, la quale, con l'ausilio di un interprete, ha dichiarato: *"D. Quando ha lasciato l'Ungheria e quando è arrivata in Italia? R. Circa due anni fa. D. E' arrivata in aereo? R. Sì. D. Ha dei familiari in Ungheria? R. Ho un fratello e due sorelle, i miei genitori sono morti. D. In Ungheria aveva studiato? Lavorava? R. Ho finito la maturità e dopo ho studiato per circa due anni e mezzo all'Università per diventare assistente sociale. D. Ha un'etnia particolare? R. Sono di origine ROM. D. In Ungheria che lei sappia le persone di etnia ROM sono una minoranza? R. Sì, circa il 10% della popolazione nazionale. D. Lei ha avuto delle difficoltà legate alla sua partenza? C'entrano con la sua partenza? R. Sì, ogni giorno. D. Riesce a raccontarmi che tipo di difficoltà ha avuto ? R. Quando ero a scuola dovevo sempre cercare di essere divertente e di far ridere gli altri per essere accettata. Ero in una scuola cristiana e che accettava maggiormente le persone di etnie diverse, io sentivo di dovermi comportare così. D. Se non avesse fatto in questo modo cosa le sarebbe accaduto? R. Sarei rimasto emarginato. Ci sono stati anche dei maltrattamenti. D. Mi può raccontare? R. Quando ero al liceo mi dicevano "zingara" e "puzzolente". D. Ha subito violenze fisiche? R. Sì, ma per il mio essere transgender. D.*

Quando è iniziato il suo percorso di transizione? Immagino già da quando era in Ungheria, immagino. R. Già da quando ero piccola: mettevo i vestiti della mamma e quando giocavo interpretavo sempre delle parti femminili. D. Prima mi diceva che ha subito maltrattamenti... R. Sono nata in una famiglia povera e di etnia ROM, in casa per le difficoltà che avevamo non mi sentivo di dire alla mia famiglia come mi sentivo, perché già la mia famiglia subiva discriminazioni. D. C'è qualche episodio in particolare che si sente di raccontare? R. Gli episodi brutti sono cominciati quando avevo 7 anni: i miei genitori si sono separati e mia mamma aveva una relazione con un altro uomo e poi quando io avevo 11 anni è morta mia mamma. I suoceri di mia mamma mi hanno presa in carico insieme ai miei fratelli. Questa nuova famiglia mi ha imposto di fare le faccende domestiche e ha abusato di me. Mi offendevano e mi disprezzavano. D. Cosa intende quando dice che hanno abusato di lei? R. Mi hanno picchiato con la scopa, con i cucchiari di legno... in ogni modo. Mia sorella minore ha delle disabilità e mi sono dovuta occupare di lei. D. Sua sorella viveva sempre con lei presso questa famiglia, giusto? R. Sì. Poi a 14 anni sono andata a studiare. Frequentavo un'associazione che si occupava di disegni, pittura nel dopo scuola e non ho sostenuto costi per gli studi. L'obiettivo della scuola era quello di integrare le persone di origine ROM. D. Esattamente dove è nata e dove ha vissuto? R. Sono nata a [REDACTED] ma vivevo a [REDACTED]; sono rimasta lì fino all'età di 7 anni, poi mi sono trasferita ad [REDACTED] con mia madre e il suo nuovo compagno fino a quando avevo 11 anni. Dopo la morte della mamma sono rimasta a [REDACTED] fino all'età di 14 anni. Dopo sono andata a scuola [REDACTED] e poi sono stata lì fino alla partenza. D. E' successo qualcosa in particolare che l'ha portata ad andare via dal suo Paese? R. A scuola ogni giorno ho subito angherie. In particolare, una cosa che accadeva ogni giorno era che non mi sentivo di far sapere alla gente la mia identità perché se la dicevo mi cacciavano via dalla scuola. Questo lo so per certo perché dopo di me è arrivata un'altra persona che era transgender come me ed è stata cacciata dalla scuola, che era molto cristiana. D. Mi sta parlando della scuola ad [REDACTED] o di quella [REDACTED]? R. Di quella di [REDACTED]. D. Ha lasciato prima del 2022 l'Ungheria? R. Circa nel 2017; sono stata in Francia per due anni e poi sono tornata in Ungheria. D. Come mai poi è tornata in Ungheria? R. Non mi sentivo matura per affrontare una vita da sola. Poi c'era stato il covid e sono tornata in Ungheria perché avevo qualche amico. D. Ha contatti con la sua famiglia? R. Non ho alcun contatto perché mi hanno rifiutato. Quando ho detto la mia vera identità mio zio mi ha aggredito con il coltello e hanno pensato di farmi sposare con una donna. D. Questo quando è avvenuto? R. Dopo il rientro dalla Francia nel 2022. D. Il fatto che si è sottratta a questo matrimonio comporta delle conseguenze? R. No, io sono subito scappata da là. D. Sa se secondo l'etnia Rom il fatto di essersi sottratta ad un matrimonio diciamo imposto dalla famiglia comporta una qualche conseguenza? R. Non so di certo, io ho comunque tagliato i ponti con tutti. Questa vicenda è uno dei motivi per i quali ha dovuto lasciare il mio Paese. D. Vuole aggiungere qualcosa? R. Ho subito delle violenze fisiche per il mio essere transgender. Quando sono andata alla polizia mi hanno detto di non stupirmi perché non ero né una ragazza né un ragazzo. Poi quando ho cominciato il percorso di transizione non ho potuto continuare perché in Ungheria c'è una nuova legge che dice che non si può cambiare né il genere né il nome. D. Può dirmi qualcosa in più rispetto a questa aggressione? R. Ero a Budapest, camminavo per strada e mi hanno insultato dicendomi che ero "frocio". Mi hanno fermata per strada nel 2022, io ero da sola. D. Ha avuto altri disagi? R. Cercavo lavoro ma nessuno mi assumeva per il mio aspetto. Dicevano che dovevo tagliare i capelli; all'epoca li avevo più lunghi. D. Se dovesse immaginare di tornare in Ungheria, che timori avrebbe adesso? R. Viverei in prigione e non tornerei perché non ci sarebbe per me sicurezza. D. Qui in Italia non lavora? R. No. Sono venuta in Italia per fare volontariato. L'ho fatto in un posto vicino a [REDACTED].

In seguito a vari rinvii per acquisizione di documentazione, fra cui la nota di dissenso dell'esperta di Diritti Umani che ha partecipato alla seduta del [REDACTED] presso Commissione territoriale per il di Verona - Sezione di Vicenza, all'esito dell'udienza del [REDACTED], sostituita con il deposito di note scritte ex art. 127 ter c.p.c., la causa è stata riferita al collegio per la decisione.

\*\*\*

Ritiene il Collegio che le motivazioni della Commissione territoriale, poste a fondamento del provvedimento impugnato, non siano condivisibili.

### 1. Competenza della sezione specializzata presso il Tribunale adito.

Va preliminarmente affermata la competenza territoriale della sezione specializzata presso il Tribunale adito in ragione del disposto normativo di cui all'art. 4, comma 3, del D.L. n. 13 del 2017; infatti, la ricorrente in data [REDACTED], è stata accolta nel progetto SAI Ordinari del Territorio Metropolitano di Bologna, presso la struttura denominata [REDACTED] (cfr. relazione sociale prodotta con il ricorso).

### 2. Ammissibilità della domanda di protezione internazionale presentata dalla richiedente.

Orbene, va in primo luogo affrontata la questione relativa all'ammissibilità della domanda di protezione internazionale avanzata dalla ricorrente, considerato che, alla luce del principio di cui al Protocollo 24 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), *"Gli Stati membri dell'Unione europea, dato il livello di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali da essi garantito, si considerano reciprocamente paesi d'origine sicuri a tutti i fini giuridici e pratici connessi a questioni inerenti l'asilo."* E del disposto dell'art. 1 del Decreto legislativo n. 251/2007, secondo cui l'istituto della protezione internazionale va valutato per cittadini non appartenenti all'Unione Europea o apolidi.

Come sopra detto, secondo il disposto del protocollo 24 del TFUE: *"la domanda d'asilo presentata da un cittadino di uno Stato membro può essere presa in esame o dichiarata ammissibile all'esame in un altro Stato membro"* se, ai sensi del comma b dell'articolo 1, *"è stata avviata la procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea e finché il Consiglio o, se del caso, il Consiglio europeo non prende una decisione al riguardo"*.

Ebbene, secondo l'articolo 7 del Trattato sull'Unione Europea: **"1. Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura. Il Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi. [...]."**

Occorre dunque porsi il quesito se la promozione di un giudizio di un procedimento contro l'Ungheria ai sensi del suddetto art. 7 del Trattato possa rientrare nell'ipotesi del comma b) del sopra richiamato protocollo 24 del TFUE.

#### 2.1 La procedura ex art. 7(1) nei confronti dell'Ungheria.

Nel settembre 2018, assumendo l'iniziativa prevista dalla norma, il Parlamento Europeo ha chiesto al Consiglio di adottare una decisione volta ad accertare l'evidente rischio di una violazione grave dei valori di cui all'art. 2 TUE, attivando così il primo *step* della procedura di cui all'art. 7 TUE. Si trattò del momento culminante di un lungo periodo di "sorveglianza speciale" dell'Ungheria da parte delle istituzioni sovranazionali su questi aspetti. Dopo varie discussioni sullo stato dei lavori e sette audizioni in sede di Consiglio "Affari generali", **la procedura è ancora in corso:** Consiglio e Consiglio europeo non si sono mai pronunciati, anche a causa dell'impossibilità di raggiungere le soglie di voto previste per l'assunzione delle decisioni ai sensi dell'art. 7 TUE.

#### 2.2 Gli effetti della procedura ex art. 7(1) nei confronti dell'Ungheria.

Come detto, l'articolo unico del protocollo 24 sull'asilo dei cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea prevede alcune specifiche eccezioni in caso di rischio di violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 23 del TUE, (cit.: L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, **compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze**. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.).

Più precisamente, il protocollo prevede che: *"[...] la domanda d'asilo presentata da un cittadino di uno Stato membro può essere presa in esame o dichiarata ammissibile all'esame in un altro Stato membro unicamente nei seguenti casi:[...] b) se è stata avviata la procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea e finché il Consiglio o, se del caso, il Consiglio europeo non prende una decisione al riguardo, nei confronti*

**dello Stato membro di cui il richiedente è cittadino;** c) se il Consiglio ha adottato una decisione conformemente all'articolo 7, paragrafo 1 del trattato sull'Unione europea nei riguardi dello Stato membro di cui il richiedente è cittadino ovvero se il Consiglio europeo ha adottato una decisione conformemente all'articolo 7, paragrafo 2 di detto trattato riguardo allo Stato membro di cui il richiedente è cittadino.”

La procedura prevista dal paragrafo 1 dell'articolo 7 è divisa in due fasi: la presentazione di un parere motivato, a cui segue la constatazione da parte del Consiglio della sussistenza del rischio di violazione. La mera presentazione di una proposta motivata da parte del Parlamento Europeo si configura, quindi, già come un avvio della procedura a tutti gli effetti.

Tale assunto è confermato espressamente dalla Corte di Giustizia nel caso C-650/18, *Ungary v. European Parliament*, del 3 giugno 2021, che ai paragrafi 39-41 espressamente prevede che: “Nel caso di specie, occorre rilevare che l'adozione della risoluzione impugnata avvia la procedura prevista all'articolo 7, paragrafo 1, TUE. Orbene, in forza dell'articolo unico, lettera b), del protocollo (n. 24), non appena tale procedura è avviata e finché il Consiglio o il Consiglio europeo non abbiano preso decisioni nei confronti dello Stato membro interessato, uno Stato membro può, in deroga alla norma di principio stabilita da tale articolo unico, prendere in esame o dichiarare ammissibile all'esame qualsiasi domanda d'asilo presentata da un cittadino dello Stato membro oggetto di tale procedura (par. 39)”. **Ne discende che l'adozione della risoluzione impugnata produce l'effetto immediato di revocare il divieto che incombe, in linea di principio, sugli Stati membri di prendere in esame o di dichiarare ammissibile all'esame una domanda d'asilo presentata da un cittadino ungherese. Tale risoluzione modifica quindi, nei rapporti tra Stati membri, la situazione dell'Ungheria nel settore del diritto di asilo** (par. 40). La risoluzione impugnata **produce pertanto effetti giuridici vincolanti sin dalla sua adozione** e fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato sul seguito da darvi (par. 41).

In altre parole, la presunzione generale secondo cui i diritti fondamentali e i valori siano rispettati in quello Stato membro non è più quindi assoluta, e occorre adottare precauzioni quando sono in gioco i diritti fondamentali degli individui (come il diritto all'identità di genere, come nel caso in questione). In senso più ampio, e nei rapporti con gli altri Stati membri o con le istituzioni dell'UE, il principio di fiducia reciproca, che costituisce la base della cooperazione intra-UE, non è una “fiducia cieca” e non può essere data per scontata.

La decisione della Corte si allinea alla sua precedente giurisprudenza sul concetto di fiducia reciproca tra Stati (v. cause riunite C-411 e 493/10, N.S. e a.; causa C-394/12, Abdullahi), richiamando la giurisprudenza della Corte EDU (v. causa M.S.S c. Belgio e Grecia), con particolare riguardo alla Grecia: il diritto UE osta all'applicazione di una presunzione assoluta circa il rispetto dei diritti fondamentali da parte di uno Stato membro. Il sistema comune di asilo è fondato sulla reciproca fiducia e sull'osservanza, almeno presunta, da parte di tutti gli Stati, dei diritti fondamentali, ma la fiducia viene meno se tali diritti non vengono rispettati.

Il cittadino che abbia presentato la domanda di asilo è dunque legittimato a presentarla e a farla esaminare in un altro Stato membro che diviene, conseguentemente, competente (il preambolo del Protocollo, ove si richiamano gli artt. 2, 6 e 49 TUE quanto alla rilevanza dei valori comuni e alla tutela dei diritti fondamentali).

Inoltre, come rilevato anche nel parere contrario alla decisione della Commissione Territoriale espresso dall'Esperta in Protezione Internazionale e Diritti Umani in atti, a sostegno di questa posizione, si può menzionare il recente atto del Ministero dell'Interno del Regno Unito riguardante l'ammissibilità delle domande di protezione internazionale presentate da un cittadino europeo. Pur non essendo più parte dell'Unione, l'Home Office ha adeguato la propria legislazione alle disposizioni sopracitate, dato il livello di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali garantito dagli Stati dell'UE. Tuttavia, in questo recente documento, con riferimento all'articolo 7.1, dichiara esplicitamente che domande di asilo provenienti da cittadini ungheresi o polacchi non possono essere ritenute inammissibili per via delle procedure avviate: “*To date, the EU has brought Article 7 proceedings only twice: in respect of Poland in 2017 and Hungary in 2018. In both cases the proceedings are ongoing. **Claims made by nationals of Poland and Hungary must not presently be declared inadmissible on EU inadmissibility grounds. The only exception is if the claimants are also nationals of other EU countries to which inadmissibility may be applied.***”

### 2.3 Il contenuto della procedura ex art. 7(1) nei confronti dell'Ungheria e le seguenti Risoluzioni del Parlamento Europeo.

Il par. 49 della Risoluzione del 12 settembre 2018<sup>1</sup> che dà avvio alla procedura di infrazione riporta che: **“l'antiziganismo è la forma di intolleranza più evidente, come illustrano le violenze particolarmente feroci nei confronti delle persone rom e le marce paramilitari e le ronde nei villaggi con popolazione rom”** e che **“i rom continuano a subire una discriminazione e una disuguaglianza sistematiche in tutti gli ambiti della vita, compresi gli alloggi, l'occupazione, l'istruzione, l'accesso all'assistenza sanitaria e la partecipazione alla vita sociale e politica.** Nella sua risoluzione del 5 luglio 2017, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha raccomandato alle autorità ungheresi di compiere sforzi costanti ed efficaci per prevenire, contrastare e sanzionare la disuguaglianza e la discriminazione subite dai rom, di migliorare, in stretta consultazione con i rappresentanti dei rom, le condizioni di vita, l'accesso dei rom ai servizi sanitari e all'occupazione [...]”. Aggiunge anche che “Nelle sue osservazioni conclusive del 5 aprile 2018, il Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite ha espresso preoccupazione per il fatto che il divieto costituzionale di discriminazione **non include esplicitamente l'orientamento sessuale e l'identità di genere tra i motivi di discriminazione** e che la sua definizione restrittiva di famiglia può dare adito a discriminazioni poiché non contempla taluni tipi di famiglia, comprese le coppie dello stesso sesso. **Il Comitato ha inoltre espresso preoccupazione per gli atti di violenza e la diffusione degli stereotipi negativi e dei pregiudizi nei confronti delle persone lesbiche, gay, bisessuali e transgender, in particolare nei settori dell'occupazione e dell'istruzione.**”

Il 15 settembre 2022 il Parlamento adotta una altra Risoluzione,<sup>2</sup> che contiene un intero paragrafo dedicato a “I diritti delle persone appartenenti a minoranze, compresi cui i rom e gli ebrei, e la protezione dalle dichiarazioni di odio contro tali minoranze”, in cui si legge che “sebbene l'Ungheria avesse mantenuto la sua politica di sostegno alle minoranze nazionali basata su un solido quadro legislativo, **è tuttora necessario affrontare le difficoltà strutturali alle quali cui i rom sono confrontati in tutti gli ambiti della vita pubblica e privata, tra cui l'istruzione, l'occupazione, gli alloggi e l'accesso all'assistenza sanitaria; che il Comitato ha sottolineato la necessità di adottare misure urgenti per porre rimedio alla situazione dei rom, combattere l'abbandono scolastico precoce e promuovere un'istruzione inclusiva e di qualità, anche nelle aree segregate**” e che l'Ungheria è sottoposta al controllo sull'esecuzione delle sentenze della CEDU nel caso Balázs group/Ungheria **riguardante violazioni del divieto di discriminazione in combinato con il divieto di trattamenti inumani o degradanti, a seguito del mancato svolgimento da parte delle autorità di indagini efficaci su eventuali motivi razziali all'origine dei maltrattamenti inflitti ai richiedenti rom da parte delle forze di polizia**”.

Contiene anche un intero paragrafo dedicato al “**diritto alla parità di trattamento, inclusi i diritti delle persone LGBTIQ**”, in cui si legge: “considerando che il 13 luglio 2022 la Commissione ha indicato, nel capitolo sull'Ungheria della relazione 2022 sullo Stato di diritto, che [...] l'Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani ha raccomandato di declassare il commissario per i diritti fondamentali allo status B, in quanto il sottocomitato non ha ricevuto le prove scritte necessarie per dimostrare che il commissario sta svolgendo efficacemente il suo mandato in relazione a gruppi vulnerabili quali le minoranze etniche, **rom, le persone LGBTIQ**, i difensori dei diritti umani, i rifugiati e i migranti [...] considerando che il 15 giugno 2021 il parlamento ungherese ha adottato una legge, inizialmente destinata a combattere la pedofilia, che, a seguito delle modifiche proposte dai deputati appartenenti al partito al governo Fidesz, **contiene clausole che vietano la rappresentazione dell'omosessualità e del cambiamento di**

---

<sup>1</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2017/2131(INL)) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0340>

<sup>2</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022 sulla proposta di decisione del Consiglio in merito alla constatazione, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2018/0902R(NLE)) [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324_IT.html)



sesso rivolta ai minori; che la legge vieta che si parli di omosessualità e di cambiamento di sesso riassegnazione di genere durante le lezioni di educazione sessuale e prevede che tali lezioni possano essere tenute solamente da organizzazioni registrate; che le modifiche alla legge sulla pubblicità commerciale e alla legge sui media stabiliscono che gli annunci pubblicitari e i contenuti che rappresentano persone LGBTI debbano essere classificati nella categoria V (vale a dire sconsigliati ai minori); che l'associazione dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere con reati penali come la pedofilia è inaccettabile e comporta una discriminazione e a una stigmatizzazione ulteriori nei confronti delle minoranze sessuali; che, conseguentemente al fatto che le norme nazionali vietano o limitano l'accesso a contenuti rivolti a minori di 18 anni in cui sia raffigurata la cosiddetta "deviazione dall'identità corrispondente al proprio sesso assegnato alla nascita, la riassegnazione di genere o l'omosessualità", il governo ungherese ha promulgato un decreto che impone alle librerie per bambini di confezionare in "imballaggi chiusi" libri e media che descrivono l'omosessualità e proibisce la vendita, entro una distanza di 200 metri da qualunque scuola o chiesa, di libri o media che descrivono relazioni omosessuali o riassegnazioni di genere; che tale decreto è stato applicato al libro di fiabe per bambini dal titolo "Meseország mindenkié" (Il paese delle fiabe è per tutti) pubblicato a cura dell'associazione Labrisz; considerando che il 2 dicembre 2021 la Commissione ha deciso di inviare alle autorità ungheresi un parere motivato ritenendo che, con l'imposizione dell'obbligo di fornire informazioni su una divergenza rispetto ai "ruoli di genere tradizionali", l'Ungheria limiti la libertà di espressione degli autori e degli editori di libri (articolo 11 della Carta) e discrimini in base all'orientamento sessuale in modo ingiustificato (articolo 21 della Carta), nonché applichi in modo scorretto le norme dell'UE in materia di pratiche commerciali sleali previste dalla direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno<sup>(18)</sup>; considerando che il 15 luglio 2022 la Commissione ha deciso di **deferire l'Ungheria alla CGUE per quanto concerne le norme nazionali intese a vietare o limitare l'accesso a contenuti rivolti a minori di 18 anni in cui sia raffigurata la cosiddetta "deviazione dall'identità corrispondente al proprio sesso assegnato alla nascita, la riassegnazione di genere o l'omosessualità"**; [...] considerando che, in una dichiarazione rilasciata il 29 aprile 2020, l'Esperto indipendente delle Nazioni Unite sulla protezione contro la violenza e la discriminazione fondate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere ha esortato l'Ungheria a ritirare la legislazione proposta, che negherebbe alle persone trans e non cisgender il diritto al riconoscimento giuridico e all'autodeterminazione; considerando che, nella sua sentenza del 16 luglio 2020 nel caso *Rana/Ungheria*, la CEDU ha ravvisato una **violazione del diritto al rispetto della vita privata nel caso di un uomo transgender proveniente dall'Iran che, pur avendo ottenuto asilo in Ungheria, non ha potuto cambiare legalmente il suo genere né il nome in tale paese**; che, nella sua decisione del 10 giugno 2022 relativa al controllo rafforzato dell'esecuzione attualmente in sospenso, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha preso atto con preoccupazione che le autorità ungheresi non hanno adottato alcuna misura per creare una soluzione appropriata per i cittadini di paesi terzi stabiliti legalmente che chiedono il riconoscimento giuridico del genere; **che, inoltre, nel maggio 2020 il parlamento ungherese ha adottato una legislazione che ha reso impossibile il riconoscimento giuridico del genere per le persone transgender ungheresi**; considerando che, in una dichiarazione rilasciata il 14 giugno 2021, la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha esortato i deputati al parlamento ungherese a respingere i progetti di **modifica che vietano la discussione sull'identità e sulla diversità sessuali e di genere**; che, nel suo parere del 13 dicembre 2021 sulla compatibilità con le norme internazionali in materia di diritti umani della legge LXXIX del 2021 che modifica alcune leggi sulla tutela dei minori, la Commissione di Venezia ha concluso che difficilmente le modifiche possono essere ritenute compatibili con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e con le norme internazionali in materia di diritti umani, esortando le autorità ungheresi ad abrogare una serie di disposizioni; [...] considerando che, in una dichiarazione rilasciata il 13 gennaio 2022, la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha affermato che è profondamente deplorabile che il governo ungherese abbia deciso di svolgere un referendum nazionale relativo all'accesso dei minori alle informazioni che riguardano questioni legate all'orientamento sessuale e all'identità di genere nello stesso giorno delle elezioni

parlamentari, in quanto **ciò favorisce la strumentalizzazione dei diritti umani delle persone LGBTIQ [...]**

Il 1° giugno 2023 in Parlamento adotta una terza Risoluzione<sup>3</sup> che afferma che **“che la Commissione ha concluso che attualmente l'Ungheria non soddisfa le condizioni abilitanti orizzontali relative alla Carta per quanto riguarda l'indipendenza del potere giudiziario e le disposizioni di varie leggi che presentano gravi rischi per i diritti delle persone rom e LGBTIQ+”**

Nella Risoluzione del 18 gennaio 2024<sup>4</sup> il Parlamento europeo prende atto che “in Ungheria lo Stato di diritto si sta deteriorando da vari anni a seguito delle azioni sistematiche del suo governo; che tale situazione non è stata affrontata sufficientemente, che permangono numerose preoccupazioni e che continuano a emergere molte problematiche; **che la situazione di vari gruppi vulnerabili, in particolare donne, persone LGBTIQ+, rom, migranti, richiedenti asilo e rifugiati, si è notevolmente deteriorata negli ultimi anni e che essi continuano a subire violazioni dei diritti fondamentali senza che istituzioni indipendenti siano in grado di proteggerli o siano disposte a farlo**; che l'assenza dello Stato di diritto ha portato al controllo, da parte del governo ungherese, dei media statali e privati e a un costante abuso delle già permissive leggi sul lavoro, nonché al degrado ambientale”.

La Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2024<sup>5</sup>, ribadisce che il governo ungherese non ha inoltre affrontato altre preoccupazioni relative ai diritti fondamentali **“tra cui il diritto alla parità di trattamento, compresi i diritti delle persone LGBTIQ”** e che, nella sua relazione, la commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza ha accolto con favore alcuni sviluppi positivi in Ungheria, ma ha espresso preoccupazione per [...] **il significativo deterioramento dei diritti umani delle persone LGBTI, la crescente xenofobia nel dibattito pubblico e nel discorso politico, in particolare nei confronti di rifugiati, richiedenti asilo e migranti, musulmani e persone LGBTI, l'efficacia estremamente limitata del quadro giuridico per combattere l'incitamento all'odio, la mancata attuazione delle strategie nazionali di inclusione sociale [...]** considerando che, nelle sue osservazioni conclusive, il Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione contro le donne ha espresso preoccupazione per quanto riguarda la salute sessuale e riproduttiva e i relativi diritti, nonché per il fatto che le politiche ungheresi in materia di uguaglianza si basano esclusivamente sul concetto di famiglia e ritengono che il ruolo primario di una donna sia quello di essere una moglie e una madre, **e ha raccomandato all'Ungheria l'adozione di misure per far fronte al dibattito pubblico anti-gender.**

Infine, nella Relazione sulla relazione sullo Stato di diritto 2024 della Commissione<sup>6</sup>, il Parlamento **“esprime profonda preoccupazione per le misure discriminatorie introdotte in alcuni Stati membri con il pretesto di combattere la “propaganda LGBTIQ” e “l'ideologia gender”, che stanno contribuendo a un aumento allarmante dei reati generati dall'odio e dell'incitamento all'odio nei confronti delle persone LGBTIQ** in diversi Stati membri e che si ripercuotono negativamente sui minori, sulle famiglie e sui lavoratori; sottolinea l'impatto negativo di tali misure sulla libertà di espressione e di riunione per i gruppi LGBTIQ e non solo; evidenzia che tali azioni incoraggiano la discriminazione nei confronti delle persone LGBTIQ e violano il diritto dell'UE; esorta la Commissione a presentare una proposta di divieto vincolante dell'UE relativo alle pratiche di conversione in tutti gli Stati membri; osserva che nel 2024 sia la Commissione che l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) hanno rilevato un aumento allarmante dei reati generati dall'odio e dell'incitamento all'odio nei confronti delle persone LGBTIQ e di altre minoranze in diversi Stati membri; sottolinea l'importanza del

---

<sup>3</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 1° giugno 2023 sulle violazioni dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali in Ungheria e i fondi dell'UE congelati (2023/2691(RSP))

<sup>4</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2024 sulla situazione in Ungheria e sui fondi dell'UE congelati (2024/2512(RSP)) [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0053\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0053_IT.html)

<sup>5</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2024 sulle audizioni in corso a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE riguardanti l'Ungheria per rafforzare lo Stato di diritto, e sulle relative implicazioni di bilancio (2024/2683(RSP)) [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0367\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0367_IT.html)

<sup>6</sup> Relazione sulla relazione sullo Stato di diritto 2024 della Commissione, 28.5.2025 - (2024/2078(INI)) [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0100\\_IT.html#\\_section1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0100_IT.html#_section1)



diritto all'autodeterminazione delle persone LGBTIQ e ricorda agli Stati membri che, conformemente alla giurisprudenza, il diritto all'autodeterminazione è un diritto fondamentale; **esorta, pertanto, tutti gli Stati membri che non l'hanno ancora fatto a garantire che le persone LGBTIQ abbiano accesso al riconoscimento giuridico del genere**".

Il Parlamento europeo ha deciso di contestare la decisione della Commissione europea di rilasciare 10 miliardi di euro di fondi congelati all'Ungheria. Il Parlamento ha sostenuto che si trattasse di una concessione a un ricatto da parte dell'Ungheria, che aveva minacciato di bloccare i negoziati di adesione dell'Ucraina all'UE, minando così gli sforzi per affrontare il deterioramento dello stato di diritto in Ungheria, comprese le questioni legate alla libertà accademica e ai diritti LGBTI.<sup>7</sup>

Nel dicembre 2023 è stata approvata la legge sulla protezione della sovranità nazionale. A febbraio 2024 è stato istituito l'Ufficio per la Protezione della Sovranità, con il potere di condurre indagini relative a "qualsiasi attività finanziata dall'estero che possa influenzare l'esito delle elezioni, la volontà degli elettori o che sostenga tali attività". A ottobre, la Commissione europea ha deciso di avviare una procedura di infrazione contro l'Ungheria, ritenendo che la legge violi diversi diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE: il diritto al rispetto della vita privata e familiare, la libertà di espressione e d'informazione, la libertà di associazione, il diritto al segreto professionale degli avvocati, nonché la presunzione di innocenza, che implica il diritto a non autoincriminarsi.<sup>8</sup>

A novembre 2024, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha tenuto un'udienza nella causa di infrazione avviata dalla Commissione europea contro la legislazione ungherese che limita l'accesso dei minori a informazioni sulla comunità LGBTI, ritenendo la legge discriminatoria e in violazione del diritto dell'UE, compreso l'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea. La procedura è stata sostenuta da 15 Stati membri dell'UE e dal Parlamento europeo.<sup>9</sup>

Il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di religione o di credo ha effettuato una visita ufficiale in Ungheria. Durante la visita ha incontrato anche attivisti LGBTI, discutendo di come gli insegnamenti religiosi vengano strumentalizzati per minare i diritti LGBTI e delle varie forme di esclusione subite da credenti e religiosi LGBTI.<sup>10</sup>

Gergely Gulyás, capo dell'ufficio del governo ungherese, ha confermato che l'Ungheria non modificherà le sue politiche criticate dall'Unione Europea per la violazione dei diritti delle persone LGBTI e dei richiedenti asilo.<sup>11</sup>

### 3. Il caso di specie e le gravi violazioni dei diritti umani subite dalla ricorrente.

Affermata l'ammissibilità della domanda di protezione internazionale della ricorrente e verificate le gravi violazioni dei diritti umani, con riferimento alle persone LGBT ed alle persone di etnia ROM in Ungheria, va a questo punto verificata la sussistenza, nel caso di specie, dei presupposti per il riconoscimento del rifugio.

In diritto va premesso che ai sensi del primo comma dell'articolo 1A, paragrafo 2, della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati, il termine «rifugiato» si applica ad ogni individuo che "temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori dal Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra".

L'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede poi che "(...) ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni"; mentre il successivo articolo 21 vieta qualsiasi discriminazione fondata, tra

---

<sup>7</sup> ILGA, ANNUAL REVIEW OF THE HUMAN RIGHTS SITUATION OF LESBIAN, GAY, BISEXUAL, TRANS AND INTERSEX PEOPLE IN EUROPE AND CENTRAL ASIA, 2025 <https://www.ecoi.net/en/file/local/2123343/ILGA-Europe-Annual-Review-2025.pdf>

<sup>8</sup> Ibidem

<sup>9</sup> Ibidem

<sup>10</sup> Ibidem

<sup>11</sup> Ibidem

l'altro, sulle tendenze sessuali. L'articolo 52, paragrafo 3, della Carta stabilisce che siffatti diritti devono essere interpretati in conformità dei corrispondenti diritti garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali.

L'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva enuncia: "Gli atti di persecuzione, ai sensi dell'articolo 1° della convenzione di Ginevra, devono: a. essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della CEDU; oppure b. costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a)".

L'articolo 9, paragrafo 2, prevede poi che "(g)li atti di persecuzione che rientrano nella definizione di cui al paragrafo 1 possono, tra l'altro, assumere la forma di: (...) c. azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie. Ai sensi del terzo paragrafo di tale articolo, "[i]n conformità dell'articolo 2, lettera c), i motivi di cui all'articolo 10 devono essere collegati agli atti di persecuzione quali definiti al paragrafo 1".

La normativa interna italiana recepisce tutti contenuti sopra citati: l'art. 2 del d.L.vo n. 251 del 2007 definisce il concetto di "rifugiato" come il *"cittadino straniero il quale, per fondato timore di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può, o a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese, oppure apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate non può o, a causa di tale timore non vuole farvi ritorno (...)"*.

Gli artt. 7 e 8 del d. lgs. 19.11.2007 n. 251, prevedono che gli atti di persecuzione devono: a) essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali; b) costituire la somma di diverse misure, tra cui la violazione dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a); mentre il secondo comma dell'art. 8 esemplifica le forme che gli atti di persecuzione possono assumere.

Inoltre, ai sensi dell'art. 5 del D.L.vo n. 251 del 2007, responsabili della persecuzione rilevante anche ai fini dello status di rifugiato, devono essere: 1) lo Stato; 2) i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio; 3) soggetti non statuali se i responsabili di cui ai punti 1) e 2), comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire protezione.

La ricorrente ha raccontato, in modo coerente e lineare, di essere nata nella città di [REDACTED], in Ungheria, nel [REDACTED], e di essere stata registrata come persona di sesso maschile; di provenire da una famiglia composta dai genitori, da un fratello e da due sorelle minori; di aver vissuto a [REDACTED] e di essere rimasta lì fino all'età di 7 anni, di essersi poi trasferita ad [REDACTED] con la madre e il nuovo compagno di lei e che, dopo la morte della mamma, è rimasta ad [REDACTED] fino all'età di 14 anni; successivamente si è trasferita a [REDACTED], ove è rimasta lì fino alla partenza, avvenuta per la prima volta nel 2017, dal suo Paese di origine. Rimasta in Francia per due anni, la richiedente è rientrata in Ungheria ed ha poi lasciato il suo Paese definitivamente nel 2022.

Ha affermato, nel corso della sua audizione in tribunale, di essere di etnia rom (che costituisce circa il 10% della popolazione ungherese) e di aver subito gravi soprusi e violenze legate sia alla sua etnia sia in quanto persona transgender. In particolare, ha raccontato, che già ai tempi della scuola, veniva emarginata in ragione della sua etnia (*"D. Lei ha avuto delle difficoltà legate alla sua partenza? C'entrano con la sua partenza? R. Sì, ogni giorno. D. Riesce a raccontarmi che tipo di difficoltà ha avuto? R. (...) Ci sono stati anche dei maltrattamenti. D. Mi può raccontare? R. Quando ero al liceo mi dicevano "zingara" e "puzzolente"*).

In relazione al suo percorso di transizione, iniziato da bambina (*"D. Quando è iniziato il suo percorso di transizione? Immagino già da quando era in Ungheria. R. Già da quando ero piccola: mettevo i vestiti della mamma e quando giocavo interpretavo sempre delle parti femminili"*), la richiedente ha riferito di aver subito violenze fin da quando era in tenera età: *"R. Gli episodi brutti sono cominciati quando avevo 7 anni: i miei genitori si sono separati e mia mamma aveva una relazione con un altro uomo e poi quando io avevo 11 anni è morta mia mamma. I suoceri di mia mamma mi hanno presa in carico insieme ai miei fratelli. Questa nuova famiglia mi ha imposto di fare le faccende domestiche e ha abusato di me. Mi offendevano e mi disprezzavano. D. Cosa*

*intende quando dice che hanno abusato di lei? R. Mi hanno picchiato con la scopa, con i cucchiari di legno... in ogni modo". (...) D. E' successo qualcosa in particolare che l'ha portata ad andare via dal suo Paese? R. A scuola ogni giorno ho subito angherie. In particolare, una cosa che accadeva ogni giorno era che non mi sentivo di far sapere alla gente la mia identità perché se la dicevo mi cacciavano via dalla scuola. Questo lo so per certo perché dopo di me è arrivata un'altra persona che era transgender come me ed è stata cacciata dalla scuola, che era molto cristiana".*

Al rientro dalla Francia, l'istante è stata inoltre aggredita dallo zio, che voleva costringerla a sposare una donna ("D. Ha contatti con la sua famiglia? R. Non ho alcun contatto perché mi hanno rifiutata. Quando ho detto la mia vera identità mio zio mi ha aggredita con il coltello e hanno pensato di farmi sposare con una donna. D. Questo quando è avvenuto? R. Dopo il rientro dalla Francia nel 2022").

Inoltre ha precisato di aver subito in altre occasioni aggressioni e violenze in ragione del suo aspetto e del suo essere persona transengder: "R. Ho subito delle violenze fisiche per il mio essere transgender. Quando sono andata alla polizia mi hanno detto di non stupirmi perché non ero né una ragazza né un ragazzo. Poi quando ho cominciato il percorso di transizione non ho potuto continuare perché in Ungheria c'è una nuova legge che dice che non si può cambiare né il genere né il nome. D. Può dirmi qualcosa in più rispetto a questa aggressione? R. Ero a Budapest, camminavo per strada e mi hanno insultato dicendomi che ero "frocio". Mi hanno fermata per strada nel 2022, io ero da sola. D. Ha avuto altri disagi? R. Cercavo lavoro ma nessuno mi assumeva per il mio aspetto. Dicevano che dovevo tagliare i capelli; all'epoca li avevo più lunghi. D. Se dovesse immaginare di tornare in Ungheria, che timori avrebbe adesso? R. Vivrei in prigione e non tornerei perché non ci sarebbe per me sicurezza. D. Qui in Italia non lavora? R. No. Sono venuta in Italia per fare volontariato. L'ho fatto in un posto vicino a [REDACTED]".

A corroborare la serietà del percorso di transizione e cambiamento di sesso intrapreso dalla ricorrente risulta l'ampia documentazione prodotta: come attestato dal Movimento identità trans di Bologna (cfr. certificazione di presa in carico del [REDACTED]), ella è stata presa in carico dal consultorio convenzionato con [REDACTED], svolgendo già il [REDACTED] il primo colloquio psicologico. A ciò è seguito il percorso di terapia ormonale iniziato nel maggio 2024, che sta seguendo a tutt'oggi, al pari di quello di supporto psicologico. La cooperativa [REDACTED], che dà accoglienza alla ricorrente, ha rappresentato che "la beneficiaria, fin dalla giovane età, ha assunto un aspetto completamente femminilizzato, incongruente col genere e il nome presente sui documenti, causando continui episodi di discriminazione e di misgendering. [REDACTED] ha sempre espresso la ferma intenzione di procedere alla correzione dei dati anagrafici tramite la procedura legale di riassegnazione del sesso anagrafico". "[REDACTED] risulta collaborativa e compliant oltre che consapevole delle sue vulnerabilità. Grazie alla stabilizzazione farmacologica ed emotiva si è potuto procedere, a maggio 2024, con le analisi chimico- fisiche relative al proseguimento del percorso di transizione di genere. Infatti la beneficiaria ha ottenuto il piano terapeutico utile all'assunzione degli ormoni, in concomitanza con un percorso di supporto psicologico presso il Consultorio MIT (Movimento Identità Trans)" (cfr. relazione sociale [REDACTED]).

Anche la Dott.ssa [REDACTED], psicologa del [REDACTED] ha confermato che dai racconti della ricorrente emergono "vissuti traumatici e delle esperienze di stigmatizzazione, vittimizzazione e marginalizzazione vissute nel Paese di origine in quanto individuo la cui identità di genere o espressione di genere differisce dalle norme di genere associate al genere di nascita" (cfr. relazione psicologica del [REDACTED]).

Il vissuto traumatico della ricorrente ha avuto forti ripercussioni sulla sua condizione psicofisica. Infatti la medesima ha manifestato un "forte stato di alterazione psicologica, con contenuti del pensiero a stampo suicidario e paranoideo con delirio mistico" che ne ha comportato "il trasferimento presso la casa di cura [REDACTED] (cfr. relazione psico sanitaria [REDACTED]). Nella relazione sociale del [REDACTED] che "il parere psichiatrico descrive un quadro psicopatologico stabile ma molto serio e complesso (...) è stata attivata una presa in carico presso il [REDACTED] con colloqui mensili e conseguente assunzione di farmacoterapia iniettiva "depot" [REDACTED] risulta collaborativa e compliant oltre che consapevole delle sue vulnerabilità" (cf. relazione psico sanitaria [REDACTED]).

Ritenuta la credibilità della ricorrente ed accertata quindi la sua condizione di persona transgender e di etnia rom, occorre a questo punto riportare, oltre ai rilievi sopra richiamati del Parlamento

Europeo, come espressi nelle citate Risoluzioni, le pacifiche informazioni relative al trattamento della minoranza rom e transgender in Ungheria.

Secondo Freedom House, i Rom sono la più grande minoranza etnica dell'Ungheria e subiscono discriminazioni diffuse, esclusione sociale, violenza e povertà. Gli studenti rom continuano a essere segregati illegalmente o inseriti in modo improprio nelle scuole per bambini con disabilità mentali. I rom sono stati a lungo sottorappresentati nella politica e nel governo e negli ultimi anni sono stati oggetto di retorica dispregiativa da parte dei membri di Fidesz.<sup>12</sup> Human Rights Watch conferma che la discriminazione nei confronti dei Rom nell'istruzione, nell'assistenza sanitaria e nell'occupazione persiste. A marzo, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che monitora l'attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha rilevato che l'Ungheria non stava affrontando la segregazione scolastica dei bambini rom.<sup>13</sup> Secondo il BTI Report alcuni gruppi sociali vulnerabili, come le comunità Rom e le persone LGBTQ+, sono sottorappresentati nel dibattito sociale e hanno prospettive limitate di mobilità sociale.<sup>14</sup>

Sempre Freedom House conferma come governo Fidesz è stato sempre più e apertamente discriminatorio nei confronti di molti gruppi, ma in particolare delle persone LGBTQ+. Nel 2020, il parlamento ha votato per porre fine al riconoscimento legale dell'identità di genere, ha approvato una legge che limita fortemente la capacità delle coppie dello stesso sesso di adottare bambini e ha dichiarato che i genitori legali di un bambino sono una donna e un uomo. I politici di alto livello di Fidesz, il governo e i media allineati al governo usano ampiamente la retorica anti-LGBTQ+, spesso confondendo l'omosessualità e le espressioni dell'identità di genere con la pedofilia. Una legge del 2021 ha vietato la discussione sulla diversità di genere e sessuale nelle scuole, nei media, nella pubblicità e in altri luoghi pubblici. Sebbene singoli politici dell'opposizione abbiano apertamente sostenuto la parità di diritti per le persone LGBTQ+, e il partito Momentum lo abbia fatto esplicitamente, gli interessi delle persone LGBTQ+ non sono rappresentati con successo in parlamento.<sup>15</sup>

Amnesty International documenta che, in aggiunta alla sua campagna anti-LGBTI in corso, il governo ha introdotto ulteriori limitazioni su pubblicazioni o prodotti nei casi in cui il loro "elemento distintivo" è stato ritenuto ritrarre o promuovere temi LGBTI o sessualità. I cambiamenti hanno aumentato il senso di incertezza tra le aziende, creando un effetto raggelante e la probabilità di un aumento dell'autocensura. La CGUE ha tenuto un'udienza a novembre nell'ambito di una procedura di infrazione della Commissione europea contro la "legge sulla propaganda" anti-LGBTI ungherese del 2021. La legge ha continuato ad avere un effetto di vasta portata su individui e gruppi LGBTI, radicando stereotipi negativi e atteggiamenti discriminatori e limitando il diritto alla libertà di espressione. All'audizione della CGUE sono intervenuti rappresentanti del governo e del Parlamento europeo di 16 Stati membri.<sup>16</sup> Il BTI report riporta serie preoccupazioni riguardo ai diritti e alle pari opportunità delle persone LGBTQ+, specificando che il governo ha istituito una legge discriminatoria "anti-LGBT" che includeva un paragrafo che consentiva la diffamazione e la segnalazione delle coppie dello stesso sesso alle autorità governative.<sup>17</sup> Anche Human Rights Watch conferma che le persone lesbiche, gay, bisessuali e transgender continuano a subire discriminazioni e demonizzazione.<sup>18</sup>

---

<sup>12</sup> Freedom House: Freedom in the World 2025 - Ungheria, 2025  
<https://www.ecoi.net/en/document/2123534.html>

<sup>13</sup> HRW - Human Rights Watch: World Report 2025 - Ungheria, 16 gennaio 2025  
<https://www.ecoi.net/en/document/2120086.html>

<sup>14</sup> Bertelsmann Stiftung: BTI 2024 Country Report Hungary, 19 March 2024  
[https://www.ecoi.net/en/file/local/2105880/country\\_report\\_2024\\_HUN.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/2105880/country_report_2024_HUN.pdf)

<sup>15</sup> Freedom House: Freedom in the World 2025 - Ungheria, 2025  
<https://www.ecoi.net/en/document/2123534.html>

<sup>16</sup> Amnesty International: Lo stato dei diritti umani nel mondo; Ungheria 2024, 29 aprile 2025  
<https://www.ecoi.net/en/document/2124732.html>

<sup>17</sup> Bertelsmann Stiftung: BTI 2024 Country Report Hungary, 19 March 2024  
[https://www.ecoi.net/en/file/local/2105880/country\\_report\\_2024\\_HUN.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/2105880/country_report_2024_HUN.pdf)

<sup>18</sup> HRW - Human Rights Watch: World Report 2025 - Ungheria, 16 gennaio 2025  
<https://www.ecoi.net/en/document/2120086.html>

L'ILGA ha raccolto una serie di informazioni dettagliate rispetto al trattamento delle persone LGBT+ in Ungheria,<sup>19</sup> che coincidono perfettamente con quanto dal ricorrente dichiarato in sede di audizione giudiziale. In particolare, l'ILGA conferma che **dopo il divieto del riconoscimento legale del genere nel 2020, l'accesso alle cure specifiche per le persone trans è diventato notevolmente più difficile, ed era disponibile solo in un ospedale pubblico e in un fornitore privato fuori dalla capitale. Ad agosto, l'ospedale ha annullato l'appuntamento di un paziente trans, sostenendo di non trattare più pazienti con diagnosi di "transessualismo"**.

Nel 2024 sono state presentate 30 domande, riguardanti oltre 88 persone, davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo per il ripristino del riconoscimento legale di genere (LGR) in Ungheria. Il 3 giugno, la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha tenuto un'udienza nel caso *Deldits* (C-247/23). La causa nasce da una richiesta di rinvio pregiudiziale sulla possibilità di applicare l'articolo 16 del GDPR nelle procedure di modifica del genere registrato per i rifugiati. A settembre, l'Avvocato generale della CGUE ha dichiarato che le autorità ungheresi per l'immigrazione devono correggere il genere registrato di una persona trans nei registri nazionali su richiesta, se registrato in modo errato. L'uomo trans in questione aveva chiesto l'aggiornamento del suo genere e del suo nome nel registro nazionale, in base all'articolo 16 del GDPR, per riflettere la sua identità di genere. Sempre a settembre, il Comitato dei Ministri ha emesso decisioni chiedendo al governo ungherese di adottare una procedura rapida, accessibile e trasparente per l'LGR. A ottobre, la Corte di Budapest ha sospeso il procedimento riguardante l'applicabilità dell'articolo 16 del GDPR per correggere il genere registrato di una persona trans di nazionalità ungherese, in attesa della decisione nel caso *Deldits*. A novembre, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che l'Ungheria ha violato l'articolo 8 della Convenzione per la mancanza di un quadro normativo sul riconoscimento legale di genere, ledendo il diritto al rispetto della vita privata di tre persone trans ungheresi.

Riporta, inoltre, diversi episodi di discriminazione: ad aprile, l'organizzazione *Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom* (HVIM, Movimento Giovanile delle Sessantaquattro Contee) ha presentato un reclamo al distretto scolastico contro una psicologa scolastica, che è anche un'organizzatrice del Budapest Pride, sostenendo che non dovrebbe lavorare con i bambini perché è un'attivista LGBTI. Il distretto scolastico ha avviato un'indagine e ha chiesto all'insegnante di astenersi dal suo impegno nella società civile. Questo processo ha infine portato alla risoluzione del contratto di lavoro da parte della dipendente. Inoltre, HVIM ha pubblicato diversi video divulgando illegalmente i suoi dati personali al pubblico. Sono in corso procedimenti legali volti a chiamare HVIM a rispondere della diffusione illecita di dati personali e dei danni conseguenti. A maggio, un gruppo di uomini ha aggredito fisicamente un cliente di un bar dopo aver scoperto il suo orientamento sessuale. Sono stati avviati procedimenti penali, ma i responsabili non sono ancora stati identificati poiché sono fuggiti dalla scena. A luglio, due uomini gay sono stati aggrediti fisicamente e verbalmente a Siófok. È in corso un procedimento penale, ma finora gli autori non sono stati identificati.

Ebbene, va dunque considerato che per le persone transessuali il mancato riconoscimento del mutamento di genere comporta una grave lesione del diritto alla identità personale (con ricadute rilevanti sul diritto al lavoro, al matrimonio, alla famiglia ed alla stessa libertà di circolazione) che non ha natura meramente discriminatoria ma persecutoria, poiché costringe la persona a vivere, relazionarsi, lavorare, con una identità formale, nei documenti, diversa rispetto alla sua effettiva apparenza e a quello che effettivamente è: basti pensare alle difficoltà a trovare un lavoro, prendere in locazione una casa e via dicendo. La discriminazione, dunque, assurge a persecuzione a causa della "quantità" di discriminazione e dell'incidenza su molteplici diritti fondamentali; anche il mancato accesso alle cure ormonali può assumere connotazione persecutoria, in quanto profondamente lesiva del diritto alla salute.

Nella fattispecie, la richiedente asilo è esposta a due profili persecutori diversi, appartenendo contemporaneamente a due gruppi sociali rilevanti a norma dell'art. 2, primo comma lett e) d. lgs.

---

<sup>19</sup> ILGA, ANNUAL REVIEW OF THE HUMAN RIGHTS SITUATION OF LESBIAN, GAY, BISEXUAL, TRANS AND INTERSEX PEOPLE IN EUROPE AND CENTRAL ASIA, 2025 <https://www.ecoi.net/en/file/local/2123343/ILGA-Europe-Annual-Review-2025.pdf>

n. 251/2007: persona transessuale ed appartenente all'etnia rom. Va sottolineato, allora, come nel caso *de quo* assuma particolare rilievo la prospettiva intersezionale, essendo pacifico in letteratura che più ragioni di persecuzione (es. donna e nera) non danno luogo ad una mera sommatoria ma espongono ad autonomi profili di rischio, con un rischio che non raddoppia ma aumenta in modo esponenziale.

Alla luce di quanto riportato, si ritiene più che fondato il timore che la richiedente, in caso di rientro, possa subire ulteriori atti di persecuzione e di discriminazione. Si ricordi, infatti, che secondo quanto statuito dall'art. 3, quarto comma, D.lgs. 251/2007 *“il fatto che il richiedente abbia già subito persecuzioni o danni gravi o minacce dirette di persecuzioni o danni costituisce un serio indizio della fondatezza del timore del richiedente di subire persecuzioni o del rischio effettivo di subire danni gravi”*.

Vale la pena precisare, come sopra detto, che nel caso in esame la specifica condizione della ricorrente consente di ritenere sussistente la fattispecie di cui al citato art. 7 del D.L.vo 251/2007, *«essendo presupposto per il riconoscimento dello status di rifugiato il fondato timore di persecuzione “personale e diretta” nel Paese d'origine del richiedente, a causa della razza, della religione, della nazionalità, dell'appartenenza ad un gruppo sociale ovvero per le opinioni politiche professate»* ed essendo sussistente in rischio in caso di rientro nei due Stati attenzionati di essere vittima di una persecuzione personale e diretta per l'appartenenza a un gruppo sociale (persona transessuale e di etnia rom).

In conclusione, alla luce delle predette considerazioni, deve esserle riconosciuto lo status di rifugiato ai sensi dell'art. 1 A della Convenzione di Ginevra .

Nulla sulle spese di lite, in ragione della particolarità della questione trattata e della contumacia di parte resistente.

P.Q.M.

Visto l'art. 35 bis del D.L.vo 25/2008,

accoglie il ricorso proposto dalla ricorrente e le riconosce lo status di rifugiata;  
nulla sulle spese di lite.

Bologna, così deciso all'esito della camera di consiglio del 10.10.2025.

Il Giudice est.

dott. Rada V. Scifo

Il Presidente  
dott. Marco Gattuso