

SECONDE **A** NESSUNO



Linee guida per l'emersione, l'identificazione, la valutazione
e la presa in carico di donne sopravvissute e/o coinvolte in
situazioni di violenza di genere nella protezione internazionale

SECONDE A NESSUNO

“Progetto realizzato con il contributo della Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per le pari opportunità”

Linee guida per l'emersione, l'identificazione, la valutazione e la presa in carico di donne sopravvissute e/o coinvolte in situazioni di violenza di genere nella protezione internazionale



A cura di

Paola Degani, Claudia Pividori (Università degli Studi di Padova, Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca”), in collaborazione con Mariangela Zanni ed Elconora Lozzi (Centro Veneto Progetti Donna-Auser e Rel.Azioni Positive scs).

Partner del Progetto:

Capofila Comune di Padova

Centro Veneto Progetti Donna-Auser

Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca”

Rel.Azioni Positive scs

Arising Africans

Comune di Este

Prima edizione: luglio 2020

ISBN 978 88 5495 268 3

© Copyright 2020 by Centro Veneto Progetti Donna - Auser

Via Tripoli 3 – 35141 Padova

Tel. 049 8721277

Tutti i diritti di traduzione, riproduzione e adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo (comprese le copie fotostatiche e i microfilm) sono riservati.

Sommario



Prefazione	9
Premesse	11
Le Linee Guida nel quadro delle attività previste dal Progetto “Seconde a nessuno”	11
Le Linee Guida come strumento di riflessione sulla migrazione femminile	13
Le Linee Guida nella prospettiva di un centro antiviolenza	14
Leggere la realtà delle donne migranti	16
1. Sulla violenza maschile contro le donne: inquadramento generale	21
1.1. Il fenomeno della violenza maschile contro le donne in Italia	21
1.2. UNHCR: la violenza tra le donne richiedenti protezione internazionale	23
1.3. La raccolta dati nell’ambito del Progetto “Seconde a nessuno”	24
1.4. L’impegno del Cedaw sulla violenza contro le donne: la nuova General Recommendation n. 35	27
2. Le gravi violazioni dei diritti umani delle donne e la Convenzione di Ginevra in un’ottica di genere	33
2.1. Sulla Convenzione di Ginevra: quali spazi per le donne, oltre la dimensione di genere	33
2.2. La questione della violenza contro le donne nel contesto delle migrazioni collegate alle situazioni emergenziali complesse	44
2.3. La Raccomandazione Generale n. 32 del Cedaw	50
2.4. Il continuum e il carattere multidimensionale della violenza nei luoghi dell’accoglienza	52
3. Senso e criticità del lavoro multi-agenzia	57
3.1. Quando la discriminazione genera violenza degli uomini sulle donne e la violenza produce vulnerabilità	58
3.2. Criticità attuali del lavoro di rete	61
3.3. L’assenza di procedure nei luoghi di primo soccorso e accoglienza delle donne migranti rispetto alla violenza basata sul genere	67
3.4. Il posizionamento dei Centri Antiviolenza	71
3.5. Centralità della fase dell’identificazione delle richiedenti protezione internazionale coinvolte in situazioni di violenza	73

3.5.1. Cos'è l'identificazione?	75
3.5.2. L'identificazione delle vittime di violenza nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale	78
3.6. Necessità di formazione specializzata e accesso alle informazioni	79
3.7. Importanza dell'accesso alle informazioni sulle procedure per richiedere la protezione internazionale	80
3.8. Sul permesso di soggiorno per motivi di violenza domestica art. 18 bis D.lgs.286/1998	83
3.9. Criticità rispetto ai percorsi di protezione	85
Osservazioni conclusive	89
Acronimi	91
Schemi	93

Prefazione



Il presente Progetto è un segno importante dell'impegno del Comune di Padova sulle tematiche legate alla violenza di genere.

Servizi, da sostenere e rafforzare, e progetti per sperimentare nuove modalità di presa in carico si affiancano ad un importante lavoro di cambiamento culturale che deve partire sin dalle fasce più piccole di età.

Le trasformazioni sociali che stiamo vivendo fanno emergere nuovi bisogni e disegnano una sempre nuova platea delle persone destinatarie dei nostri servizi e dei progetti.

Queste Linee Guida sono frutto di un prezioso lavoro di rete che ha coinvolto istituzioni pubbliche e soggetti del privato sociale e si pongono in continuità con un impegno comune alle realtà del nostro territorio per costruire una comunità cittadina inclusiva e solidale.

L'attenzione per ogni persona che attraversa le strade del nostro Comune non è rinviabile, per questo crediamo molto in un progetto che mette al centro le donne migranti che si trovano sul nostro territorio, con le loro fragilità, le loro esperienze di vita, i loro bisogni e le loro risorse.

Marta Nalin

Assessora al Sociale, Integrazione e Inclusione Sociale, Partecipazione, Politiche di Genere e Pari Opportunità,
Comune di Padova

Premesse



Le Linee Guida nel quadro delle attività previste dal Progetto “Seconde a nessuno”

Il testo che segue è il prodotto di una delle azioni previste dal Progetto “Seconde a Nessuno” finanziato dal Dipartimento per le Pari Opportunità e orientato al contrasto alla violenza contro le donne. Le azioni previste dal Progetto sono rivolte a donne migranti di prima e seconda generazione presenti nel territorio padovano e a donne richiedenti o titolari di protezione internazionale.

Il Progetto si propone di raggiungere le donne nei loro contesti, e cioè nelle loro comunità di riferimento o nelle strutture di accoglienza. L’obiettivo è di migliorare i servizi offerti dal Centro antiviolenza a questo target femminile in un’ottica di condivisione e collaborazione tra tutti gli enti coinvolti, con operatrici/operatori preparati e procedure operative condivise. Il Progetto, in un’ottica *bottom up*, prevede la formazione/sensibilizzazione di donne straniere al fine di favorire il lavoro con le comunità di riferimento e l’approfondimento della tematica della violenza, e al contempo potenziare i punti di ascolto del Centro antiviolenza presso le diverse strutture di accoglienza delle donne straniere.

Partecipano a questo Progetto oltre al Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca” dell’Università degli Studi di Padova, il Comune di Padova in qualità di capofila, il Comune di Este, il Centro Veneto Progetti Donna – Auser (CVPD), l’Associazione Ari-

sing Africans e la Cooperativa Sociale Rel.Azioni Positive.

Tra le attività previste dal progetto vi sono:

- la realizzazione di un percorso di formazione per donne migranti di prima e seconda generazione;
- la costruzione di azioni proattive di contatto con le comunità di riferimento al fine di creare spazi di dialogo nei momenti di raccolta della vita comunitaria;
- la formazione interculturale delle operatrici del CVPD per migliorare la risposta ai diversificati bisogni delle donne migranti rispetto ai contesti di provenienza;
- l’elaborazione di una scheda di raccolta dati delle donne che costituiscono il target osservato in questo progetto al fine di migliorare il lavoro fatto dal Centro antiviolenza nei loro confronti e di consolidare l’approccio multi-agenzia rispetto alle donne straniere vittime di violenza nei territori di rilevanza per il Progetto;
- un percorso di formazione congiunta multi-agenzia su tematiche afferenti le donne straniere, la protezione internazionale e le situazioni di violenza;
- l’apertura di uno sportello antiviolenza di prossimità per donne richiedenti protezione internazionale presso le strutture di accoglienza;
- la realizzazione di un’unità mobile di informazione e assistenza con cui visitare regolarmente i centri di accoglienza e i contesti integrati a Padova per l’offerta di un luogo privato e sicuro di ascolto;

- l'elaborazione di Linee Guida e di un Protocollo congiunto multi-agenzia per una corretta emersione, identificazione, valutazione e presa in carico delle donne vittime di violenza nel sistema della protezione internazionale;

- la realizzazione di un'attività formativa intitolata "Essere donna in Italia. Conosci i tuoi diritti", di tipo ludico laboratoriale volta a rafforzare la conoscenza di base e la consapevolezza circa i propri diritti e i percorsi di fuoriuscita dalla violenza per le donne accolte presso le strutture di accoglienza.

Le presenti Linee Guida intendono sviluppare e condividere una riflessione orientata in chiave operativa e basata sul paradigma dei diritti umani circa l'emersione, identificazione, la valutazione e la presa in carico di donne vittime di violenza nella protezione internazionale a partire da una disamina del rapporto che intercorre tra le violazioni dei diritti umani delle donne, le situazioni di violenza e il riconoscimento di esigenze di tutela ascrivibili alla protezione internazionale (e/o alla protezione umanitaria o a titoli speciali).

Attraverso le Linee Guida si vuole dare impulso al lavoro con le donne straniere ovvero ad interventi volti alla promozione di progetti locali per il contrasto al fenomeno della violenza e la protezione delle vittime, anche razionalizzando le procedure già adottate e valorizzando le risorse esistenti nei territori, in tal modo consolidando le esperienze di collaborazione fra Istituzioni di diversa natura ed enti del privato sociale attivi nei sistemi della protezione internazionale e nella rete di servizi in aiuto alle donne vittime di violenza. È noto che il concetto di "rete", oggi richiamato molto spesso nella letteratura in materia di lotta alla violenza, viene spesso inteso come una modalità operativa di lavoro

integrante tutti i settori chiamati in causa nella prevenzione e nel contrasto della violenza contro le donne, nonché nella protezione delle vittime, ma anche per indicare l'esistenza di un collegamento o di un rapporto di collaborazione tra istituzioni e soggetti privati finalizzato a rappresentare l'apporto combinato di più competenze e più realtà tanto dal punto di vista operativo quanto sotto il profilo amministrativo ¹. All'interno di questi network vi sono ovviamente attori chiave la cui rilevanza è determinante per la prospettiva operativa, altri invece possono essere funzionali per rispondere ad esigenze che si presentano in alcune circostanze specifiche e avere un grado effettivo di integrazione diverso. La rete può insomma essere vista come un preciso insieme di nodi collegati tra loro da una o più tipi di relazioni che gli attori sviluppano sulla base delle posizioni che rivestono all'interno dello stesso network ².

Il *policy design* del Progetto mette al centro l'approccio diritti umani e la centralità della donna "vittima" di violenza. Entro questo frame, la dimensione di genere e le diversità di età, nazionalità, etnia, cultura, religione, appartenenza politica, credo religioso, ecc., assumono un rilievo centrale potendo costituire un elemento centrale nel riconoscimento della dimensione intersezionale delle discriminazioni, ma anche un dato risolutivo rispetto al profilo o all'elemento soggettivo nel percorso di protezione.

Per essere efficace qualsiasi azione deve porre al centro le persone a partire dai bisogni, dalle aspettative e dai diritti di cui sono titolari. Se parliamo di straniere il progetto migratorio deve costituire il punto di partenza di ogni riflessione. Con esso è necessario riconoscere l'agency delle donne migranti, la capacità di essere artefici del proprio cambiamento personale e relazionale,

¹ F. Piselli, *Capitale sociale e società civile nei nuovi modelli di governance locale*, in "Stato e mercato", n. 75, 2005.

² A. Marin and Wellman B., *Social network analysis: An introduction*, in *The Sage Handbook of Social Network Analysis*, J. Scott and P.J. Carrington (eds.), London, Sage, 2011, pp. 11-25.

attraverso l'attivazione del capitale sociale di cui molte di loro sono portatrici, al di là delle situazioni di vulnerabilità collegate alla violenza o ad altre circostanze.

Il Progetto e con esso le Linee Guida guardano altresì alla dimensione del lavoro multi-agenzia e all'esigenza che i diversi soggetti a contatto con le donne straniere che costituiscono il target di questo scritto mettano a confronto collaborativamente competenze e metodi di lavoro che di necessità sono chiamati a conoscersi e riconoscersi reciprocamente al fine di fornire una risposta il più possibile efficace e rispettosa delle esigenze e dei bisogni che le donne vittime di violenza esprimono.

Le Linee Guida come strumento di riflessione sulla migrazione femminile

Nell'ambito dei cosiddetti flussi migratori misti, in molti casi le donne fuggono da contesti di vita caratterizzati dalla presenza o dal timore di situazioni di violenza basata sul genere non sufficientemente contrastate dalle autorità del Paese di provenienza (quando non agite direttamente da funzionari dello Stato o da soggetti che agiscono in nome e per conto di questi), mentre altre possono cercare di lasciarsi alle spalle la minaccia della mutilazione genitale femminile o del matrimonio forzato, la violenza domestica, la sterilizzazione forzata, la minaccia di delitti "d'onore", la violenza sessuale e lo stupro o altre pratiche manifestamente lesive della dignità e dei diritti delle donne che con forme e intensità diverse ripropongono alle radici la "ratio dei patriarcati" in tante parti del mondo.

D'altronde i fenomeni connessi alla globalizzazione e gli importanti flussi migratori a cui da anni assistiamo successivamente alla crisi umanitaria nell'Africa Sub-Sahariana e nel Medio Oriente, suggeriscono la necessità di guardare alle identità migranti rappresentando le condizioni di costante cambiamento e le esigenze di movimento proprie della vita di molti esseri umani.

È indubbio che negli ultimi anni le donne migranti hanno assunto una diversa visibilità nel discorso pubblico, sebbene le difficoltà che esse incontrano nella realizzazione compiuta dei progetti migratori di cui sono protagoniste rimangano ancorate dal punto di vista interpretativo a ragioni di tipo culturale che difficilmente in realtà – se non adeguatamente contestualizzate – spiegano i vissuti drammatici di tante esperienze migratorie al femminile che nel riproporre il modello stereotipato della donna vittima distolgono l'attenzione da tutti quei fattori che invece rendono vulnerabili le donne, anzitutto negando la violenza degli uomini contro di loro come una pandemia globale. Dal 2015, in modo particolare, il tema dell'immigrazione è sempre più presente nei dibattiti pubblici tanto da configurarsi come uno degli elementi su cui si giocano i profili e gli orientamenti di *politics* di molti governi europei che, comunque, ignorano nella loro propaganda politica il tema delle donne e delle ragazze in fuga.

Contrariamente a quanto comunemente si crede, le donne migrano in una percentuale molto simile a quella degli uomini, sebbene raramente intraprendano il viaggio che le condurrà (forse) nel Paese di destinazione da sole. Stiamo comunque assistendo a una riconfigurazione dei profili delle donne nelle migrazioni, soprattutto nei casi in cui alla base del progetto migratorio vi è l'esigenza di fuggire dal proprio Paese per abbandonare situazioni di conflitto o condizioni legate specificamente al genere, spesso esacerbate da situazioni di emergenza politica o umanitaria complesse.

Le definizioni collegate ai diversi status delle persone migranti sono strettamente influenzate dalle politiche nazionali, nonché dalle norme sopranazionali in materia di immigrazione le quali determinano – seppur parzialmente – le categorie di riferimento disciplinando i diversi status sulla base di maggiore riconoscimento dei diritti o di una loro restrizione.

Ciò implica la costruzione di categorie definite sulla base di criteri giuridici che necessariamente operano

delle riduzioni e delle semplificazioni così importanti a carico della popolazione straniera per cui il rischio di distorsioni della complessità delle “condizioni umane” individuali e di gruppo è tale per cui la spersonalizzazione intrinseca a questi processi e la conseguente etichettizzazione a cui assistiamo oggi nella narrazione politica sulle migrazioni può facilmente tradursi in violazione della dignità individuale.

Le categorie di riferimento nella letteratura sia sociologica che giuridica distinguono gli stranieri in migranti economici o rifugiati se il principio classificatorio è la motivazione della migrazione volontaria o forzata; cittadini comunitari/neo-comunitari o cittadini di paesi terzi in base alla nazionalità; regolari o irregolari in base al titolo di soggiorno; tra i regolari si distinguono quelli residenti e non residenti in base all'iscrizione anagrafica.

È opportuno osservare che la perdita o eventuali cambiamenti dei requisiti in base ai quali si “appartiene” a una determinata categoria, sia relativamente alle biografie personali che alle disposizioni normative, possono indurre passaggi peggiorativi o migliorativi da uno status ad un altro.

Definizioni e status subiscono dunque varie riformulazioni nel corso del tempo e, di fronte all'evolversi delle caratteristiche quantitative e qualitative della presenza di popolazione di origine straniera, sembra emergere dall'analisi dei dispositivi normativi una tensione tra la necessità di considerare le diverse soggettività e il loro carattere “fluidico”, e quindi ampliare le categorie da tutelare in virtù della pluralità delle situazioni a cui guardare anche sul piano “umanitario”, e la tendenza sul piano della *politics* e delle *policies* di ridefinire verso il basso risorse e opportunità – a partire dalla possibilità di fare ingresso regolarmente nei paesi europei – con conseguenti arretramenti sul piano dei diritti.

Se la previsione di un istituto di protezione sussidiaria rispetto allo status di rifugiato da parte dell'UE testimonia l'esigenza di ampliare i target destinatari di protezione in virtù delle modificazioni che il diritto d'asilo

subiva fin dagli anni '90 adottando la Direttiva 2004/83 in materia, oggi la risposta alla “crisi dei migranti e dei rifugiati”, che la stessa Commissione tenta di negoziare, va nella direzione di una revisione complessiva dell'intera normativa e segnatamente nella direzione della precarizzazione del riconoscimento della protezione e della condizionalità del diritto all'accoglienza.

Le Linee Guida nella prospettiva di un centro anti violenza

Seconde a Nessuno non è solo uno slogan, o il titolo di un Progetto. È invece l'obiettivo che come Centro anti violenza femminista ci prefiggiamo di raggiungere ogni giorno da trent'anni quando parliamo di diritti e opportunità delle donne.

Pregiudizi, stereotipi, discriminazioni e violenze sia nella sfera intima/privata sia in quella pubblica accompagnano le donne in tutto il mondo. I dati nazionali e internazionali ci raccontano che una donna su tre nel corso della vita subisce almeno una violenza fisica o sessuale. Un fenomeno quindi trasversale e pervasivo, che non fa differenze e che al contrario si diffonde con modalità pressoché simili contro metà della popolazione, tante sono appunto le donne.

Nei Centri Antiviolenza, e il Centro Veneto Progetti Donna non è un'eccezione, arrivano da sempre donne di diverse nazionalità e con diversi vissuti di maltrattamenti.

Mentre non cambia la metodologia di intervento con loro, cambiano le opportunità che hanno le donne di poter uscire dalla violenza a seconda della loro posizione nella società, o meglio a seconda di quello che la società e il territorio mettono in atto per la protezione e l'empowerment sociale ed economico delle donne.

Esistono ancora molte differenze nell'accesso ai diritti sociali nel nostro Paese, in quanto molti dipendono dal possedere o meno la cittadinanza, oppure la residenza. E purtroppo questo fa la differenza nelle possibi-

lità concrete di poter vivere vite libere e dignitose senza maltrattamenti e prevaricazioni. Le donne migranti, richiedenti asilo e rifugiate subiscono nel nostro Paese discriminazioni multiple proprio per le limitazioni nell'accesso a servizi e risorse che taluni status determinano. Questa circostanza può risultare particolarmente incidente in termini di tutela dei diritti fondamentali se si considera che una quota davvero significativa delle donne straniere che arriva in Italia ha subito violenze di ogni tipo sia nel Paese d'origine, sia durante il viaggio, sia nel territorio nazionale.

Dalla prima indagine qualitativa e quantitativa che indaga la violenza di genere contro le donne migranti e il tipo di accoglienza che ricevono una volta arrivate in Europa condotta dalle fondazioni L'albero della vita e Iniziative e studi sulla multiethnicità (Ismu) (*Report Survey. SWIM - Safe Women in Migration. Strengthen GBV protection for migrant and asylum seeker women. The qualitative analysis, Fondazione ISMU, 2019*) nei centri di accoglienza in Italia, Francia, Regno Unito, Svezia e Romania emerge che è molto alta la percentuale di violenze multiple subite dalle donne migranti accolte in cinque paesi europei: parliamo di matrimoni forzati, mutilazioni genitali, stupri, torture. Il rapporto mette in luce che quasi tutte le donne intervistate hanno subito violenze sia nel Paese di origine sia durante il viaggio: abusi fisici e psicologici sono riferiti dalla maggior parte delle donne, abusi sessuali e stupri da più del 50 per cento di loro. Nella maggior parte dei casi, gli autori delle violenze sono familiari oppure trafficanti di esseri umani a cui le donne si sono rivolte per raggiungere l'Europa. Molte donne sono vittime di violenza anche una volta arrivate in Europa, ma quasi mai denunciano gli abusi per vergogna e per mancanza di fiducia nelle autorità.

Anche per questo è fondamentale la presenza e l'esperienza dei Centri Antiviolenza nel territorio.

I Centri Antiviolenza sono prima di tutto luoghi di relazione e di cura, dove si offre alle donne che vi si rivolgono un percorso di fuoriuscita dalla violenza, per raggiun-

gere l'autonomia, la libertà ed una vita dignitosa.

La metodologia utilizzata si basa sulla relazione tra donne, sul riconoscimento che la violenza non è un fatto individuale, ma un fenomeno sociale e culturale che affonda le sue radici in un profondo squilibrio di potere tra uomini e donne, sia all'interno delle relazioni intime, sia nella società. Nei Centri le donne vengono credute quando raccontano le violenze, spesso per la prima volta, e, attraverso l'ascolto attivo e non giudicante, le attiviste dei Centri insieme alle donne costruiscono percorsi di libertà e autonomia. Diverse sono le possibilità che i centri offrono: l'ascolto, il sostegno psicologico, il sostegno legale, l'accompagnamento ai servizi del territorio, l'orientamento lavorativo, e, nel caso di pericolo di vita o di mancanza di alternative, l'ospitalità nelle case rifugio. Tutto questo percorso viene costruito insieme alla donna e si basa sui suoi desideri e sul suo progetto di vita. Questo lavoro viene svolto in rete con i servizi del territorio che si occupano a vario titolo di contrasto alla violenza sulle donne. Il lavoro multi-agenzia, peraltro previsto dalla Convenzione di Istanbul, è quindi imprescindibile per affrontare in modo efficace e concreto il fenomeno. La condizione perché questa attività sia portata avanti in modo positivo risiede nella conoscenza, da parte di tutti gli attori coinvolti, della complessità del fenomeno della violenza maschile sulle donne, nella formazione specifica di tutte le professionalità, nonché nella garanzia dell'accesso alla giustizia per tutte le donne. Ad oggi, in un territorio in cui non vi è ancora uniformità di risposta, le donne, italiane e straniere, affrontano ancora molte difficoltà nel momento in cui decidono di uscire dalla violenza. Difficoltà a trovare o mantenere il lavoro, o una casa quando la perdono, a gestire figli e figlie nella loro nuova situazione di mamme single, e ad ottenere giustizia in sede civile e penale. Dal nostro osservatorio constatiamo che vi è una sempre maggiore tendenza a ritenere le donne responsabili per aver denunciato le violenze subite, con conseguenze devastanti come la perdita dell'affidamento dei figli e delle figlie, oppure un man-

cato riconoscimento di un risarcimento.

Da molto tempo i centri accolgono donne migranti, le quali rappresentano circa il 25 per cento del totale delle donne accolte. Il lavoro con le donne migranti porta con sé diverse sfide e richiede un approccio che tenga in considerazione i diversi aspetti della vita di queste donne: la famiglia, la comunità di appartenenza e la cultura di origine. Tutti questi aspetti non solo devono essere tenuti in considerazione, ma devono soprattutto essere conosciuti quando si accoglie una donna migrante. L'intersezionalità è un principio necessario che non deve mai venire meno o sottovalutato, in realtà per tutte le donne.

Lavorare con un altro target, le donne migranti richiedenti asilo o rifugiate, per i centri è stato un passo necessario, non solo perché sappiamo che la quasi totalità di loro è vittima di violenza, ma anche perché nei diversi territori gli unici presidi che potevano accogliere e ascoltare queste storie sono i Centri Antiviolenza.

L'indagine citata poco fa infatti ci dice che gli operatori e le operatrici nei centri di accoglienza per persone migranti non hanno una competenza specifica sul tema delle violenze di genere e in particolare sulla gestione dei casi complessi (che sono in Italia l'89 per cento, in Francia l'85 per cento, nel Regno Unito il 98 per cento, in Svezia il 75 per cento).

Ed in questo scenario è risultato fondamentale, come attività del progetto Seconde a Nessuno, incontrare e formare il personale delle strutture di accoglienza per persone migranti nel riconoscere i segnali della violenza e consentire un corretto invio ai Centri Antiviolenza. Nel caso di Padova è stato fondamentale il partenariato con il Comune di Padova che è capofila della rete dei SIPROIMI (ex Sprar) con cui abbiamo potuto confrontarci in modo paritario e proattivo, nonché l'esperienza consolidata del Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università degli Studi di Padova che ha contribuito innanzitutto alla costruzione dei percorsi formativi, ma soprattutto ha incardinato il discorso all'interno

della cornice più ampia dell'approccio orientato ai diritti umani, dal quale non possiamo e non dobbiamo prescindere quando parliamo di diritti delle persone migranti. Fondamentale e arricchente è stato anche il contributo e il punto di vista apportato dall'Associazione Arising Africans, una realtà di giovani afro discendenti/afroitaliani/e impegnata a promuovere un nuovo immaginario non stereotipato.

Siamo inoltre consapevoli che a livello nazionale ci muoviamo in quadro molto complesso quando ci riferiamo ai servizi per l'accoglienza e la tutela delle persone migranti perché sappiamo che tra i diversi sistemi, come per esempio l'antitratto, il sistema dell'accoglienza, l'antiviolenza, ci sono molte differenze, non solo di approccio, ma anche di un quadro legislativo, metodologie, linguaggi, mandati e obiettivi che spesso sembrano molto lontani tra loro e che rischiano di ingabbiare le persone in categorie e percorsi predefiniti e chiusi, ponendole spesso di fronte a delle scelte che non sempre comprendono o condividono.

Per questo crediamo che le sfide, che stiamo portando avanti in questo progetto, e che continueremo ad affrontare, siano innanzitutto sulla costruzione di una rete e di un approccio multidisciplinari, che mettano al centro le donne e non i servizi, le donne con i loro bisogni, i loro desideri, i loro progetti di vita e migratori, costruendo insieme a loro percorsi che si attagliano alle loro vite.

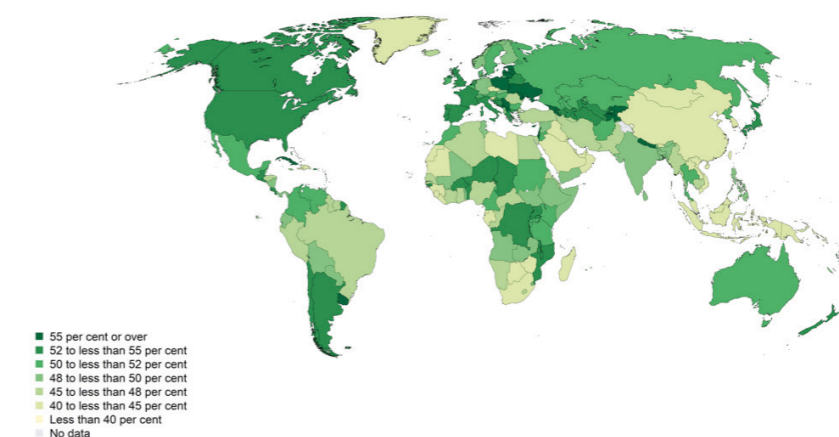
Siamo sulla buona strada e queste linee guida sono un evidente risultato di questo lavoro. E continueremo a lavorare per migliorare sempre di più l'accoglienza e le opportunità per tutte le donne di uscire dalla violenza.

Leggere la realtà delle donne migranti

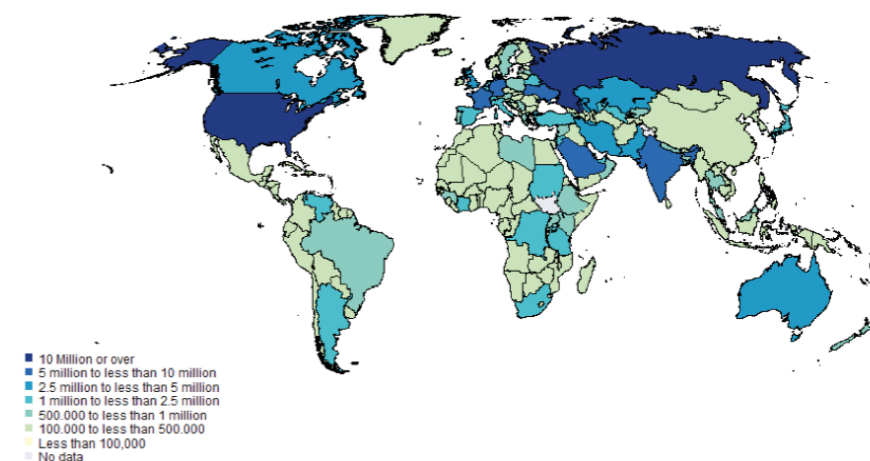
L'assunzione di una prospettiva di genere nell'analisi delle migrazioni e più specificamente rispetto ai percorsi di accoglienza e di protezione è oggi necessaria

in considerazione del fatto che la migrazione femminile è proporzionalmente più importante nell'area dell'Europa dove raggiunge il 52% già nel 2017, secondo le stime del Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite, che peraltro dà conto di un dato pressoché costante nel tempo per quanto concerne quest'area geo-politica ³.

Numero e distribuzione di migranti nel mondo. Fonte OIM 2019 basata su Mappa del: Geospatial Information Section, United Nations.

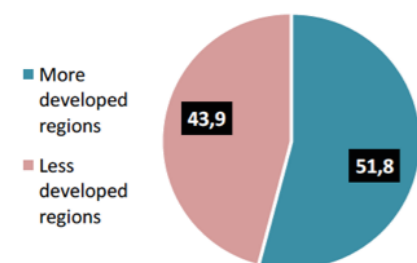


Numero e distribuzione di migranti nel mondo. Fonte OIM 2019 basata su Mappa del: Geospatial Information Section, United Nations

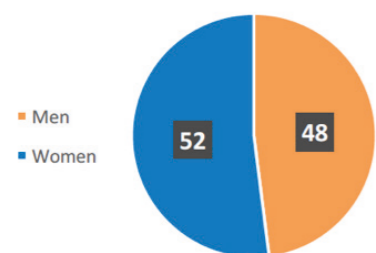


³ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *International Migration Report 2017: Highlights*, 2017; J. Freedman, *Conflicts, crise et femmes réfugiées en Europe*, in "Confluences Méditerranée", vol. 103, n. 4, 2017, pp. 31-39.

Percentuale di donne nelle migrazioni internazionali nel 2017



Percentuale di migranti in Europa per sesso nel 2017



La stessa esperienza migratoria per le donne e le ragazze presenta caratteristiche particolari, le cui radici si trovano nelle forme di violenza di genere che potrebbero affrontare durante il loro viaggio. In assenza di canali regolari per raggiungere l'Italia, spesso le donne devono intraprendere itinerari pericolosi. Durante il loro viaggio, esse sono esposte a violenze sessuali e di genere, tra cui stupro, sfruttamento e abuso sessuale, molestie sessuali, violenza psicologica, tratta, matrimonio precoce e forzato⁴, violenza nelle relazioni intime.

Nonostante le loro esperienze di violenza e trauma, le donne e le ragazze richiedenti protezione internazionale mostrano un'incredibile forza, autostima e resistenza. Una

volta raggiunta la loro destinazione, tuttavia, molte di esse affrontano ancora rischi a causa dell'accesso limitato ai servizi di sostegno, alla mancanza di procedure efficaci per individuare situazioni di violenza, le condizioni di accoglienza inadeguate nelle strutture di accoglienza. L'assenza di interpreti donne, di personale qualificato a rilevare gli indicatori della violenza o ancora di spazi che consentano la confidenzialità sono solamente alcuni degli elementi che rendono difficile per le donne coinvolte in situazioni di violenza trovare una adeguata risposta ai propri bisogni.

Le riflessioni contenute nelle Linee Guida che qui presentiamo intendono sollecitare i soggetti che a diverso titolo entrano a contatto con donne vittime di violenza, straniere richiedenti protezione internazionale o comunque in una condizione di vulnerabilità dettata dalla violenza e/o da altre situazioni ascrivibili a situazioni di assoggettamento più o meno importanti attribuibili a soggetti della rete parentale o al compagno/marito nel quadro delle relazioni intime, o a organizzazioni criminali più o meno strutturate al cui interno possono essere presenti anche donne o ad altri soggetti non necessariamente conosciuti dalla vittima e anche a condizioni di attuale, potenziale o presunto grave sfruttamento, allo scopo di fornire loro un supporto per contribuire alla corretta e precoce identificazione delle situazioni di violenza al fine di migliorare l'intervento a sostegno delle vittime e complessivamente tutelare i loro diritti umani.

Lo scopo è anche quello di segnalare l'esigenza di meccanismi di *referral* a livello territoriale tra servizi diversi che permettano una più ampia collaborazione tra gli enti del pubblico e del privato sociale che lavorano a contatto con le donne straniere, sia nelle fasi di primo intervento

⁴ È senza dubbio una pratica meno pericolosa e incerta di altre forme di accesso illegale al territorio di un Paese straniero. Quanto nella reiterazione di questi tipi di matrimonio incida il diritto musulmano classico che vincola gli scambi matrimoniali, costringendo ai matrimoni forzati collocando le donne in una dimensione di scambio e quanto questo scambio divenga mercificazione in ragione delle disposizioni nazionali e europee in materia di immigrazione non è dato sapere. In tema cfr: F. Brion, *Usare il genere per creare la differenza? La dottrina della difesa culturale e dei reati culturali*, in S. Palidda (a cura di), *Il «discorso» ambiguo sulle migrazioni*, Mesogea, Messina, 2010.

sia successivamente durante la realizzazione dei percorsi di integrazione sociale fino al conseguimento dell'autonomia abitativa ed economica. Superare l'impersonalità delle vittime e l'idea che le storie siano unidimensionali, dando conto della "quotidianità" piuttosto che della recrudescenza evitando sia la de-sensibilizzazione emotiva al problema sia l'assuefazione o la sottovalutazione rispetto ad altre situazioni, deve divenire un *modus operandi* e nel contempo un obiettivo fondamentale da cui partire per offrire a queste donne una risposta operativa basata su una piena effettività dei dispositivi collegati ai diritti umani. Il riconoscimento della protezione internazionale è un procedimento di natura dichiarativa/accertativa e non costitutiva avendo ad oggetto il riconoscimento di una condizione (status) di fatto preesistente alla valutazione. Il richiedente protezione internazionale è infatti colui che chiede alle autorità del Paese in cui si trova di riconoscere in virtù della sua condizione lo status rifugiato o quello di protetto sussidiario. L'obiettivo prioritario delle presenti Linee Guida è quello di contribuire alla tutela della richiedente protezione internazionale in condizioni di particolare vulnerabilità in qualunque fase del suo percorso di riconoscimento della protezione e ovunque sia ospitata, creando le condizioni affinché le donne che hanno vissuto situazioni di violenza basata sul genere possano effettivamente accedere alle procedure previste dalla norma e la loro condizione possa essere adeguatamente evidenziata, riconosciuta e tutelata.

A tal fine è utile ricordare che ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a) del Decreto Legislativo n. 142/2015 una persona è da considerarsi richiedente asilo dal momento in cui manifesta la volontà di richiedere la protezione internazionale. Le norme dell'Unione Europea e anche quelle nazionali riconoscono che la condizione di richiedente asilo abbraccia l'intero periodo che va dal momento della manifestazione di volontà da parte dello straniero di chiedere la protezione internazionale fino a quando viene assunta una decisione definitiva sulla domanda (art. 2, comma 1, lett. I-bis, D.lgs. 251/2007, così come modificato dal D.lgs. 18/2014). La procedura di riconoscimento della do-

manda di protezione internazionale e le relative garanzie che dovrebbero tutelare in modo particolare le situazioni più vulnerabili si applicano, senza eccezioni, alle domande presentate sia nel territorio degli Stati che alla frontiera, nonché in acque territoriali e nelle aree di transito. Una domanda di protezione internazionale non è vincolata ad una forma precisa, ma è sufficiente che il richiedente la espliciti nella forma di una chiara manifestazione di volontà.

La mancata o insufficiente capacità di rilevare indicatori di violenza di genere tra le donne rifugiate porta alla mancata emersione e quindi alla non corretta identificazione dei bisogni della donna che, rimanendo latenti o inevasi, compromettono qualsiasi processo di consapevolezza ed *empowerment*. Le donne accolte possono aver sofferto discriminazioni multiple e presentare particolari forme di vulnerabilità che, tuttavia, rimangono invisibili agli occhi degli operatori dei sistemi della protezione internazionale per mancanza di conoscenza e formazione specifica sulla dimensione di genere delle migrazioni e sulla violenza di genere. Vi è dunque la necessità di migliorare la capacità di questi operatori di identificare correttamente donne vittime di violenza di genere e di aumentare le possibilità per le vittime di poter esprimere i propri bisogni e di avere accesso ai servizi dei Centro Antiviolenza (CeAV) e della rete di servizi in aiuto alle vittime di violenza.

Le presenti Linee Guida contengono, pertanto, indicazioni generali valide in ogni contesto e circostanza e forniscono indicazioni su come orientare gli interventi da attuare nei diversi luoghi e contesti in cui la domanda di protezione viene presentata e qualunque sia la condizione giuridica della donna straniera che la presenta (donna appena giunta nel nostro Paese con ingresso regolare o in stato di necessità, o persona già soggiornante in Italia, persona già presente ma non regolarmente soggiornante, persona precedentemente espulsa e non trattenuta, persona destinataria di un provvedimento di espulsione e trattenuta ai fini dell'esecuzione dell'allontanamento ecc.)

Sulla violenza maschile contro le donne: inquadramento generale



1.1. Il fenomeno della violenza maschile contro le donne in Italia

Rileggendo i dati pubblicati nel Rapporto ISTAT 2018 SDGs (*Sustainable Development Goals*) ⁵ l'impressione che si ricava guardando al tema della violenza degli uomini contro le donne è che le cose non stiano migliorando granché, pur a fronte di un'intensa attività regolativa ispirata prevalentemente a logiche repressive che sembrano aver portato ad un leggero aumento delle condanne in sede penale, ma non aver inciso sul fenomeno in sé, poiché il fenomeno presenta al momento un andamento pressoché costante, e le situazioni "gravi", stando a quanto emerge, sono ancora molto diffuse.

Nel 2012, quasi la metà di tutte le donne che sono state vittime di omicidio intenzionale su scala globale è stata uccisa da un partner o da un familiare, rispetto al 6% delle vittime di sesso maschile. Secondo alcune

indagini condotte tra il 2005 e il 2016 in 87 Paesi, il 19% delle donne di età compresa tra i 15 e i 49 anni ha dichiarato di aver subito violenze fisiche o sessuali da parte del partner/ex partner nei 12 mesi precedenti l'intervista ⁶. I valori più bassi si riscontrano in Europa, dove la maggior parte dei Paesi che hanno dati disponibili registra livelli inferiori al 10% (con l'eccezione della Moldavia dove la quota sfiora il 15%). Per ciò che concerne i femminicidi in Italia, alla fine del 2017, stando alle elaborazioni costruite sui dati del Ministero dell'Interno presentate durante i lavori della Commissione Femminicidi, sono state 149 le donne vittime di omicidio volontario nel 2016. Di questi casi, quasi 3 su 4 sono stati commessi nell'ambito familiare: 59 donne sono state uccise dal partner, 17 da un ex partner e altre 33 da un parente ⁷.

In Italia, l'Indagine sulla Sicurezza delle donne realizzata nel 2014 da ISTAT, di cui un primo report è

⁵ ISTAT, *Rapporto SDGs 2018. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia: prime analisi*, Istituto nazionale di statistica, 2018, <https://www.istat.it/it/files/2018/07/SDGs.pdf>.

⁶ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, *Goal 5: Achieve gender equality and empower all women and girls*, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2017/goal-05/>.

⁷ Senato della Repubblica, Legislatura 17^a - Commissione Parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere - Resoconto sommario n. 39 del 06/02/2018, *Proposta di Relazione finale approvata dalla Commissione in data 6 febbraio 2018*, http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/SommComm/0/01066513/index.html?part=doc_dc-allegato_a.

⁸ ISTAT, *La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia e Stalking sulle donne, 2015 e 2016*, <https://www.istat.it/it/archivio/194779> e <https://www.istat.it/it/archivio/161716>.

stato pubblicato a giugno 2015 e un secondo dedicato allo stalking a novembre 2016 ⁸, ha messo in luce come la violenza contro le donne sia un fenomeno ampio e diffuso: risultano da questa indagine essere 6 milioni e 788 mila le donne che hanno subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale, il 31,5% delle donne tra i 16 e i 70 anni.

A compiere le violenze più gravi sono i partner attuali o gli ex partner. Le informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia confermano la centralità del ruolo di un partner attuale o precedente, mentre gli sconosciuti sono stati nella maggior parte dei casi autori di molestie sessuali (76,8%).

Per comprendere le modificazioni intervenute negli anni più recenti si possono confrontare i dati dell'indagine condotta nel 2014, riferiti alle violenze subite dalle donne nei 5 anni precedenti l'intervista, con i dati relativi allo stesso intervallo di tempo raccolti nella precedente indagine condotta nel 2006 sempre da ISTAT.

Il confronto tra le due indagini mostra alcuni segnali positivi: è diminuita la quota di donne che ha subito episodi di violenza nei cinque anni precedenti l'intervista, sia per la violenza fisica sia per la violenza sessuale e psicologica. La diminuzione riguarda sia quella subita da parte dei partner (attuali o precedenti), sia quella da parte dei non partner e soprattutto le forme meno gravi.

Tra il 2006 e il 2014 le violenze fisiche o sessuali subite dalle donne nei 5 anni precedenti l'intervista sono passate dal 13,3% all'11,3%. Diminuisce sia la quota di donne che ha subito violenza fisica o sessuale dai partner e ex partner (dal 6,6% al 4,9%), sia dai non partner (dal 9,0% al 7,7%). Emerge, inoltre, una maggiore presa di coscienza femminile: raddoppia la quota di donne che pensa che la violenza subita sia un reato, anche nel caso di violenza commessa dal partner.

Tuttavia, pur a fronte di alcuni dati positivi, gli elementi che vanno in senso contrario sono numerosi. Restano stabili la quota di donne vittime di violenza estrema (stupri e tentati stupri) e l'incidenza delle for-

me più efferate di violenza (uso o minaccia di usare una pistola o un coltello, rispettivamente all'1,2% e 0,4%); le violenze, inoltre, risultano più gravi, con un aumento di quelle che hanno causato ferite ed una crescita della quota di donne che affermano di aver temuto per la propria vita, non imputabile semplicemente ad una maggior consapevolezza da parte delle vittime ma ad una maggior efferatezza di molte situazioni di violenza.

Nel biennio 2015-16 ISTAT stima che il 4,1% delle ragazze che oggi hanno meno di 30 anni abbia subito violenza sessuale quando era minorenni, ed è purtroppo in aumento la percentuale dei figli che hanno assistito a episodi di violenza sulla propria madre (dal 60,3% al 64,8% tra il 2006 e il 2014) e di quelli che sono stati direttamente coinvolti (dal 15,9% al 23,7%).

Nel complesso (ISTAT 2014) quasi una donna su tre (31,5%), ha subito una qualche forma di violenza fisica o sessuale, il 3% (652mila donne) ha subito uno stupro e il 3,5% (746mila) un tentato stupro. Più dell'80% degli stupri sulle donne italiane è stato commesso da un italiano. Gli stupratori stranieri sono il 15,1%. Relativamente alle denunce, stando alle stime ISTAT (2014) queste restano basse; ha denunciato infatti solo l'11,4% delle donne italiane e il 17% delle straniere che dichiarano di aver subito violenza.

La mancanza di analisi dettagliate circa le nazionalità delle donne straniere vittime di violenza, il loro status e le caratteristiche del progetto migratorio non è un dato solo italiano. Proprio l'insufficienza di dati disaggregati non permette di conoscere il numero esatto di donne migranti vittime del femminicidio in Europa. Una serie di elementi collegati alla ricerca sulla violenza nei confronti delle donne migranti suggeriscono che in molti paesi possono essere esposte al rischio di femminicidio in ragione specifica della posizione di vulnerabilità nella quale queste ultime si trovano rispetto agli uomini. Questi elementi rinviano ai fattori "classici" della dipendenza economica delle donne rispetto agli uomini a cui si somma spesso quella legata allo status rispetto

al titolo di soggiorno, nonché le difficoltà maggiori che una donna straniera può ovviamente incontrare rispetto al fare una segnalazione o presentare una denuncia per ciò accedere al sistema della giustizia e eventualmente a forme di protezione ad hoc a causa delle scarse competenze linguistiche e delle difficoltà a comprendere il funzionamento dei sistemi legali, o della condizione di irregolare o ancora per il controllo e le pressioni che le comunità di appartenenza possono esercitare. Si tratta in realtà di un vuoto in termini di conoscenza molto significativo, anche rispetto all'autore di reato, soprattutto perché notoriamente le donne straniere vittime di violenza molto spesso sono assoggettate da uomini autoctoni e in questo caso comprendere la dinamica di una relazione sessuale che si connota all'interno di un rapporto di dominio (il rapporto tra centro e periferia) così caratterizzato potrebbe aiutarci nella produzione di una lettura più "orientata" rispetto a questo target.

1.2. UNHCR: la violenza tra le donne richiedenti protezione internazionale.

La politica dell'UNHCR per le donne rifugiate, elaborata nel 1990 a seguito di numerose conclusioni generali del Comitato Esecutivo, si pone 3 macro-obiettivi:

- la protezione che deve essere appropriata agli specifici bisogni;
- le soluzioni durature;
- l'assistenza anche al fine della loro partecipazione all'individuazione di soluzioni durature.

Nel 1991 l'UNHCR ha pubblicato le prime Linee Guida per la protezione delle donne rifugiate, sostituite nel 2008 dal Manuale per la protezione di donne e ragazze, nonché in tempi più recenti le Raccomandazioni sull'armonizzazione degli standard di accoglienza per i richiedenti asilo nell'UE e la Nota sulle denunce di rifugiate connesse alle mutilazioni genitali femminili.

Le conclusioni adottate dal Comitato Esecutivo, seb-

bene non siano vincolanti, indicano ulteriori principi e misure per migliorare la protezione offerta alle donne rifugiate e sfollate; tali misure possono includere procedure di asilo *gender-sensitive*, la tutela di coloro che subiscono violazioni attraverso un'attività di accompagnamento finalizzata all'accesso alle autorità preposte; l'assistenza psicologica e medica; la riservatezza delle informazioni; l'assistenza per una riallocazione nel proprio Paese o un eventuale ristabilimento in un Paese terzo. I programmi di assistenza per le donne rifugiate intervengono sul piano dell'istruzione, della salute ma anche nell'aiuto al sostentamento per evitare che le donne siano costrette a prostituirsi. La *policy* dell'UNHCR mira ad accrescere la resilienza delle donne e a sostenere l'*empowerment* femminile per permettere loro di assumere nuovi ruoli innescando cambiamenti positivi.

Nonostante da anni l'UNHCR abbia definito al suo interno uno spazio di *policy* specifico rivolto alla protezione delle donne, l'incidenza del fenomeno della violenza relativamente allo specifico gruppo delle donne titolari o richiedenti protezione internazionale non è noto, mentre invece esistono dati relativamente alla violenza nei confronti delle donne straniere in generale rispetto ai quali è possibile trarre anche importanti considerazioni sulla violenza come dato strutturale complessivo.

Rispetto alle cittadine dell'UE, le donne rifugiate hanno più probabilità di aver subito stupri multipli o di gruppo, mentre diversi studi dimostrano che le donne rifugiate hanno subito stupri o un'altra forma di violenza sessuale in un Paese ospitante dell'UE ⁹. I dati dell'UNHCR dicono che nel 2017 le donne rappresentano solo il 12,6% degli arrivi via mare in Europa (l'11,2 per l'Italia). Ma questa percentuale sale tra le donne che chiedono asilo ¹⁰.

In ambito UE, l'UNHCR stima che nel 2017, 66.000 donne e bambine dei Paesi che praticano le MGF abbiano richiesto asilo negli Stati membri dell'Unione Europea. Ma complessivamente l'interesse verso

le donne si è ridotto in considerazione della netta prevalenza di giovani adulti che negli ultimi mesi del 2019 stanno approdando in Italia utilizzando le rotte marittime. Tra il 1° gennaio e il 30 novembre 2019, la maggior parte degli arrivi via mare sono stati uomini adulti (72%), seguiti da minori non accompagnati e minori separati (14%), donne adulte (9%) e minori accompagnati (5%). Dall'inizio del 2019, sono arrivati 1.541 minori non accompagnati e separati, di cui 206 giunti a novembre. Nel 2019 la maggior parte dei minori stranieri non accompagnati in arrivo dal mare provengono dalla Tunisia (518), dal Pakistan (195), dal Bangladesh (125), dalla Costa d'Avorio (124), dalla Guinea (88) e dall'Iraq (70).

A seguito della ratifica da parte dell'Italia, nel 2013, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (la cosiddetta Convenzione di Istanbul) del 2011, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità - ha adottato a livello nazionale il Piano strategico sulla violenza maschile contro le donne (2017-2020) che prevede espressamente impegni specifici in materia di "donne migranti, rifugiate e richiedenti asilo". In tale contesto, la Commissione nazionale per il diritto di asilo punta a offrire una risposta efficace, armonizzata e coordinata alla violenza (sessuale) contro le donne basata sul genere (SGBV) facilitando la rapida identificazione e l'assistenza delle richiedenti e delle titolari di protezione internazionale che sono sopravvissute a violazioni così gravi o che sono a rischio di subire violazioni classificabili come atti di violenza. A questo proposito, nel dicembre 2017 la Commissione nazionale per il diritto di asilo ha ema-

nato una circolare indirizzata a tutte le Commissioni Territoriali, proprio per sollecitare interventi adeguati a favore delle donne vittime di violenza basata sul genere, attraverso il rafforzamento dei contatti con i Centri Antiviolenza della rete D.i.Re che operano sul territorio nazionale. Gli obiettivi sono quelli di migliorare le conoscenze specifiche sulla violenza sessuale e di genere da parte degli interpreti e degli operatori presenti nelle Commissioni Territoriali, di sviluppare strumenti di informazione per facilitare l'accesso di richiedenti asilo e rifugiate ai servizi di prevenzione e risposta alla violenza sessuale e di genere disponibili a livello nazionale e territoriale, anche migliorando la cooperazione tra la Commissione nazionale e le Commissioni Territoriali, i Centri Antiviolenza e le altre organizzazioni competenti nella prevenzione e risposta alla violenza sessuale e di genere, di garantire lo sviluppo di strumenti adeguati per l'identificazione precoce, da parte delle Commissioni Territoriali, di potenziali donne sopravvissute o a rischio di SGBV tra le richiedenti asilo e le rifugiate (con particolare attenzione alle mutilazioni genitali femminili e alla violenza domestica), nonché di elaborare delle Linee Guida specifiche per l'identificazione delle potenziali vittime di SGBV e le relative procedure di rinvio tra le autorità di asilo e le istituzioni e le ONG specializzate in attività di prevenzione e risposta relative all'SGBV.

1.3. La raccolta dati nell'ambito del Progetto "Seconde a nessuno"

Una delle azioni innovative del Progetto "Seconde a

nessuno" è consistita nella costruzione di una scheda di raccolta dati integrativa a quella impiegata dai Centri Antiviolenza gestiti dal Centro Veneto Progetti Donna e finalizzata alla raccolta di informazioni e all'emersione delle caratteristiche legate ai fatti di violenza e ai profili e vissuti delle donne richiedenti/titolari protezione internazionale. Con l'obiettivo di aumentare la conoscenza del fenomeno della violenza maschile contro le donne basata sul genere rispetto alla casistica, alla metodologia e alle pratiche normalmente adottate nel sistema della protezione internazionale riguardo il target di donne qui considerato, le diverse sezioni della scheda si sono concentrate sui seguenti aspetti:

- forme di violenza vissute nel Paese di origine;
- forme di violenza vissute nel/nei Paese/i di transito;
- motivazioni del progetto migratorio e di un eventuale ritorno nel proprio Paese di origine;
- richiesta di aiuto circa la situazione di violenza;
- risposte del sistema della protezione internazionale.

La compilazione delle schede, avvenuta tra maggio e dicembre 2019, è stata curata dalle operatrici dell'accoglienza dei Centri Antiviolenza gestiti dal Centro Veneto Progetti Donna sulla base del riferito delle donne richiedenti/titolari protezione internazionale, giunte in Italia negli ultimi 5 anni, che nel periodo di tempo considerato avevano intrapreso un percorso di fuoriuscita da una situazione di violenza intra o extra familiare consumatasi in Italia. Sono state compilate 14 schede corrispondenti ad un campione di donne così composto:

Paese d'origine	N.
Nigeria	10
Costa d'Avorio	2
Camerun	1
Albania	1

Età: dai 18 ai 34 anni

Presenza figli/ e di minore età: 78%

Motivo richiesta aiuto	N.
Violenza psicologica	9
Violenza fisica	8
Tratta	3
Violenza economica	3
Stalking	3
Violenza assistita	3
Violenza sessuale extra-familiare	2
Violenza sessuale	2
Violenza fisica extra-familiare	1
Problemi famiglia estesa e figli	1

Autore violenza	N.
Marito	3
Compagno	3
Ex-compagno	3
Conoscente	1
Datore lavoro	1

Sebbene il campione non abbia una dimensione sufficientemente ampia e rappresentativa da poterne trarre conclusioni statisticamente significative, un'analisi qualitativa delle schede permette comunque di formulare alcune interessanti considerazioni.

Per quanto riguarda la violenza vissuta nel Paese di origine, il 78% delle donne dichiara di aver sperimentato forme di violenza psicologica, il 64% violenza fisica, il 57% violenza sessuale, il 28% violenza economica, il 14% matrimonio forzato e il 7% stalking e molestie. A fronte di ciò, è interessante notare come solamente il 21% delle donne riferisca di aver lasciato il proprio

⁹ L. De Schrijver, T. Vander Beken, B. Krahé, I. Keygnaert, Prevalence of Sexual Violence in Migrants, Applicants for International Protection, and Refugees in Europe - A Critical Interpretive Synthesis of the Evidence, in "Int. J. Environ. Res. Public Health", Vol. 15, n. 9, 2018, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/30208610>.

¹⁰ A. Lanni, Donne rifugiate, le violenza ha molte facce, <https://www.unhcr.it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/donne-rifugiate-la-violenza-molte-facce>.

Paese per fuggire da forme di discriminazione e/o violenza di genere nell'ambito familiare o da forme di discriminazione e/o violenza di genere nell'ambito extra-familiare. Diversamente da quanto i dati sulle forme di violenza sperimentate nei rispettivi Paesi di origine farebbero pensare, la maggior parte delle donne riporta alle operatrici del centro antiviolenza di essere partite con l'obiettivo di migliorare la propria condizione socio-economica; in un caso, la condizione della famiglia di origine, in particolare di un componente maschio. Quello che i dati sembrano suggerire è quindi un'apparente poca consapevolezza o quantomeno una scarsa considerazione riportata dalle donne circa l'incidenza di situazioni di violenza di genere vissute nel proprio Paese di origine rispetto alle motivazioni del migrare. Elemento questo che potrebbe contribuire a comprendere, perlomeno in parte, le difficoltà con cui i vissuti di violenza emergono nell'ambito della procedura di protezione internazionale quali elementi idonei al riconoscimento di un titolo di soggiorno, ma anche l'importanza di un processo di valutazione delle richieste di protezione con un livello adeguato di conoscenza dei contesti di provenienza nonché della dimensione di ge-

nere nelle migrazioni.

Di contro, l'analisi delle schede evidenzia come la dimensione di genere connessa alla violenza sembri aver una maggiore incidenza rispetto alle motivazioni di un mancato rientro. Posta dinnanzi alla prospettiva di un rientro nel proprio Paese di origine, infatti, nessuna donna ha dichiarato di voler riconsiderare il progetto migratorio e fare ritorno. Sebbene il 50% delle donne dichiara di non voler tornare in ragione del fatto che il rientro determinerebbe il fallimento del proprio progetto migratorio, la paura di subire ulteriori forme di violenza (extra o intra familiare) una volta rientrata è riportata nel 43% dei casi, accanto al timore rifiuto/stigmatizzazione della famiglia/comunità di origine (29%) e al rischio di re-immissione nel circuito della tratta/sfruttamento (21%).

Rispetto alle forme di violenza subite nel/nei Paese/i di transito, quanto noto circa la pericolosità dei viaggi e le condizioni di Paesi come la Libia trova conferma 11. Il 65% delle donne riporta alle operatrici del Centro antiviolenza di aver subito violenza fisica, sessuale e psicologica. Nel 43% dei casi, sono state riportate condizioni assimilabili allo stato di riduzione in schiavitù per

finalità di sfruttamento sessuale. I dati, seppur parziali, confermano la necessità di approntare una risposta rapida ed efficace rispetto ai bisogni collegati alla salute sessuale e riproduttiva, ma anche un sostegno psicologico in relazione al trauma subito.

Rispetto alla formulazione della richiesta di aiuto, come precedentemente accennato, nella totalità dei casi questa riguardava situazioni di violenza attuali o comunque sperimentate nel territorio italiano. L'invio al Centro antiviolenza è stato favorito in oltre la metà dei casi da un'operatrice della struttura di accoglienza presso la quale la donna era ospitata, nel 29% da un/una operatore/trice di un servizio socio-sanitario esterno alla struttura di accoglienza, nel 21% dalla Commissione territoriale asilo. In 2 casi il Centro antiviolenza ha a sua volta proceduto con un invio ai servizi territoriali anti-tratta.

1.4 L'impegno del Cedaw sulla violenza contro le donne: la nuova General Recommendation n. 35

Nel 1992 il Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne Cedaw (il Comitato), istituito dall'omonima Convenzione del 1979 12, adottò la General Re-

commendation n. 19 (GR 19) 13 sulla violenza contro le donne, un documento di carattere interpretativo la cui portata in termini politici e giuridici è risultata essere in questi anni fondamentale rispetto all'affermazione nel quadro del diritto dei diritti umani di un diritto di vivere libere dalla violenza 14. Più in generale questo documento, ancor più della Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione della violenza del 20 dicembre 1993 15, è stato utilizzato nel dibattito politico funzionalmente allo sviluppo di un quadro giuridico sul tema della violenza maschile contro le donne coerente con il frame dei diritti umani delle donne contribuendo in misura determinante al consolidamento del radicamento del tema della violenza a quello della lotta alle discriminazioni sessuali e di genere, permettendo così un ancoramento al dato giuridico positivo di ampia portata.

La General Recommendation n. 35 (GR 35), adottata il 26 luglio 2017 dallo stesso Cedaw, è uno strumento nuovo che aggiorna a 25 anni di distanza un documento – la GR 19 – della medesima natura nel quale per la prima volta si riconosceva in modo inequivocabile che la violenza basata sul genere e specificamente la violenza degli uomini contro le donne costituisce una discriminazione ai sensi dell'art. 1 della Convenzione omonima. In pratica il Comitato, nel commentare l'art. 1 della Convenzione elucidendone portata e significa-

¹¹ Office of the High Commissioner for Human Rights, *United Nations Support Mission in Libya, Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, 18 December 2018, <https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/libya-migration-report-18dec2018.pdf>, p. 4: “Migrants and refugees suffer unimaginable horrors during their transit through and stay in Libya. From the moment they step onto Libyan soil, they become vulnerable to unlawful killings, torture and other ill-treatment, arbitrary detention and unlawful deprivation of liberty, rape and other forms of sexual and gender-based violence, slavery and forced labour, extortion and exploitation by both State and non-State actors”; UNHCR, *Posizione sui rimpatri in Libia (Aggiornamento II – Settembre 2018)*, <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2019/03/UNHCR-Posizione-Libia-aggiornamenti-II-clean.pdf>; OHCHR, *Situation of Human Rights in Libya*, 21 febbraio 2018, <http://www.refworld.org/docid/5b4c64fd4.html>, par. 35: “Donne e ragazze migranti sono state violentate e abusate sessualmente durante il viaggio attraverso la Libia, nei centri di detenzione per migranti sia ufficiali che non ufficiali. Le donne sopravvissute hanno raccontato di essere state prelevate dalle celle che condividevano con altre donne da uomini armati, tra i quali anche le guardie del Dipartimento per la lotta alla migrazione illegale, e di essere state ripetutamente violentate da più persone. Coloro che hanno cercato di resistere sono state picchiate, minacciate con le armi puntate e private del cibo e dell'acqua”. Si vedano anche Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *United Nations Support Mission in Libya*, 24 agosto 2018, <http://www.refworld.org/docid/5b8d31be4.html>, par. 39; OHCHR, *Returned Migrants Are Being Robbed, Raped and Murdered in Libya*, 8 settembre 2017, <http://www.refworld.org/docid/5b5598dd4.html>.

¹² Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1979. Entrata in vigore il 3 settembre 1981.

¹³ Cedaw, *General Recommendation No. 19: Violence against women*, 1992.

¹⁴ L'elaborazione di documenti di carattere interpretativo chiamati General Recommendations adottati ai sensi dell'art. 21 della Convenzione allo scopo di offrire agli Stati una corretta interpretazione del significato di singole disposizioni della Cedaw costituisce un'attività importantissima per questo *treaty body*. In modo particolare, a partire dalla Raccomandazione n. 13 del 1989, questo organismo ha progressivamente sviluppato una forma di “giurisprudenza” paragonabile a quella prodotta dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici sociali e culturali collegato all'omonimo Patto del 1966, fornendo così agli Stati dettagliate indicazioni su singole disposizioni o specifiche questioni per migliorare l'implementazione degli articoli della Convenzione. Si tratta di commenti di carattere ermeneutico, sicuramente essenziali per permettere alla Cedaw di esprimere la sua funzione di “diritto vivente”, le cui ricadute effettive non vanno però ricercate strettamente nella vincolatività dei contenuti, ma piuttosto nella dimensione politico/promozionale dei diritti.

¹⁵ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Risoluzione 48/104 del 20 dicembre 1993*.

to, stabiliva l'esistenza di un collegamento specifico e bidirezionale tra la violenza contro le donne e le discriminazioni sessuali, di cui lo stesso fenomeno della violenza è una concreta manifestazione. Si segnava così sul versante interpretativo un passaggio fondamentale che aprirà ad una stagione definita da un dinamismo politico decisamente più marcato relativamente alle questioni inerenti la protezione e più in generale l'esigibilità dei diritti delle donne grazie a questo inquadramento e alle potenzialità attribuite alla nozione di discriminazione in questo trattato.

È infatti del tutto evidente la rilevanza di questa interpretazione rispetto al rendere la Cedaw un trattato che non si muove più solo nel solco del contrasto alle discriminazioni contro le donne, ma anche della violenza, in quanto manifestazione e nello stesso tempo elemento posto alla base del costruito sociale su cui si sviluppano e si riconfermano le discriminazioni stesse. Perciò la pertinenza dell'oggetto (art. 1), così come degli articoli di maggior rilievo (artt. 2, 3, 5 ecc.) della Convenzione, con il fenomeno sociale della violenza maschile risultò a partire dal quel momento acclarata a pieno titolo in un documento "debole" sul piano della vincolatività in senso stretto, ma sicuramente in grado di costruire una prassi interpretativa idonea a radicare questo tipo di orientamento anche in termini di *opinio juris*, conferendo così ad un atto di carattere politico una forza di altro livello.

Un quarto di secolo dopo l'adozione di questo atto, il Comitato con l'adozione della nuova GR 35¹⁶ riprende aspetti di diritto sostanziale così come profili collegati alla qualificazione degli atti di violenza già trattati nel testo del 1992 aggiornando il catalogo dei profili e delle implicazioni meritevoli di attenzione sul piano "politico", nonché relativamente alla rilevanza nelle sedi

giudiziarie delle questioni che concorrono a delineare i fatti di violenza, perciò la loro stessa qualificazione, nonché la portata in termini di gravità e compressione dei diritti umani delle donne.

Se nel 1992 il Comitato si trovava a colmare un vuoto pressoché assoluto sul piano del diritto internazionale dei diritti umani in materia – con la sola eccezione della precedente General Recommendation n. 12 del 1989¹⁷ che ha contribuito in modo determinante a far sì che la questione della violenza trovasse credito nell'agenda istituzionale di alcuni organismi della comunità internazionale – oggi con questo nuovo documento si rafforzano gli obblighi di protezione delle donne dalla violenza nelle relazioni affettive e familiari, nei luoghi di lavoro e in ogni altro ambito della vita sociale e privata ai sensi degli artt. 2, 5, 11, 12 e 16 della Convenzione stessa.

Perciò assai diverso risulta essere in questa fase storica il panorama normativo sopranazionale in materia di contrasto alla violenza contro le donne e di protezione delle vittime rispetto agli inizi degli anni '90 e altrettanto diversa è la ricchezza di contributi scientifici e di documenti internazionali che attestano il carattere strutturale e endemico di questo fenomeno, la sua pervasività e trasversalità e che ne denunciano la gravità per la vita delle donne e i costi sociali ed economici che la violenza implica.

Se il riferimento allo standard della *due diligence* nell'atto del 1992 ha rappresentato il conformarsi della comunità internazionale al *political discourse* che la Corte interamericana dei diritti umani aveva proposto con riferimento alle circostanze in cui è ravvisabile la responsabilità dello Stato per atti commessi da privati, al contrario, nella stesura della nuova GR 35, il Comitato si è trovato di fronte ad una gamma di strumenti di varia natura tra i quali le osservazioni conclusive alle relazioni e ai pareri degli Stati formulati in base alla funzione di re-

porting e alle procedure collegate al Protocollo Opzionale alla stessa Cedaw¹⁸, la giurisprudenza prodotta dalle istituzioni internazionali e regionali per i diritti umani, le norme interne agli stati, l'expertise in materia acquisito dalle agenzie delle Nazioni Unite appartenenti al sistema diritti umani, in modo particolare dal Consiglio dei diritti umani e dalle Procedure Speciali in esso operanti, in primis la Relatrice speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne, le sue cause e le sue conseguenze.

Perciò proporre oggi un documento che risulti essere da un lato olistico rispetto al dato giuridico e politico riconosciuto a livello sopranazionale e dall'altro arricchente sul piano sostanziale e trasversalmente ai diversi obblighi già esistenti e agli orientamenti già consolidatesi non è stata operazione semplice. In altre parole come racchiudere 25 anni di avanzamenti e di esperienza normativa (e politica) in tema, creando una raccomandazione che si muovesse coerentemente rispetto alla traiettoria della precedente promuovendo la comprensione e la consapevolezza della gravità del fenomeno violenza contro le donne e stabilendo orientamenti più puntuali circa le misure appropriate e gli obblighi legati alla prevenzione, protezione, punizione e riparazione, ha rappresentato una sfida significativa per il Comitato¹⁹.

È indubbio che l'istituzionalizzazione della partecipazione della società civile femminista nel processo di *law e policy-making*, così come nella fase di *drafting* di questo nuovo atto, ha sicuramente fatto aumentare la legittimità delle arene politiche globali e rafforzato la *women's political agency* a livello internazionale. Gli sviluppi più recenti che hanno interessato questo settore di policy danno sicuramente conto di una rilevante

attività di *advocacy* svolta dagli attori, ma anche di un loro importante contributo alla definizione del problema nonché alla costruzione dell'agenda.

Infatti i contenuti di questo testo sono stati oggetto di negoziazione politica con numerose espressioni della società civile e altre agenzie governative e internazionali che hanno collaborato al processo di selezione degli obiettivi da inserire nel testo finale, pur a fronte di prerogative decisionali che il Comitato si è espressamente riservato in via esclusiva. Tutte le integrazioni/segnalazioni/puntualizzazioni sono state proposte con l'obiettivo di integrare quanto già contenuto in altri documenti e di aggiornare il posizionamento della questione della violenza rispetto al discorso giuridico sui diritti umani delle donne. Interessanti le proposte avanzate da numerose realtà che si muovono su ambiti particolaristici, così come il contributo dato da esperienze più genericamente orientate alla dimensione della promozione e della protezione dei diritti umani delle donne. Siamo dunque di fronte ad una proposta "inclusiva" verso "condivisa" di un testo che rappresenta un tassello ulteriore nella lotta alla violenza e che in qualche modo è chiamato anche a rendere conto delle modificazioni nel sistema dei valori sotteso al discorso politico sulla natura e la matrice della violenza. È questa oggi la vera sfida che anche gli strumenti regolativi devono assumere per poter essere credibili. Peraltro la risposta della società civile è stata pronta e puntuale.

Il Comitato, nel riconoscere il ruolo assolto delle organizzazioni del femminismo transnazionale che hanno contribuito in questi anni in misura determinante alla costruzione di un progetto politico teso al riconosci-

¹⁶ Cedaw, General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, 2017.

¹⁷ Cedaw, General Recommendation No. 12: Violence against women, 1989.

¹⁸ Protocollo opzionale alla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 6 ottobre 1999, aperto alla firma il 10 dicembre 1999. Entrata in vigore il 22 dicembre 2000.

¹⁹ Non vi è dubbio che anche nei documenti internazionali l'esigenza di sottolineare la specificazione del reato è sembrata in questi anni marcare le funzioni della pena – prevenzione, retribuzione, riabilitazione, incapacitazione a scopo di tutela – anche se talvolta l'esigenza simbolica di produrre lo scarto che non si può tollerare prevale sull'effettività.

mento della violenza come fenomeno sociale basato su dimensioni fattuali plurali, ripropone il collegamento tra la persistenza delle discriminazioni su base sessuale e/o intersezionale in chiave diritti umani, sollevando il tema dell'effettività delle misure antidiscriminatorie e più in generale della mancanza di riconoscimento sul piano sociale della specificità di cui sono portatrici le donne, utilizzando una logica argomentativa che rinvia a questioni di giustizia sociale non riducibili al mero dato normativo.

La GR 35, nell'aggiornare la GR 19, allarga il raggio degli obblighi statali già declinati nelle General Recommendations n. 28 e n. 33 del Cedaw²⁰, quest'ultima specificamente dedicata all'accesso alla giustizia. In effetti, come incorporare tutto il lavoro che il Comitato ha sviluppato nel corso di questi anni in materia di violenza, dando voce alle cause strutturali e alle radici patriarcali e sessiste di questo fenomeno a partire da un'interpretazione inedita ed estensiva del principio di non discriminazione, ha rappresentato una delle difficoltà maggiori. Era ovviamente fondamentale dare conto in modo adeguato anche in questo testo delle ragioni del persistere di tanti privilegi di diritto e di fatto che ancora oggi legittimano un trattamento differenziato e differenziante tra uomini e donne.

Sono gli effetti deleteri dei pregiudizi e della stereotipizzazione a cui in questo momento storico si aggiungono il degrado ambientale, la militarizzazione di tanti territori, i conflitti armati e le crisi umanitarie che ne derivano, l'ingovernabilità degli effetti che la globalizzazione delle attività economiche sta rendendo evidente, le politiche che l'accompagnano, le occupazioni straniere, gli estremismi religiosi e il terrorismo di qualsiasi matrice. Si tratta di situazioni che a diverso titolo possono investire il tema della responsabilità de-

gli Stati non solo con riferimento ai soggetti organici allo Stato ma anche agli attori non statali, sia nelle circostanze di condotte attive che omissive, laddove queste azioni risultino essere prevedibili o evitabili mediante l'utilizzo delle prerogative statuali.

Rispetto alla GR 19, la GR 35 dedica un'attenzione significativa al tema degli obblighi degli Stati. In relazione agli atti o omissioni attribuibili ad attori statuali, la GR 35 ai paragrafi 22-23 mette in luce quali sono le categorie di organi degli Stati, agenti e funzionari il cui comportamento può implicare la responsabilità dello Stato; richiama invece lo standard di *due diligence* in modo assai significativo in un paragrafo nel quale elucida la nozione di responsabilità statale per condotte anche omissive poste in essere da attori non statuali. Nel caso della violenza domestica sulle donne, l'immediatezza del pericolo deve essere valutata con maggiore flessibilità, data l'accertata facilità e frequenza con cui avviene, nelle nostre società, il passaggio all'atto violento in questo particolare contesto. Ciò deve essere valutato e compreso pienamente dalle autorità senza che vi sia sottovalutazione del rischio e delle discriminazioni sottese poiché questa circostanza contribuirebbe a creare un clima di tolleranza della violenza domestica. La regola generale è che lo Stato risponde per la condotta illecita di un soggetto privato quando il rischio alla vita o alla sicurezza della vittima è reale e immediato e la condotta lesiva era ragionevolmente prevedibile e evitabile da parte delle autorità dello Stato nell'esercizio delle loro funzioni (di pubblica sicurezza, sanitarie, di assistenza sociale, ecc.). Colmando una lacuna importante, questo strumento completa perciò la struttura più ampia degli obblighi, attribuendo esplicitamente allo Stato la responsabilità per quegli atti e omissioni di attori privati abilitati a esercitare elementi di auto-

rità governativa, compresi gli organismi di natura privata che forniscono servizi di carattere pubblico come l'assistenza sanitaria o l'istruzione o i luoghi operativi di detenzione. Questo strumento registra perciò anche la diffusione del fenomeno della violenza in contesti di carattere parastatale.

La GR 35 dà voce alle cause strutturali della violenza basata sul genere, riconoscendone la pervasività insieme alla cultura dell'impunità che in molti contesti ancora prevale. Il testo di questa Raccomandazione generale declina un'idea di violenza alla luce delle sue molteplici manifestazioni anche in un'ottica intersezionale rispetto alle tante differenze di cui le donne sono portatrici e sulle quali si innestano le discriminazioni di cui sono vittime, sottolineando l'importanza della risposta normativa e del settore della giustizia, nonché delle relazioni di quest'ultimo in chiave di lavoro di rete multi-agenzia con i servizi di protezione e supporto per le donne.

La GR 35, in sintesi, interviene sulla questione della violenza a diversi livelli anzitutto riconoscendo la proibizione della violenza basata sul genere come una norma di diritto internazionale consuetudinario e allargando la fenomenologia della violenza alle violazioni dei diritti sessuali e riproduttivi. Identifica nel cambiamento delle norme sociali un passaggio fondamentale per interrompere la spirale che permette il reiterarsi della violenza, anche sulla base di pratiche culturali o religiose o di tradizioni che di fatto negano il principio dell'eguaglianza di genere e che veicolano forme plurali di violazioni dei diritti umani delle donne.

In questo quadro il richiamo all'abolizione di tutte le norme e le *policies* che in modo diretto o indiretto giustificano, condonano o facilitano la violenza, così come alla promozione del rispetto e dell'autonomia delle donne in tutti gli ambiti della vita diviene un passaggio significativo anche in relazione alla rilevanza accordata nel testo alla proibizione della violenza stessa, fenomeno che rimane comunque ancorato in questi atti alla discriminazione poiché ricondotto all'art. 1 della Convenzione Cedaw.

In altre parole, questa nuova *General Recommendation* crea attorno alla violenza un *political discourse* più ampio grazie a una più puntuale configurazione degli atti di violenza, un inquadramento più definito degli obblighi a carico degli Stati nel quadro di un disegno più adeguato e olistico della natura di queste condotte e delle direttrici lungo le quali intervenire per contrastare questo fenomeno.

Anche rispetto alle donne straniere, l'attenzione allo specifico di un target comunque assai variegato e difficilmente ricomponibile in un "unicum" risulta del tutto positiva rispetto all'esigenza di identificare quegli elementi di vulnerabilità che in molti casi politiche orientate in chiave unicamente repressiva ed escludente, unitamente a situazioni di debolezza personale e molte volte a condizioni di debito o di vincoli economici e culturali rispetto alla rete familiare, creano e rafforzano anche rispetto alla presenza di situazioni di violenza e talvolta anche di sfruttamento grave.

²⁰ Cedaw, *General Recommendation No. 28 on the Core obligations of States Parties under Article 2 of the Convention on the Elimination of all forms of discrimination against women, 2010* e *General Recommendation No. 33 on women's access to justice, 2015*.

2

Le gravi violazioni dei diritti umani delle donne e la Convenzione di Ginevra in un'ottica di genere



2.1. Sulla Convenzione di Ginevra: quali spazi per le donne, oltre la dimensione di genere

Il diritto dei rifugiati, così come il diritto umanitario, è indiscutibilmente uno spazio regolativo connotato ben oltre la dimensione del “neutro universale”, essendo stato concepito, almeno in epoca contemporanea, come un insieme di dispositivi atti a rispondere a specifiche condizioni, prevalentemente diffuse tra gli uomini ex combattenti delle due guerre mondiali del secolo scorso, e solo in via residuale - e come appendice del maschio sfollato o rifugiato - per le donne.

Più specificamente, la Seconda Guerra Mondiale, nel lasciare dietro di sé oltre 30 milioni di persone tra sfollati e apoliti ²¹, ha “imposto” alla comunità internazionale la ricerca di soluzioni coordinate e durature attraverso la creazione di uno standard uniforme per determinare lo status di rifugiato. La Convenzione di Ginevra del 1951, nel rispondere all’esigenza politica di bilanciare le istanze collegate alla sicurezza e all’esercizio delle prerogative inerenti alla sovranità statale con prescrizioni di tipo umanitario, rimane lo strumento principale all’interno della legislazione internazio-

le in materia di asilo ²². Questo Trattato ha infatti non solo codificato i diritti dei rifugiati e le responsabilità degli Stati, ma ha segnato l’istituzione del primo quadro giuridico permanente in materia di rifugiati su scala internazionale.

La Convenzione ha inoltre attribuito all’Ufficio dell’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNCHR), istituito un anno prima a seguito del venir meno dell’Organizzazione internazionale per i rifugiati, in quanto organo sussidiario dell’Assemblea Generale, il compito di supervisionare l’effettività dei Trattati che prevedono la protezione dei rifugiati attribuendo a questa Agenzia dapprima il coordinamento delle misure adottate e successivamente quello di presidiare su base umanitaria e non politica alla protezione internazionale dei rifugiati ricercando soluzioni durature per loro.

La Convenzione del 1951, nel delineare per la prima volta sul piano universale una definizione condivisa di “rifugiato”, si rivolge in astratto ad un target rappresentabile nel maschio, adulto, dissidente politico, di provenienza europea, in fuga da un regime oppressivo nel secondo dopoguerra ²³. L’idea di rifugiato su cui

²¹ L. Barnett, *Global Governance and The Evolution of the International Refugee Regime*, in “International Journal of Refugee Law”, Vol. 14, 2002, pp. 238-262.

²² UNHCR, *Self-Study Module 1: An Introduction to International Protection. Protecting Persons of Concern to UNHCR*, 1 August 2005, <http://www.refworld.org/docid/4214cb4f2.html>.

si struttura la Convenzione del 1951 è dunque quella del militante o combattente politico, in fuga dai poteri vessatori o tirannici del proprio Stato ²⁴.

In altre parole questo strumento fu pensato per rispondere alle esigenze di un soggetto vittima di violazioni collegate in modo diretto ai diritti politici e civili. È anche su questa base politica e giuridica che si viene a definire nel corso di questi ultimi decenni quella distanza, oggi sempre più marcata nel discorso politico e sempre più ricorrentemente, tra il rifugiato politico e sempre più ricorrentemente, tra il rifugiato politico “autentico” ovvero colui il quale fugge da una situazione di oppressione e di discriminazione configurabile come persecuzione e coloro che invece sono portatori di rivendicazioni basate su altre motivazioni come la privazione economica ²⁵, considerata “illegittima” rispetto ai parametri che possono intervenire nel giustificare un’esigenza di protezione internazionale. È peraltro lo stesso riconoscimento dell’esistenza di esigenze di protezione e degli obblighi ad esse collegate a segnare i limiti del nesso esistente tra cittadinanza e esercizio della sovranità statale rispetto alle prescrizioni umanitarie che nella Convenzione rinviano a gravi violazioni dei diritti civili e politici.

L’esistenza di una gerarchia dei diritti all’interno della Convenzione dei rifugiati nell’ambito della quale le violazioni di carattere sociale ed economico non sembrano trovare spazio si rafforzò ulteriormente a partire dagli anni ‘70 in poi, quando il numero di richiedenti

asilo provenienti dal mondo in via di sviluppo cominciò a crescere esponenzialmente ²⁶. Fu allora che la composizione mutevole dei rifugiati complicò il quadro rendendo evidente la “confusione” tra rifugiati - intesi come migranti umanitari - e migranti economici ²⁷. La costruzione di una chiara demarcazione tra l’economico e il politico ha, in altre parole, permesso ai governi occidentali di rifiutare i “bisognosi” individui del sud globale ²⁸.

La nozione di rifugiato si caratterizza perciò in senso fortemente escludente. A questo proposito non si può non sottolineare che l’art. 3 relativo al divieto di discriminazione recita testualmente:

Gli Stati Contraenti applicano le disposizioni della presente Convenzione ai rifugiati senza discriminazioni quanto alla razza, alla religione o al Paese d’origine.

Nessun riferimento perciò al sesso, al genere e ovviamente all’orientamento sessuale. Le donne, insomma, non sembrano esistere in questo Trattato. Inutile dire che questo “vuoto” non trova automaticamente una soluzione favorevole alla protezione dei diritti umani delle donne migranti, poiché le ragioni e le modalità di realizzazione dei progetti migratori femminili per poter essere ricondotte alla Convenzione richiedono spesso di essere interpretate adottando una lente, quella dello

²³ G.S. Goodwin-Gill, *Asylum: The Law and Politics of Change*, in “International Journal of Refugee Law”, Vol. 7, n. 1, 1995.

²⁴ A. Binder, *Gender and the ‘Membership in a Particular Social Group’ Category of the 1951 Refugee Convention*, in “Columbia Journal of Gender and Law”, Vol. 10, n. 2, 2001, pp.167-195.

²⁵ M. Foster, *International Refugee Law and Socio-economic Rights: Refuge From Deprivation*, Cambridge and New York, Cambridge University Press, 2007.

²⁶ L. Barnett, *op. cit.*, p. 247.

²⁷ *Ibidem*

²⁸ J.C. Hathaway, R.A. Neve, *Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection*, in “Harvard Human Rights Journal”, Vol. 10, 1997, pp. 115-211.

specifico di genere, che non è di immediata traduzione, necessitando di livelli di consapevolezza e di capacità di decodificazione delle narrazioni delle donne richiedenti protezione internazionale non scontati ²⁹.

L’adozione di un accordo giuridico internazionale sui migranti privo di riferimenti alla condizione delle donne dà forma in modo concreto alla contraddizione tra il linguaggio adottato e l’ambizione di universalità di cui le norme formulate dagli organismi inter-governativi a raggio internazionale in materia di diritti umani sono portatrici. Le donne generalmente mancano dei mezzi finanziari, delle altre risorse necessarie a lasciare il proprio Paese di origine, compresa la libertà di autodeterminarsi in questo senso. L’idea che il rifugiato sia un soggetto maschio che fugge da un potere oppressivo ha offerto un’immagine pubblica di questi migranti assolutamente fuorviante rispetto alla moltitudine di soggetti che oggi si trovano a dover abbandonare il proprio Paese per l’insostenibilità “complessa” delle situazioni che vivono e per l’impossibilità di immaginarsi in quel contesto in futuro. Ma le immagini, in quanto linguaggio figurato così come le parole, sono significative perché costituiscono uno dei vincoli più profondi dell’azione sociale. Attraverso il discorso pubblico fatto anche di rappresentazione visiva, il potere prepara il terreno politico su cui articolare le risposte ai bisogni e alle domande politiche di cui le società sono portatrici.

Allo stesso modo, l’ambiguità del linguaggio utilizzato nella Convenzione di Ginevra ha permesso di produrre nel quadro dei flussi migratori misti ³⁰ un’interpretazione del termine “persecuzione” sempre più escludente delle esperienze proprie delle persone del “Sud globale”, portatrici di bisogni legati a profili eco-

nomici e sociali. Dentro questa moltitudine di persone con un progetto migratorio alla cui base vi è l’insostenibilità della qualità di vita nel Paese di origine ci sono milioni di donne. L’impoverimento di interi settori sociali, causati dalla liberalizzazione economica e dalla caduta dei regimi su base socialista negli anni ‘90 del secolo scorso, hanno fatto crescere esponenzialmente il bisogno di migrare e con esso l’offerta di individui che, nel ricercare la possibilità di sopravvivenza o semplicemente di migliorare il proprio status personale, lasciano il Paese di origine per intraprendere percorsi migratori che, oltre a richiedere l’acquisto di servizi illegali di *smuggling* in ragione della chiusura operata dai Paesi europei circa la possibilità di migrare legalmente, vedono nella protezione internazionale l’unica strada possibile per la legalizzazione del loro ingresso e soggiorno in un Paese straniero, divenendo spesso merce per i diversi ambiti dello sfruttamento disponibili nel mercato ad un prezzo sempre più basso, anche in virtù del debito contratto con chi ne ha favorito la partenza. Per le donne, questa condizione riproduce spesso violenze che magari sono alla base delle motivazioni del loro migrare e situazioni di assoggettamento spesso connotate fortemente in chiave di genere.

La svalutazione della matrice economica e sociale di tante situazioni che poi divengono forme di persecuzione e/o di danno gioca, rispetto all’analisi dei limiti che l’attuale normativa sui rifugiati presenta se non adeguatamente sostenuta da una corretta interpretazione, un’importanza determinante poiché le donne hanno maggiori probabilità di essere influenzate negativamente dalla povertà e da situazioni di natura sociale e culturale anche in termini di emarginazione piuttosto che da

²⁹ A. Edwards, *Transitioning Gender: Feminist Engagement with International Refugee Law and Policy 1950-2010*, in “Refugee Survey Quarterly”, Vol. 29, n. 2, 2010, pp. 21-45.

³⁰ P. Degani, *The Mixed Flows Reality between Legal Constraints and Policy Limits. Issues Related to Human Rights*, in “Peace Human Rights Governance”, Vol. 1, n. 1, pp. 43-66.

un diretto orientamento politico ³¹. Questo significa che le forme di danno specifiche che sono rinvenibili tra le donne, come le mutilazioni genitali femminili ³², la violenza e altre forme di abuso sessuale soprattutto se collegate a motivi d'onore o a deliberate forme di castigo per ragioni di appartenenza religiosa, la gravidanza o la sterilizzazione forzata, il matrimonio forzato, numerose pratiche consuetudinarie fortemente pregiudicanti la salute psico-fisica come lo stiramento del seno e l'allungamento artificiale del collo, o forme di violenza come la consegna da parte del padre della sposa di un proiettile insieme al corredo come simbolo del potere assoluto del futuro marito o anche il matrimonio «con la prova» ovvero la possibilità accordata al marito di prendere la donna in casa con sé per un anno per verificarne la capacità di portare a buon fine una gravidanza, e tante altre gravi forme di violenza domestica come il levirato, il sororato e altri abusi che si riproducono in seno alla famiglia, possono essere ricompresi all'interno della definizione di “persecuzione” solo se adeguatamente interpretati e rappresentati dalle donne e dagli operatori sociali e legali.

Spesso le donne trovano difficoltà rispetto all'obbligo di stabilire un nesso di connessione “*nexus test*” tra i motivi elencati nella Convenzione di Ginevra ai fini della configurazione del rischio di persecuzione - “per ragioni di” - perché è assai frequente che gli agenti della persecuzione siano soggetti privati piuttosto che individui organici agli apparati dello Stato o operanti con funzioni pubbliche. Ciò determina la difficoltà a provare,

nel caso della violenza, le ragioni alla base delle condotte della violenza e l'eventuale incapacità o impossibilità dello Stato di offrire protezione.

Una lettura “*male oriented*” della normativa sui rifugiati ha sicuramente contribuito nel corso di questi decenni ad una difficoltosa interpretazione dei motivi elencati dalla Convenzione rispetto alle persecuzioni di cui sono vittime le donne, operando in senso escludente. In realtà è del tutto evidente che ognuno dei cinque nessi - razza, religione, nazionalità, appartenenza a particolare gruppo sociale o opinione politica - può costituire la motivazione del migrare femminile, ovviamente solo a condizione che gli atti che possono rientrare in quelle ragioni non siano solo quelli che “ordinariamente” lamentano gli uomini nel denunciare le gravi violazioni di cui sono vittime.

In pratica, è necessario oltrepassare la divisione pubblico/privato alla base della distanza tra trattamento femminile e maschile, ancora una volta fondamento delle discriminazioni legate alla mancanza di potere e ad una rappresentazione di quest'ultimo come vessazione che concerne solo lo spazio pubblico e esclude quello privato. La conseguenza è che le rivendicazioni delle donne rispetto allo status di rifugiato sono state per lungo tempo delegittimate e che alcune forme di persecuzione specifiche, come la violenza sessuale la cui definizione data dall'UNHCR è del 2003, sono solo ora riconosciute come tali ³³. E quindi, ancora una volta, una declinazione falsamente neutra di norme ispirate alla tutela di diritti anche inderogabili, proprio in virtù

³¹ A. Edwards, *op. cit.*; J. Freedman, *Gendering the International Asylum and Refugee Debate*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.

³² Cedaw, *General Recommendation No. 14: Female circumcision, 1990 e General Recommendation No. 19: Violence against women*, 1992; Comitato Esecutivo UNHCR, *Conclusion on Refugee children and adolescents*, n. 84 (XLVIII), 1997, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c68c.html>, para. (a)(v). Report of the Special Rapporteur on Violence against women, its causes and consequences, *Cultural practices in the family that are violent towards women*, 31 gennaio 2002, E/CN.4/2002/83, para. 12-20; Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne del 1979, art. 5; Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989, artt. 19, 24(3); Protocollo alla Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sui Diritti delle donne in Africa, 11 luglio 2003, art. 5.

di questa “neutralità” apparente, ha reso le donne invisibili. Tutto ciò ovviamente nel corso dei decenni ha lasciato spazio allo sviluppo di una giurisprudenza altalenante e non sempre coerente, che solo a partire dai primi anni '90, in concomitanza con il riconoscimento da parte della comunità internazionale della violenza contro le donne basata sul genere (Cedaw, Raccomandazione Generale n. 19, 1992) come una forma di discriminazione e perciò una violazione dei diritti umani, aprirà ad una stagione di pieno riconoscimento di alcuni motivi ricorrenti legati alla protezione internazionale alle donne.

Peraltro lo sviluppo del pensiero femminista negli anni '60 e '70 e la domanda politica di cui si facevano promotori i fora paralleli alle Conferenze mondiali sulle donne delle Nazioni Unite nel 1975, 1980 e 1985 concorsero a mettere in discussione la dimensione etero-normativa alla base della definizione di rifugiato. Determinanti sono stati poi gli interventi dell'UNHCR, che nel corso di questi ultimi anni hanno permesso di “riconfigurare” lo spazio entro il quale considerare le persecuzioni e i bisogni delle persone rispetto alle crisi umanitarie, sebbene la tendenza securitaria e la chiu-

sura dei canali legali per l'immigrazione, l'affermazione dei *mixed migration flows*, l'incapacità dell'Unione Europea di offrire delle risposte certe e credibili all'attuale crisi migratoria abbiano lasciato spazio ad un uso delle “etichette” giuridiche decisamente critico rispetto alla tutela dei diritti dei migranti e perciò del rispetto di regole consacrate da decenni dalla comunità internazionale e definite sulla base di principi qualificanti gli ordinamenti democratici contemporanei di molti Stati.

Oggi, in Europa la richiesta di protezione internazionale interessa un numero cospicuo anche di donne, le quali spesso lasciano il proprio Paese fuggendo per le medesime ragioni degli uomini, ma anche per motivazioni riconducibili in specifico al genere, che non sono di immediata evidenziazione negli strumenti preposti alla loro tutela, non trovando una declinazione esplicita.

Per quanto concerne il 2018, dai dati estrapolabili da Eurostat ³⁴ si ricava che il numero di donne provenienti da Paesi Extra UE che hanno presentato domanda di protezione internazionale sono state 232.550. Sempre stando ai dati Eurostat ³⁵, nel 2018 gli Stati membri dell'Unione europea hanno concesso lo status di protezione a quasi 333.400 richiedenti asilo nel 2018,

³³ UNHCR, *Sexual and Gender-Based Violence Against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons. Guidelines for Prevention and Response*, maggio 2003, p. 11:

“ (...) gender-based violence is violence that is directed against a person on the basis of gender or sex. It includes acts that inflict physical, mental or sexual harm or suffering, threats of such acts, coercion and other deprivations of liberty (...). While women, men, boys and girls can be victims of gender-based violence, women and girls are the main victims (...) shall be understood to encompass, but not be limited to the following:

a) Physical, sexual and psychological violence occurring in the family, including battering, sexual exploitation, sexual abuse of children in the household, dowry-related violence, marital rape, female genital mutilation and other traditional practices harmful to women, non-spousal violence and violence related to exploitation.
b) Physical, sexual and psychological violence occurring within the general community, including rape, sexual abuse, sexual harassment and intimidation at work, in educational institutions and elsewhere, trafficking in women and forced prostitution.
c) Physical, sexual and psychological violence perpetrated or condoned by the State and institutions, wherever it occurs”.

³⁴ Eurostat, online data code: migr_asyappctza.

³⁵ Eurostat, 71/2019 - 25 aprile 2019.

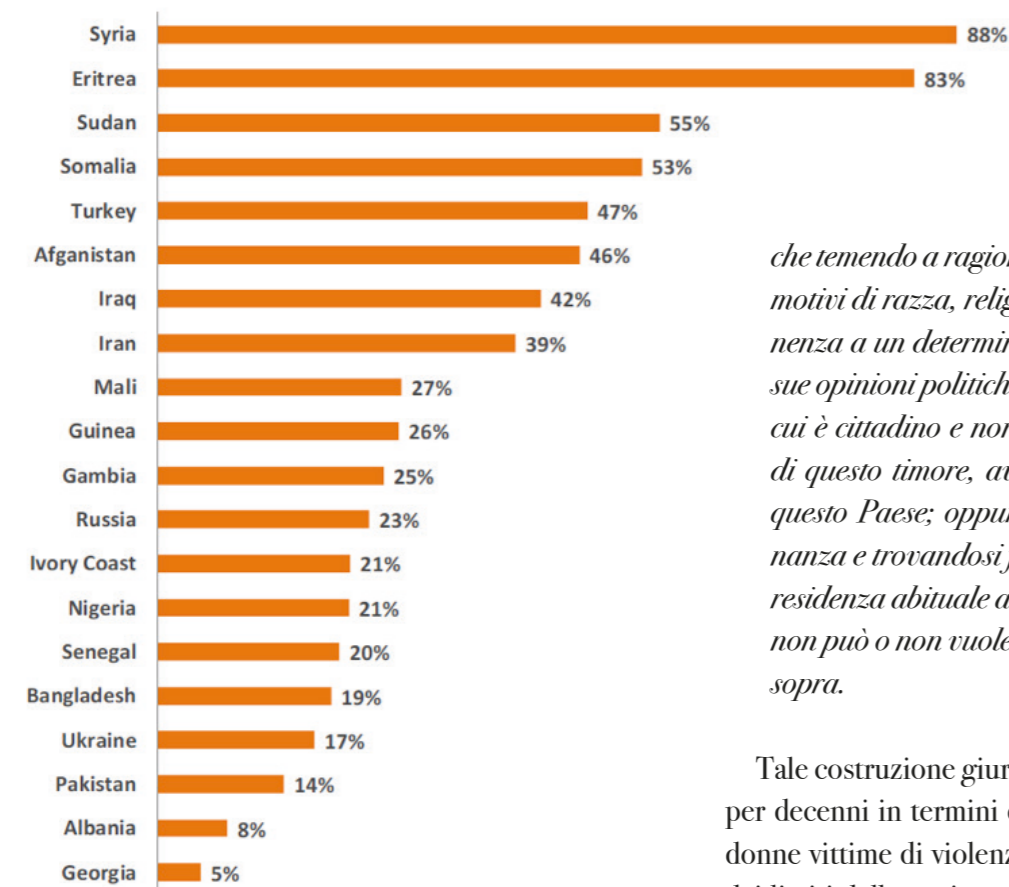
in calo di quasi il 40% rispetto al 2017 quando erano 533.000. Oltre a questi, negli Stati membri dell'UE sono giunti oltre 24.800 rifugiati reinsediati. Il più grande gruppo di beneficiari dello status di protezione nell'UE nel 2018 è rimasto il gruppo siriano (96.100 persone, pari al 29% del numero totale a cui è stato concesso lo status di protezione, seguito dai cittadini afgani (53.500 pari al 16%) e quelli iracheni (24.600 pari al 7%). I risultati delle decisioni sulle domande di asilo, e quindi il tasso di riconoscimento, variano notevolmente tra i paesi di cittadinanza dei richiedenti asilo. Tra le venti principali cittadinanze dei richiedenti asilo sulle quali sono state prese le decisioni in primo grado nel 2018, i tassi di riconoscimento nell'UE variavano dal 5% circa per i cittadini della Georgia all'88% per i siriani e all'83% per gli eritrei.

Che il discorso giuridico sul diritto d'asilo nel suo insieme sia complessivamente inadeguato a narrare la condizione femminile e a rispondere alle esperienze delle donne è cosa oggi ampiamente riconosciuta e in Italia confermata dai dati sul ricorso alla protezione umanitaria in questi anni per le donne ³⁶. In questo senso ampia nella letteratura accademica e femminista è la critica anche agli stessi diritti umani nell'ambito dei quali il lavoro di questi ultimi decenni di *advocacy* e di *lobbying* di attiviste e ricercatrici ha permesso di recuperare – anche se solo parzialmente – uno spazio normativo entro il quale riconoscere la dimensione “*gender based*” e con essa la peculiarità della condizione delle donne anche in un'ottica intersezionale. Il diritto dei rifugiati conferma i limiti che la risposta giuridica può offrire alle donne – sia per ragioni intrinseche – sia per lo specifico ignorato di cui sono portatrici.

La Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati all'articolo 1 definisce infatti il rifugiato come colui

che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del 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 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.

Tale costruzione giuridica è apparsa insoddisfacente per decenni in termini di tutela dei diritti umani delle donne vittime di violenze basate sul genere in ragione dei limiti della nozione di “fondato timore di persecu-



zione” e dei motivi che lo possono giustificare.

Alla base, si è detto sopra, vi sono sicuramente la contrapposizione tra dimensione pubblica e dimensione privata, i limiti operativi del diritto dei diritti umani rispetto a questa distanza, nonché l'inerzia degli Stati relativamente al contrastare la violenza realmente piuttosto che limitarsi ad adottare misure che ne occultano semplicemente il carattere strutturale e le funzioni disciplinanti che essa assolve rispetto al mantenimento della divisione dei ruoli e alla riproposizione di logiche patriarcali costruite sulle differenze di potere tra uomini e donne a partire da un diverso/minor accesso alle risorse e dalla negazione del valore economico del lavoro di cura. Condizioni queste fortemente limitanti gli spazi di autonomia e autodeterminazione che ancora oggi le donne vivono.

La delimitazione dei confini dell'ordinamento internazionale ha impedito, almeno fino agli anni '90, che le specifiche violenze e persecuzioni subite dalle donne, in quanto iscritte alla dimensione personale-privata, venissero considerate per la gravità che invece hanno, trovando considerazione solo marginalmente. Tale dissimulazione ha anche impedito di leggere in modo corretto il ruolo che le donne assolvono nelle crisi umanitarie complesse e nei conflitti armati favorendo l'insabbiamento anche delle persecuzioni che esse subiscono alla stessa stregua e per le stesse ragioni degli uomini.

In pratica non solo non si sono considerate le specifiche declinazioni di genere delle persecuzioni, ma non si sono volute osservare le donne come soggetti vittime di persecuzione poiché le norme previste per rispondere sul piano internazionale al venir meno della protezione

³⁶ Prima della recente abrogazione avvenuta a seguito del Decreto “Salvini” (05/10/2018) la protezione umanitaria veniva intesa come una forma residuale di protezione per quanti non hanno diritto al riconoscimento dello status di rifugiato, non hanno diritto alla protezione sussidiaria ma non possono essere allontanati dal territorio nazionale in condizioni di oggettive e gravi situazioni personali. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari veniva rilasciato dal Questore a seguito di raccomandazione della Commissione territoriale in caso di diniego, qualora ricorressero “seri motivi” di carattere umanitario come ad esempio motivi di salute o di età, oppure vittime di situazioni di grave instabilità politica, di episodi di violenza o di insufficiente rispetto dei diritti umani, vittime di carestie o disastri ambientali o naturali, ovvero direttamente su richiesta del cittadino straniero. Aveva una durata di 2 anni, era rinnovabile e convertibile in permesso di soggiorno per lavoro. Negli anni compresi tra il 2008 e il 2017 più di 100.000 richiedenti asilo hanno ottenuto il permesso umanitario che ha consentito loro di continuare a vivere e lavorare regolarmente in Italia. Solo nel 2017, su circa 81.000 domande esaminate in Commissione, più di 20.000 hanno avuto per esito la proposta della protezione umanitaria. Molti richiedenti sono stati inseriti in un progetto SPRAR, tanto che rappresentano ora circa il 30 % delle presenze all'interno dell'intero sistema, all'interno del quale godono degli stessi diritti e degli stessi servizi dei protetti internazionali. Tra di loro ci sono ad esempio molte donne sole, anche con bambini piccoli a carico, e quasi tutti i neo-maggioresenni che sono arrivati da minori stranieri non accompagnati e che sono passati da una comunità per minori al progetto SPRAR. L'attuale nozione vigente di “danno grave” collegata alla Direttiva qualifiche dell'UE non fornisce risposta a una molteplicità di situazioni individuali che rischiano di essere considerate come risposte di libera scelta dei migranti. Si pensi ai casi nei quali le persone fuggono da una situazione di disordine, di grave instabilità politica e da violazioni dei diritti umani fondamentali che ancora non hanno assunto le caratteristiche specifiche del conflitto armato interno (e che difficilmente possono essere ricondotte al timore fondato di persecuzione ai sensi della Convenzione di Ginevra), ma che comunque hanno già inciso in maniera grave sulla vita e la sicurezza di quell'individuo. O ancora lo si vede nella situazione di coloro che, migrati spesso da molto tempo dal loro Paese, si trovano in situazioni di seria vulnerabilità e non possono più fare ritorno anche perché hanno perso ogni effettivo legame con il contesto di origine, sono rimasti privi di sostegni famigliari e il loro rientro li esporrebbe a situazioni disumane e degradanti e per le donne spesso a stigma e vittimizzazione.

da parte degli Stati ai cittadini è stata pensata per decenni come un dato giuridico attagliato al maschio, bianco, adulto, occidentale in condizioni di bisogno di protezione a seguito delle guerre, dapprima dei primi cinque decenni del secolo scorso, e poi rispetto all'emergere dei conflitti successivi al venir meno del bipolarismo e alla difficile ridefinizione degli equilibri internazionali successiva ai ribaltamenti politici dei paesi di influenza sovietica e alle logiche di contrapposizione tra i due blocchi dopo la fine della guerra fredda.

Anche all'interno degli organismi della comunità internazionale a diversi livelli impegnati sul versante della promozione e protezione delle donne si è registrato per decenni un disinteresse istituzionale su questi temi. Questa circostanza rinvia all'esigenza - anche politica - di sviluppare una riflessione diversa sui paradigmi della sicurezza e sulla prospettiva di genere nel quadro degli studi sulla pace, sulle crisi umanitarie, sulle emergenze complesse e i conflitti, nonché sul ruolo e la condizione delle donne in queste situazioni ³⁷. La mancanza di un interesse politico ha determinato l'assenza di una riflessione adeguata in materia, oggi recuperata da tanti studi e ricerche, comprese le rilevazioni sistematiche disaggregate per genere sulle domande di asilo, istituzionalmente coordinate sul piano internazionale dagli uffici dell'UNHCR. Rimane comunque ancora lacunosa sul piano dell'interpretazione la conoscenza circa la possibilità di utilizzare i motivi elencati nella Convenzione di Ginevra relativamente al fondato timore di persecuzione per offrire alle donne una adeguata tutela lavorando in modo più olistico sui *pattern* delle domande di asilo delle donne, sull'esito della procedura di valutazione e sulla qualità della loro vita nei Paesi di accoglienza.

Il sistema della protezione internazionale, anche se guardato alla luce delle integrazioni apportate dalle

norme UE ³⁸ e letto in combinato disposto con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani (CtE-DU) è rimasto comunque prevalentemente focalizzato sulla narrazione del vissuto degli uomini e il discorso socio-giuridico contemporaneo in materia di immigrazione e asilo è ancora declinato esclusivamente al maschile. Quando ricondotto su un versante femminile è fortemente connotato dalla rappresentazione della donna vittima e ciò impedisce qualsiasi lettura del protagonismo femminile a partire da una adeguata trattazione delle ragioni delle migrazioni delle donne. Le donne insomma continuano a rimanere nell'angolo: la loro esperienza di persecuzione, laddove emerge, è considerata come una conseguenza della vulnerabilità individuale connotata dal genere, per lo più meritevole di protezione umanitaria, mentre si trascurano le ragioni reali della persecuzione stessa e non si riconosce il contributo che le donne danno a chi sta loro vicino e alle trasformazioni sociali. Ne deriva un basso tasso di riconoscimento dello status di rifugiata alle donne richiedenti protezione internazionale.

Nella legislazione UE lo status di rifugiato può essere concesso alle donne a vario titolo. La dimensione di genere è infatti uno degli aspetti che devono essere presi in considerazione quando si valutano le posizioni individuali dei richiedenti protezione internazionale. In particolare, l'articolo 9 della Direttiva qualifica considera atti persecutori ai sensi della Convenzione di Ginevra (di conseguenza costituiscono titolo per la concessione dello status di rifugiato) tra l'altro la violenza fisica, la violenza psicologica e ovviamente la violenza sessuale, nonché gli atti specificamente diretti contro un sesso. Inoltre l'articolo 4 della medesima Direttiva prevede che l'esame della domanda di protezione internazionale debba includere la valutazione, tra l'altro,

della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare l'estrazione, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali dello stesso, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave. Ai sensi dell'articolo 10 della Direttiva la dimensione di genere (l'identità di genere come anche l'orientamento sessuale) può costituire caratteristica di appartenenza ad un gruppo sociale particolare esposto ad atti di persecuzione, tale da giustificare la concessione dello status di rifugiato.

Basandosi su tali precetti gli Stati membri dovrebbero quindi assicurare che la violenza per motivi di genere, incluse la violenza domestica e la pratica delle mutilazioni genitali femminili (ad esempio l'infibulazione) siano presi in considerazione come atti persecutori.

Nel caso in cui una donna non presenti i requisiti per la concessione dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, potrebbero sussistere gli elementi per riconoscere lo status di protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 15 della Direttiva qualifica. Tale disposizione descrive il tipo di danno grave che il richiedente protezione deve dimostrare per ottenere la concessione di tale particolare status. Le fattispecie indicate dalla disposizione sono: a) la condanna o l'esecuzione della pena di morte; b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. Si tratta di ipotesi che possono riguardare frequentemente donne e ragazze,

³⁸ L'articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che l'Unione sviluppi una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento conformemente alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al Protocollo del 31 gennaio 1967 relativo allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti. Secondo la medesima disposizione, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un Sistema europeo comune di asilo che includa, tra l'altro: uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione; procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria; criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria; norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria. La Carta europea dei diritti fondamentali, all'articolo 18, garantisce il diritto di asilo come stabilito dalle norme internazionali richiamate, e nel rispetto dei Trattati. Negli ultimi anni, l'UE ha completato il cosiddetto Sistema europeo comune di asilo (CEAS), che si articola nei seguenti atti normativi:

- Direttiva "procedure" (2013/32/UE): procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale;
- Direttiva "accoglienza" (2013/33/UE): norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale;
- Regolamento (604/2013): circa i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale (sistema cosiddetto Dublino);
- Regolamento sul sistema Eurodac (603/2013): di confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del nuovo regolamento Dublino, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto;
- Direttiva "qualifiche" (2011/95/UE): norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione) approvata il 13 dicembre 2011.

³⁷ C. Pividori, P. Degani, *Reflecting on Criminalizing Male Violence against Women under Human Rights and Human Security Discourses: a Feminist Legal and Policy Analysis*, in "Global Jurist", Volume 19, Issue 1, 2018.

come è il caso di sequestri e violenze sessuali perpetrati in Paesi in cui sussistono instabilità politica o guerre civili; è altresì il caso di donne e ragazze minacciate di violenza da parte dei propri gruppi familiari nei rispettivi paesi di origine, soprattutto quando questa deriva da situazioni collegate a stigma sociale in situazioni di emergenze umanitarie complesse.

Diversa dunque potrebbe essere la riflessione sulla protezione sussidiaria e sul suo potenziale utilizzo per la tutela delle donne e, per quella che è stata l'esperienza nel nostro Paese, dell'applicazione dell'istituto della protezione umanitaria, un "contenitore" entro il quale sono state collocate la stragrande maggioranza delle richieste di protezione internazionale delle donne, soprattutto a partire dal 2015 e con ampio riferimento alle situazioni riferibili alla tratta di persone e al grave sfruttamento.

La CtEDU ha contribuito al riconoscimento anche della violenza domestica come forma di persecuzione meritevole di valutazione ai fini dell'asilo, condannando gli Stati per le violenze subite dalle donne non tutelate da misure idonee a proteggere la loro incolumità psicofisica. La Convenzione di Istanbul ha codificato l'orientamento della Corte di Strasburgo all'articolo 60 del Cap. VII, il quale apre a questo riconoscimento sollecitando gli Stati all'adozione di un approccio sensibile al genere in tutte le fasi del procedimento in materia di riconoscimento della protezione internazionale. Più specificamente, l'art. 60, al par. 2, richiede che gli Stati adottino un'interpretazione *gender-sensitive* per ciascuno dei motivi menzionati dalla Convenzione di Ginevra, imponendo una valutazione dei casi concreti che tenga conto, alla luce delle singole specificità, di come il genere possa influire sui motivi della persecuzione o sul rischio di un danno grave. L'Explanatory Report della Convenzione di Istanbul richiama esplicitamente le Linee Guida dell'UNHCR del 2002 che esemplificano i casi nei quali potrebbe sussistere il rischio che le donne siano perseguitate per ragioni correlate con una delle

fattispecie contenute nella Convenzione di Ginevra del 1951. Per raggiungere tali obiettivi, secondo l'Explanatory report, è necessario che le procedure e i servizi di accoglienza per richiedenti asilo siano sensibili ai bisogni delle donne vittime o a rischio di violenza.

BOX: Principali strumenti normativi di riferimento in materia di protezione internazionale in Italia

Strumenti internazionali

Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 Dicembre 1948, art. 14 - Diritto di asilo

Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 28 luglio 1951

Protocollo alla Convenzione di Ginevra relativo allo status di rifugiato del 31 gennaio 1967

Normativa UE e Europea

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, e successivi Protocolli (art. 2 - Diritto alla vita, art. 3 - Divieto di tortura, art. 4 - Divieto di schiavitù e del lavoro forzato, art. 18 - Diritto di asilo)

Direttiva 2003/09/CE del 27 gennaio 2003 - Norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri

Legislazione nazionale

Costituzione della Repubblica Italiana del 27 dicembre 1947, art. 10 co. 3 - Diritto d'asilo, art. 117 co. 2(a) - Competenza esclusiva dello Stato in materia di diritto d'asilo

Legge n. 722 del 24 luglio 1954 - Ratifica ed esecuzione della Convenzione sullo status di rifugiato di Ginevra del 28 luglio 1951

Legge n. 39 del 28 febbraio 1990 - Norme urgenti in materia di asilo politico, artt. 1 - 1 septies (cd. Legge Martelli)

Legge n. 563 del 29 dicembre 1995 - Legge Puglia

D.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998 - Testo Unico sull'immigrazione

D.lgs. n. 85 del 7 aprile 2003 - Attuazione della Direttiva 2001/55/CE recante norme minime per la concessione della protezione temporanea

D.lgs. n. 5 dell'8 gennaio 2007 - Attuazione della Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare degli stranieri

D.lgs. n. 251 del 19 novembre 2007 - Attuazione della Direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale

D.lgs. n. 25 del 28 gennaio 2008 - Attuazione della Direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure relative al riconoscimento e alla revoca dello status di rifugiato

Direttiva 2003/86/CE del 22 settembre 2003 - Diritto al ricongiungimento familiare

Direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004 - Norme minime sull'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale

Direttiva 2005/85/CE del 1° dicembre 2005 - Norme minime per le procedure relative al riconoscimento e alla revoca dello status di rifugiato

Regolamento (UE) 439/2010 del 19 maggio 2010 - Istituzione dell'Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo (EASO)

Direttiva 2001/55/CE del 20 luglio 2001 - Protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati

Direttiva 2011/51/UE dell'11 maggio 2011 - Modifica la direttiva 2003/109/CE per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale

Direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011 - Norme sull'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale (rifusione della Direttiva 2004/83/CE)

Direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013 - Norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione della Direttiva 2003/09/CE)

Regolamento (UE) 603/2013 del 26 giugno 2013 sull'istituzione del sistema EURODAC

Regolamento (UE) 604/2013 del 26 giugno 2013 - Determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale (cd. Dublino III)

2.2. La questione della violenza contro le donne nel contesto delle migrazioni collegate alle situazioni emergenziali complesse

Nelle situazioni di conflitto armato e di crisi umanitaria la sofferenza di tutta la popolazione, sia combattente che civile, è un dato scontato. Tuttavia le implicazioni e gli effetti delle crisi emergenziali complesse possono differire in modo significativo per donne, ragazze, uomini e ragazzi e ovviamente per i minori, anche se frequentemente l'esposizione alla violenza comporta vivere esperienze analoghe o simili. Inoltre, capita che donne e ragazze subiscano violazioni specifiche segnate dalla loro identità sessuale e di genere oppure che le stesse circostanze e gli stessi abusi siano percepiti in modo diverso in ragione della diversa identità.

Il primo esempio in questo senso, quello su cui più si è riflettuto e su cui più la comunità internazionale è intervenuta anche attraverso la regolazione normativa, è ovviamente la violenza sessuale nel corso dei conflitti armati. In questo senso è evidente la matrice della disuguaglianza di genere come fatto globale, la maggior esposizione delle donne alla povertà, nonché la rilevanza del ruolo delle donne nella riproduzione sociale, nella cura e nella famiglia. Questi elementi ovviamente si combinano negativamente durante il conflitto accentuando la negazione del valore del lavoro delle donne. Non è raro che soprattutto le ragazze siano coinvolte in situazioni di particolare gravità sul piano delle violazioni dei diritti umani; si pensi ad esempio al reclutamento forzato non solo come combattenti (cosa diffusa per i ragazzi), ma anche a scopo di schiavitù sessuale e/o schiavitù coniugale o comunque di matrimonio forzato o servitù domestica o alla prostituzione forzata, alla gravidanza o alla sterilizzazione forzata al fine di modificare la composizione etnica di un determinato gruppo e ad altre forme di violenza sessuale come ritorsione rispetto alla comunità.

Quando le donne e le ragazze fuggono dalle situazio-

ni di conflitto armato e si trovano nelle condizioni di richiedenti protezione internazionale, il riconoscimento delle specificità di cui possono essere portatrici stenta ancora a trovare riconoscimento poiché le dimensioni di genere così come quella di sesso, non essendo incardinate nella nozione di rifugiato, per essere adeguatamente considerate richiedono una lettura "orientata" non solo della Convenzione delle Nazioni Unite sullo status di rifugiato del 1951 così come modificata dal Protocollo del 1967, ma più in generale degli strumenti predisposti a livello europeo in materia di asilo, nonché di quelli nazionali ³⁹.

Come menzionato in precedenza, da anni l'UNHCR lavora affinché sul piano operativo i soggetti che a vario titolo sono chiamati a valutare la condizione delle donne richiedenti asilo trovino delle risposte concrete nelle molteplici pubblicazioni tese a elucidare sul piano interpretativo le questioni collegate alla dimensione di sesso e di genere in relazione alla definizione di rifugia-

to. A questi documenti l'UNHCR ha anche collegato numerose indicazioni di natura procedurale ricavate dal diritto europeo e internazionale, volte ad individuare gli ostacoli concreti e a disseminare buone prassi utili a una diversa valutazione della domanda di protezione internazionale presentata da donne.

Si tratta però di orientamenti interpretativi dai quali traspone una lettura in chiave di *gender mainstreaming* in ambito giuridico, spesso intesa come l'aggiunta *sic et simpliciter* delle donne all'interno di un sistema di regole predefinito e, al più, integrato di misure di adeguamento in relazione all'esigenza di declinare in modo più inclusivo queste norme ⁴⁰.

Volendo sommariamente riepilogare i più significativi tra questi sicuramente vanno menzionate le Linee Guida su ⁴¹:

- Membership of a particular social group (2002)
- Gender-based persecution (2002)
- Internal Flight or Relocation Alternative (2003)

D.lgs.n. 12 del 13 febbraio 2014 - Attuazione della Direttiva 2011/51/UE che estende l'ambito di applicazione della direttiva 2003/109/CE ai beneficiari di protezione internazionale

D.lgs. n. 18 del 21 febbraio 2014 - Attuazione della Direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale

D.P.R. 21/2015 Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale.

D.lgs. n. 142 del 18 agosto 2015 - Attuazione delle Direttive 2013/33/UE e 2013/32/UE recanti norme per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e delle procedure relative al riconoscimento e alla revoca dello status di protezione internazionale

D. Legge n. 113 del 4 ottobre 2018, convertito con Legge di conversione 1° dicembre 2018, n. 132 recante: "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata."

D. Legge n. 53 del 14 giugno 2019, Conversione in legge, con modificazioni, Legge 8 agosto 2019, n. 77 Recante: Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica.

³⁹ In tema si veda la General Recommendation del Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (Cedaw) *General recommendation No. 30 on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations*, 2013.

⁴⁰ I. Boiano, *Rifugiate queste sconosciute*, 2017, <http://www.ingenero.it/articoli/rifugiate-queste-sconosciute>.

⁴¹ UNHCR, *Guidance Note on Refugee Claims relating to Female Genital Mutilation*, May 2009. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a0c28492.html>; UNHCR, *Guidance Note on Refugee Claims relating to Sexual Orientation and Gender Identity*, November 2008. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5660.html>; UNHCR, *Guidelines on International Protection No 1: Gender-Related Persecution within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2002. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=3d36f1c64>; UNHCR, *Guidelines on International Protection No 4: Internal Flight or Relocation Alternative within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2003. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f2791a44.html>; UNHCR, *Guidelines on International Protection No 2: Membership of a Particular Social Group within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2002. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f23f4.html>; UNHCR, *Guidelines on International Protection No 7: The Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons at Risk of Being Trafficked*, 2006. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/443679fa4.html>; UNHCR, *Central, Eastern Europe Aim to Improve Refugee Status Decisions*, September 2008. <http://www.unhcr.org/48d24c002.html>; UNHCR, *Guidelines on the Protection of Refugee Women*, 1991. <https://www.unhcr.org/publications/legal/3d4f915e4/guidelines-protection-refugee-women.html>; UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. <http://www.unhcr.org/3d58e13b4.html>

- Religion-based Refugee Claims (2004)
- Victims of Trafficking (2007)
- Claims based on Sexual Orientation and Gender Identity (2008 and 2011)
- Child Asylum Claims (2009)
- Victims of Organized Gangs (2010)
- Claims base on Female Genital Mutilation (2009)

nonché varie Conclusioni del Comitato Esecutivo e Manuali in materia ⁴².

Tuttavia, la presenza delle donne negli attuali flussi migratori misti ⁴³ e il carattere “fluidò” ⁴⁴ dei profili delle persone che oggi cercano una soluzione alla propria esistenza in un Paese altro rispetto a quello di origine fa sì che le valutazioni circa i profili di “genere” possano risultare assai complicate, rendendo evidenti le lacune che ancora oggi si riscontrano relativamente alle richieste di asilo da parte di donne e ragazze e ad una

diversa implementazione delle norme in materia di protezione internazionale e più in generale dei dispositivi di carattere umanitario.

Questa esigenza si riscontra anche con riferimento alle donne e alle giovani che sono vittime di violenza durante le situazioni di conflitto, circostanza per cui la violenza potrebbe avere carattere indiscriminato, oppure potrebbe generare una situazione di fondato timore di persecuzione proprio in ragione delle specificità legate all'appartenenza sessuale e perciò al genere ⁴⁵.

Anzitutto è importante sottolineare che l'UNHCR ha definito il “genere” come “il rapporto tra donne e uomini basato su identità, status, ruoli e responsabilità socialmente o culturalmente definiti e assegnati a un sesso o ad un altro”. Se il genere segnala le differenze socialmente costruite fra i due sessi e i rapporti che si instaurano tra essi mediante un processo che trasforma

le differenze biologiche in differenze sociali e definisce donna e uomo per divenire una sostanzialmente norma sociale, va tenuto conto che il suo carattere non è statico o innato e il suo significato può cambiare nel tempo. Le regole che governano i ruoli di genere possono infatti evolversi nel corso di generazioni oppure subire dei cambiamenti anche repentini ⁴⁶.

Storicamente i periodi di grande sconvolgimento, anche in relazioni ai conflitti, hanno favorito questi processi di mutamento, anche se l'impatto che i rivolgimenti politici possono determinare nei contesti attraversati da situazioni di conflitto legate a crisi complesse molto spesso in realtà accentuano le disuguaglianze di genere piuttosto che ridimensionarle. La presenza di situazioni conflittuali, infatti, tende ad intensificare la violenza fisica e psicologica per il venir meno della capacità della legge di imporre l'ordine sociale, per la maggior disponibilità di armi leggere e di piccolo calibro, e per il venir meno della protezione che la famiglia e le comunità sono in grado normalmente di offrire. Inoltre l'incidenza fortemente negativa delle crisi umanitarie sui livelli di benessere economico e sociale rende difficile per le donne esercitare il loro ruolo di cura per la mancanza di beni indispensabili alla riproduzione. Nel contempo la mancanza di risorse può impedire la migrazione e perciò la fuga, rendendo particolarmente pesanti quelle mansioni legate all'accudimento di anziani, malati e bambini che espongono le donne a situazioni di minaccia, di pericolo e al rischio di persecuzioni di genere.

Le donne hanno generalmente più difficoltà negli spostamenti, e perciò anche nelle migrazioni, a causa della loro posizione nella società, anzitutto per le loro responsabilità assistenziali a cui si associano tassi meno elevati di scolarità secondaria, meno partecipazione al mercato del lavoro, maggior povertà e in genere dipen-

denza dal reddito maschile che si traduce anche nella frequente mancanza di mezzi autonomi per viaggiare.

Ma le donne e le ragazze sono spesso attrici in e del conflitto e non sono solo spettatrici o soggetti passivi o vittime. Possono essere combattenti, leader politiche o organizzatrici, informatrici, vedette o mediche; possono anche essere coinvolte nella risoluzione dei conflitti, magari nei negoziati informali piuttosto che nei ruoli riconosciuti dalla diplomazia, così come può accadere che i processi di pace marginalizzino ulteriormente le donne escludendo volutamente ogni considerazione a riguardo delle discriminazioni agite nei loro confronti nelle situazioni di ridefinizione degli assetti legislativi e, più in generale, nei processi di ricostruzione o di *peace-building*.

L'impatto dei conflitti non finisce necessariamente quando questi vengono meno. La violenza sessuale e di genere raramente si conformano alle scadenze dei trattati di pace e di cessate il fuoco, ma sopravvivono al di là di essi determinando effetti profondi e duraturi che l'idea di violenza indiscriminata spesso impedisce di vedere nella portata reale che queste situazioni sono in grado di generare. Soprattutto ciò che occulta è il carattere sistemico piuttosto che eccezionale che la connota e che spesso segna la vita delle donne realizzando una perfetta continuità tra tempo di pace e tempo di guerra. Le donne la loro guerra la combattono soprattutto dentro le case, e le loro morti non vengono mai narrate come quelle di combattenti caduti nella ricerca della libertà.

Come osservato precedentemente, la Convenzione sullo status di rifugiato fa espresso riferimento al fondato timore di persecuzione, condizione che non è definita nel testo, sebbene vi sia generale accordo sul fatto che “una minaccia alla vita o alla libertà a causa della razza,

⁴² A. Edwards, op. cit.

⁴³ S. Liberti, E.E. Manfredi, Distinguere tra migranti e rifugiati è pericoloso, in “Internazionale”, 27 agosto 2015, <http://www.internazionale.it/opinione/stefano-liberti/2015/08/27/migranti-rifugiati-al-jazeera>; UNHCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, gennaio 2007, <http://www.unhcr.org/4742a30b4.html>. Altri importanti policy papers sono: UNHCR, *Agenda for Protection*, ottobre 2003, <http://www.unhcr.org/4742a30b4.html>; UNHCR, *Refugee Protection and Durable Solutions in the Context of International Migration*, Discussion Paper for the First High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges, novembre 2007, <http://www.unhcr.org/4742a6b72.html>; UNHCR, *UNHCR Policy Proposals to Address Current and Future Arrivals of Asylum Seekers, Refugees and Migrants by Sea to Europe*, marzo 2015, <http://www.refworld.org/pdfid/55016ba14.pdf>; EUROMED Migration III Project (2013), *The Management of Mixed Migration Flows in the Last Decade: Lessons Learnt and Options for the Future*, Background Paper for the Irregular Migration First Peer-to-Peer Meeting, Budapest, 28-29 May 2013, http://www.euromedmigration.eu/uploads/tx_euromedhelper/130528_IR_Budapest_strategic_overview_EN_01.pdf.

⁴⁴ In tema cfr: N. Van Hear, *Mixed Migration: Policy Challenges*, The Migration Observatory, COMPAS University of Oxford, marzo 2011, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/primers/mixed-migration-policy-challenges/>.

⁴⁵ E. Arbel, C. Dauvergne, J. Millbank (eds.), *Gender in Refugee Law From the Margins to the Centre*, 1st Edition, Routledge, Taylor and Francis Group, London New York, 2014; H. Cheikh Ali, C. Querton, E. Soulard, *Gender Related Asylum Claims in Europe. A Comparative Analysis of Law, Policies and Practice Focusing on Women in Nine EU Member States France, Belgium, Hungary, Italy, Malta, Romania, Spain, Sweden and the United Kingdom*, Policy Department C - Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament, November 2012, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/femm/dv/asylum_claims/_asylum_claims_en.pdf; UNHCR, *Improving Asylum Procedures - Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice: Key Gender-Related Findings and Recommendations*, March 2010, <https://www.refworld.org/docid/4be01ed82.html>.

⁴⁶ Nazioni Unite, Consiglio Diritti Umani, Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences on Intersections between Culture and Violence against Women, 17 gennaio 2007, A/HRC/4/34.

religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un particolare gruppo sociale” e “altre gravi violazioni dei diritti umani internazionali”⁴⁷ – tra i quali anche quelli previsti dalla Convenzione per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, costituiscono persecuzione⁴⁸. A questo proposito, si fa generalmente riferimento ad un elenco di situazioni correlate al genere considerate adeguate rispetto alla sussistenza dell’elemento soggettivo vale a dire lo stupro, la violenza legata alla dote, le mutilazioni genitali femminili, le violenze domestiche, la tratta, sia nelle circostanze in cui la responsabilità sia attribuibile a soggetti organici allo Stato perciò a incaricati di pubblico servizio sia ad attori privati⁴⁹.

Per quanto concerne le situazioni che possono costituire persecuzione in relazione al genere, come evidenziato nelle Linee Guida⁵⁰ specificamente dedicate, si tratta di un termine il cui significato non presenta risvolti giuridicamente rilevanti automaticamente; piuttosto, è usato per comprendere la gamma di rivendicazioni diverse rispetto al quale diviene un elemento

rilevante per la determinazione dello status di rifugiato (o alla protezione sussidiaria). Inoltre, qualificare la persecuzione come “legata al genere” non esonera la richiedente dalla necessità di dimostrare sempre che tutti gli elementi dell’art. 1 A, par. 2 della Convenzione sui rifugiati siano rispettati. Nonostante ciò, l’UNHCR ha riconosciuto che i seguenti atti possono, a seconda delle circostanze, ammontare a persecuzione ai sensi dell’art. 1 A, par. 2 della Convenzione sui rifugiati (elenco non esaustivo):

- (a) violenza sessuale;
- (b) stupro;
- (c) violenza fisica;
- (d) violenza emotiva e psicologica;
- (e) violenza “legata alla dote”;
- (f) MGF;
- (g) violenza domestica;
- (h) tratta di persone, comprese le condotte finalizzate allo sfruttamento sessuale o alla prostituzione forzata
- (i) azioni persecutorie (incluse le discriminazioni) per motivi di orientamento sessuale;

⁴⁷ Sono considerati tali (art. 7 D. Lgs. 251/07): atti sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali; atti costituiti dalla somma di diverse misure, tra cui violazione di diritti umani, aventi un analogo effetto sulla persona quali ad es. atti di violenza fisica o psichica (compresa la violenza sessuale); provvedimenti amministrativi, legislativi, giudiziari o di polizia discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio; azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie; rifiuto di accesso ai mezzi di ricorso; atti specifici contro un sesso o contro l’infanzia (es. reclutamento di bambini soldato, matrimoni forzati o precoci).

⁴⁸ UNHCR, *Manuale sulle procedure e i criteri per la determinazione dello status di rifugiato nel 1951 Convenzione e Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati*, gennaio 1992, HCR/1P/4/Eng/Rev.1, disponibile online all’indirizzo <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ac6b3314.pdf>, para. 51.

⁴⁹ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution*, op. cit., par. 9. Sono definiti agenti di persecuzione ai sensi dell’art. 5 D.lgs. 251/07 a) lo Stato; b) i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio; c) i soggetti non statuali, se i responsabili di cui alle lettere a) e b), comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire protezione contro persecuzioni o danni gravi.

⁵⁰ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution*, supra, para 9-18 and UNHCR, *Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons. Guidelines for Prevention and Response*, May 2003, pp. 15-19.

⁵¹ Ibid.

- (j) aborto forzato o “selettivo per sesso”;
- (k) matrimonio precoce;
- (l) matrimonio forzato;
- (m) uccidere e mutilare per ragioni connesse al concetto di “onore”;
- (n) altre pratiche tradizionali dannose, come ad esempio il negare l’istruzione alle ragazze e alle donne;
- (o) alcune leggi locali derivanti da regole e pratiche culturali che non rispettano gli standard del diritto internazionale sui diritti umani e che costituiscono pratiche persecutorie proibite;
- (p) altre pratiche persecutorie proibite e condonate dallo Stato interessato;
- (q) sanzioni o punizioni che sono sproporzionatamente gravi e severe per le donne e presentano una dimensione di genere;
- (r) modelli di discriminazione di genere e di trattamento meno favorevole, inclusa la mancanza di protezione ai soggetti che hanno sofferto abusi legati al genere o a circostanze configurabili come violenza socio-economica.⁵¹

Un ostacolo comune rispetto al riconoscimento di una circostanza che può costituire persecuzione deriva dalla scarsa considerazione con cui vengono considerati i postumi di queste esperienze. In realtà gli effetti collaterali di questi vissuti spesso implicano una condizione di stigma sociale, soprattutto in relazione allo stupro e alla prostituzione forzata, così discriminanti da determinare l’“esclusione” sul piano sociale e perciò un grado di vulnerabilità che può favorire altre forme di violenza e talvolta portare all’uccisione della vittima. Si pensi all’umiliazione che molte donne vivono perché vittime di stupri diretti oltre che a loro anche alla comunità di appartenenza oltre che verso i familiari maschi.

Anche per queste ragioni sempre più donne sole, in gravidanza o con figli, si mettono in viaggio alla ricerca di luoghi sicuri e con più opportunità, lasciando nei Paesi di origine i mariti e questo anche per effetto perverso delle norme sulla protezione internazionale. Le donne in fuga

da guerre o da contesti estremamente poveri e critici sul piano umanitario spesso vivono già nei Paesi di origine uno stato di necessità dovuto proprio ad una discriminazione di genere, scarso reddito, mancato o scarso accesso all’istruzione e ai servizi sanitari, assenza di tutele giuridiche, esposizione a violenze e sfruttamento che le emergenze politiche e i conflitti peggiorano anche perché distruggono l’eventuale rete di protezione familiare e sociale a cui le donne possono fare riferimento.

Box: Selezione di documenti di riferimento in materia di genere, identità di genere, orientamento sessuale, violenza basata sul genere e protezione internazionale

Linee Guida sulla Protezione Internazionale No. 1: La persecuzione di genere nel contesto dell’articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati, 7 maggio 2002, HCR/GIP/02/01 (UNHCR 2002)

Linee Guida sulla Protezione Internazionale No. 7: L’applicazione dell’articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta, 7 aprile 2006, HCR/GIP/06/07 (UNHCR 2006)

Linee Guida sulla Protezione Internazionale n. 9: Domande di riconoscimento dello status di rifugiato fondate sull’orientamento sessuale e/o l’identità di genere nell’ambito dell’articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del suo Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati, 23 ottobre 2012 (UNHCR 2012)

Guidance Note on Refugee Claims relating to Female Genital Mutilation, 18 maggio 2009 (UNHCR 2009)

Nota dell'UNHCR contenente indicazioni sulle domande di status di rifugiato nell'ambito della Convenzione del 1951 relative a orientamento sessuale e identità di genere, 21 novembre 2008 (UNHCR 2008)

Violenza sessuale e di genere nei confronti di rifugiati, rimpatriati e sfollati interni (UNHCR 2003)

Handbook for the Protection of Women and Girls (UNHCR 2008)

Nota orientativa sulle domande d'asilo riguardanti la mutilazione genitale femminile (UNHCR 2009)

Action against Sexual and Gender-Based Violence: an updated Strategy (UNHCR 2011)

Clinical and policy guidelines - Responding to intimate partner violence and sexual violence against women (WHO 2013)

"Position Paper on Violence against Women and Girls in the European Union and Persons of Concern to UNHCR" del marzo 2014 (UNHCR 2014)

Legge 77/13, Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, in particolare Art. 60 - Richieste di asilo basate sul genere e Art. 61 Diritto di non respingimento

European Parliament resolution of 8 March 2016 on the situation of women refugees and asylum seekers in the EU (2015/2325(INI))

Strategia sulla violenza sessuale e di genere. Per la promozione dell'accesso paritario ed efficace a meccanismi di prevenzione e risposta alla violenza sessuale e di genere e l'ampliamento delle prospettive di integrazione sicura per richiedenti asilo, rifugiati e altre persone che rientrano nel mandato UNHCR in condizione di rischio in Italia, UNHCR Italia 2017-2019.

2.3 La Raccomandazione Generale n. 32 del Cedaw

Il Comitato di esperti sulla Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (Cedaw) ha chiarito che gli obblighi degli Stati ai sensi dell'omonima Convenzione si applicano "senza discriminazione, sia per i cittadini che per i non-cittadini", compresi i rifugiati e i richiedenti asilo. ⁵²

La Raccomandazione Generale n. 32 del Cedaw (CR 32) è un documento il cui obiettivo è quello di indirizzare gli Stati parti su come declinare gli obblighi previsti dalla Convenzione rispettando, proteggendo e adempiendo ai diritti delle donne rifugiate, richiedenti asilo e apolidi senza discriminazione, con una logica di uguaglianza sostanziale in tempo di pace, in situazioni di conflitti armati internazionali e non internazionali e in situazioni di occupazione. La Convenzione, in quanto strumento specifico, copre altri diritti che non sono esplicitamente menzionati al riguardo, ma che hanno un impatto sul raggiungimento della parità tra donne e uomini. Come tale, la Convenzione offre un'interpretazione *gender sensitive* della normativa internazionale sui diritti umani contenuti nella Dichiarazione universale dei diritti umani e in altri strumenti di carattere vincolante.

Nel contesto dell'asilo, così come rispetto allo status di rifugiato e alle questioni legate alla nazionalità e

all'apolidia, l'obbligo di rispetto dei vincoli dettati dalla ratifica alla Convenzione richiede che gli Stati parti si astengano dal compiere qualsiasi atto di discriminazione nei confronti delle donne volto a provocare direttamente o indirettamente la negazione del pari godimento dei loro diritti con gli uomini e la garanzia che le autorità statali e gli altri soggetti che operano per conto dello Stato agiscano in conformità con tale obbligo. Gli Stati parti hanno anche l'obbligo di *due diligence* di prevenire e indagare gli atti di discriminazione nei confronti di donne perpetrati da attori non statali, perseguire e punire adeguatamente gli autori di tali atti e risarcire le vittime del danno subito.

La Convenzione si inserisce all'interno di un quadro di riferimento legislativo sui diritti umani che opera contemporaneamente al diritto internazionale sui rifugiati e alle norme in materia di status degli apolidi e riduzione dell'apolidia. C'è dunque un'importante dimensione intersezionale tra il diritto internazionale dei diritti umani, la Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e il Protocollo del 1967, la Convenzione del 1954 relativa allo status di apolidia e la Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia. L'obiettivo condiviso dei due regimi di protezione dovrebbe garantire il complemento e una protezione cumulativa di rifugiati, richiedenti protezione internazionale e apolidi.

La Convenzione del 1951, nel delineare gli elementi soggettivi e oggettivi che qualificano lo status di rifugiato, rileva che i criteri previsti dalla stessa Convenzione sono importanti per l'identificazione delle donne bisognose di protezione internazionale, sebbene nel testo manchi un esplicito riferimento alle persecuzioni legate a motivi di genere. La CR 32 ha proprio lo scopo di garantire che gli Stati parti applichino una prospettiva di genere in relazione a tutte le ragioni elencate all'art.

1 lett. A della Convenzione, usino il genere come fattore per riconoscere l'appartenenza a un determinato gruppo sociale ai fini della concessione dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951 e introducano ulteriormente altri motivi per ragioni di persecuzione, in particolare sesso e / o genere, nella legislazione e nelle politiche nazionali relative ai rifugiati e ai richiedenti protezione internazionale.

Le forme di persecuzione legate al genere sono forme di persecuzione che sono dirette contro una donna in quanto tale o che colpiscono le donne in modo sproporzionato. Il Comitato Cedaw osserva che comprendere il modo in cui i diritti delle donne vengono violati è fondamentale per l'identificazione di tali forme di persecuzione.

Le richieste di asilo relative al genere possono intersecarsi con altri motivi di natura discriminatoria, tra i quali l'età, la razza, l'etnia, la nazionalità, la religione, la salute, lo status in termini di classe sociale o di casta, ovviamente l'orientamento sessuale e altri motivi. È evidente che queste situazioni richiedono un punto di vista in termini di lettura delle minorità che possono derivare alle donne non basato sull'esperienza maschile e non costruito su una comparazione con l'esperienza maschile, ma declinato rispetto ai vissuti della singola donna in relazione alla divisione sociale dei ruoli nel contesto di appartenenza. È importante orientare sul piano interpretativo la Convenzione di Ginevra in questa direzione poiché, da un lato, è necessario dare evidenza alla natura non discriminatoria delle norme in essa contenute, dall'altro è importante non relegare le donne nell'alveo della qualificazione di "gruppo sociale" poiché, così facendo si riprodurrebbero meccanismi differenzianti che non aiutano certamente un corretto inquadramento della relazione tra donne, diritto e diritti.

⁵² Cedaw, *General recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women*, 2014.

Il Comitato Cedaw affronta in modo più diretto il tema della violenza ai sensi dell'articolo 2, lettera d), della Convenzione, ricordando che gli Stati parti, nel dare seguito agli obblighi sottoscritti con la ratifica di questo trattato, si impegnano ad astenersi dal compiere qualsiasi atto o pratica di discriminazione nei confronti delle donne e a garantire che le autorità e le istituzioni pubbliche agiscano conformemente a tale obbligo. Come precedentemente ricordato, tale dovere comprende l'obbligo degli Stati parti di proteggere le donne dall'esposizione ad un rischio reale e/o prevedibile di gravi forme di discriminazione, tra cui anche la violenza degli uomini sulle donne, anche nel caso in cui si verifichino al di fuori dei confini territoriali dello Stato parte. Il Comitato ritiene pertanto che gli Stati parti abbiano degli obblighi ben precisi circa l'adozione di provvedimenti amministrativi o penali implicanti materialmente misure di allontanamento dal territorio di arrivo (espulsione o quant'altro) in tutte le circostanze in cui la vita e l'integrità fisica, la libertà e la sicurezza della persona sarebbero minacciate, o dove questa rischiasse di subire gravi forme di discriminazione, comprese le forme gravi di persecuzione basate sul genere o violenza basata sul genere. Lo Stato ha dunque una chiara responsabilità nei confronti delle donne che hanno ottenuto lo status di rifugiato e, più ampiamente, la protezione internazionale, rispetto alla realizzazione e alla disponibilità di tutti quei servizi di supporto legale, medico, psico-sociale specificamente pensati per le vittime di traumi, unitamente alla realizzazione di percorsi per l'apprendimento della nostra lingua, nonché di altre misure utili a sostenere i percorsi di integrazione. Inoltre, le donne richiedenti asilo le cui domande di protezione internazionale siano state diniegate dovrebbero poter seguire percorsi legati alle procedure di rimpatrio assistito.

Ovviamente le richieste di protezione internazionale dovrebbero essere prese in esame da personale formato sulla condizione delle donne e sulle forme specifiche di discriminazione o persecuzione e violazioni dei diritti

umani che subiscono le donne per motivi di genere o di sesso. La vergogna, lo stigma o il trauma dovrebbero ovviamente essere contestualizzati con riferimento all'elemento sia oggettivo che soggettivo contemplato nella nozione di rifugiato ai fini di comprendere in modo corretto la portata della persecuzione o del rischio di danno grave. Gli articoli 2, 15 (1) e 16 impongono agli Stati parti di riconoscere la protezione sulla base di richieste individuali e indipendenti. A questo proposito, è importante considerare che le donne possono presentare domanda di protezione per timori legati ai propri figli. Ad esempio, l'istanza potrebbe essere presentata sul fondato timore di severo ostracismo comunitario ed esclusione della figlia femmina per comportamenti posti in essere da uno dei genitori. Frequentemente le violazioni che le donne subiscono sono attribuibili a soggetti privati, in primis familiari. Questo significa che l'obbligo di proteggere le donne non è solo di tipo verticale, vale a dire nei confronti delle pubbliche autorità, ma anche a livello orizzontale sulla base del presupposto che lo Stato è incapace o non intende prevenire tali violazioni in ragione di politiche o pratiche governative discriminatorie.

2.4. Il continuum e il carattere multidimensionale della violenza nei luoghi dell'accoglienza

Poiché il "genere" non è esplicitamente elencato come un ambito persecutorio nella Convenzione di Ginevra, le donne e le ragazze in fuga dai conflitti per ragioni legate al genere debbono far rientrare le loro rivendicazioni all'interno di uno degli altri motivi previsti dal testo convenzionale.

Le donne costrette a migrare possono subire per il loro genere una oppressione multidimensionale. Anzitutto in quanto soggetti in fuga da un Paese che ne mette a repentaglio l'esistenza o che comunque non rap-

presenta un luogo sicuro per loro; in quanto straniere nei paesi di destinazione sempre più intolleranti verso la diversità e criminalizzanti nei confronti dei migranti; e in quanto donne in contesti, sia quelli di origine che di arrivo, nei quali le discriminazioni su base sessuale e di genere e la lotta alla violenza sulle donne risultano essere lontani dall'essere pienamente realizzati. Difficilmente si pensa alla continuità della violenza e alle modalità con cui sopraffazioni sociali e istituzionali connotano anche i luoghi in cui si chiedono protezione e sicurezza, minando la condizione presente e futura di coloro che, arrivate vive in un Paese di destinazione, entrano in una lunga e rigida traiettoria d'asilo che a stento le riconosce come soggettività politiche e sociali.

Esperienze e traversie vissute dalle donne potenzialmente rifugiate dopo l'arrivo nel nostro Paese mostrano nel concreto quanto la strada verso la protezione – o la sua negazione – implichi esposizione a situazioni di vulnerabilità e sopraffazione anche nei luoghi deputati all'accoglienza. L'attribuzione di elementi collegati alle ragioni del migrare non corretti, forme di controllo e di sorveglianza accompagnate da approcci nei percorsi di assistenza che guardano alle donne esclusivamente come vittime o figure da educare o emancipare, e forme d'abbandono istituzionale di vario genere incidono in modo importante anche rispetto alle condizioni di permanenza sul territorio. Queste circostanze intervengono ovviamente anche nei modi in cui vengono gestite le valutazioni delle richieste di protezione internazionale delle donne da parte delle Commissioni Territoriali. Questo in ragione del fatto che vi sono molti modi diversi in cui le questioni di genere sono riferibili ai motivi della Convenzione, il primo dei quali è ovviamente dettato dal fatto che l'agente persecutorio non avrebbe

agitato quella persecuzione se la vittima non fosse stata donna, quindi si può dedurre che una delle motivazioni sottese alla persecuzione è proprio il genere della vittima, ma ovviamente questa circostanza richiede un livello di consapevolezza, una capacità di rappresentare le vicende e di gestire la narrazione nel corso dell'audizione che non sono scontate, soprattutto laddove la donna non sia stata accolta e supportata in modo adeguato.

Quando il motivo della persecuzione è il genere della vittima, "l'appartenenza a un particolare gruppo sociale" sembra costituire il motivo più agevole entro il quale far ricadere la domanda di protezione. Sicuramente in Italia questo motivo è alla base di una gran parte dei riconoscimenti dello status di rifugiata. In realtà un'analisi più approfondita della natura non indiscriminata delle violazioni che le crisi umanitarie spesso generano potrebbe far emergere una dimensione trasversale alle ragioni previste dall'art. 1 Lett. A della Convenzione del 1951.

L'UNHCR ha definito "gruppo sociale"⁵³ un gruppo di persone che hanno caratteristiche comuni o che sono percepite come gruppo nella società civile. Tali caratteristiche possono essere innate, immutabili o comunque fondamentali per l'identità, la coscienza o l'esercizio dei diritti umani⁵⁴. Ad oggi, l'esperienza applicativa di questa categoria da parte delle Commissioni Territoriali e dei Tribunali sembra costituire una sorta di automatismo, trattandosi di un interstizio che agevolmente permette il superamento dei limiti interpretativi e anche di conoscenza che un'applicazione più attagliata alle altre motivazioni contemplate dalla Convenzione potrebbe permettere e che sarebbe significativa nei termini di un superamento anche di molti degli stereotipi che ancora dividono le vicende migratorie di

⁵³ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale: appartenenza a un particolare gruppo sociale all'interno del contesto dell'articolo 1 A, par. 2 della Convenzione del 1951*, maggio 2002, HCR/GIP/02/02, para. 11.

⁵⁴ *Ibidem*

uomini e donne falsandole rispetto al dato di realtà. La vulnerabilità nel quadro dei flussi migratori misti è stata osservata e riconosciuta, soprattutto con riferimento a donne incinte o a ragazze o madri che allattano; a donne sole o con figli minori a carico, a persone anziane o con disabilità, a donne a rischio di violenza sessuale o di genere, o a persone a rischio di violenza a causa dell'orientamento sessuale e/o dell'identità di genere (lesbiche, bisessuali, persone transgender o intersessuali) e soprattutto a giovani presunte, potenziali o attuali vittime di tratta e/o altre gravi forme di sfruttamento.

In Italia i due sistemi di tutela vigenti (ai sensi dell'art. 18 del D. Lgs. 286/1998 e successive modifiche sulla protezione sociale da un lato e il/i sistema/i di asilo dall'altro) negli ultimi anni hanno cominciato a dialogare grazie alle modifiche della normativa (D. Lgs. 24/2014) ⁵⁵ che hanno permesso di evidenziare e rispondere - almeno in parte, ai bisogni di protezione delle vittime di tratta - condizione quest'ultima, fatta rientrare spesso nella persecuzione di genere per appartenenza ad un determinato gruppo sociale anche per la

rilevanza e peculiarità che nel nostro Paese ha avuto e tuttora ha la questione delle giovani donne nigeriane ⁵⁶, provenienti principalmente da Edo State, in particolare modo Benin City, che rappresenta la città di partenza di più dell'85% delle donne nigeriane che sono in Europa a scopo di sfruttamento sessuale ⁵⁷.

Tale processo è stato sicuramente favorito dal D.lgs. 142/2015 che recepisce le Direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE ⁵⁸, e che all'art. 17 prevede l'applicazione del Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'art. 18 D.lgs. 286/98 ⁵⁹ ai richiedenti protezione internazionale identificati come vittime di tratta di esseri umani, nonché dall'adozione delle Linee Guida emanate dall'UNHCR con il Ministero dell'Interno relative all'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e meccanismo di *referral* ⁶⁰. Un documento che oltre ad esplicitare la casistica relativa alle circostanze in cui ad una vittima di tratta possa essere riconosciuta la protezione internazionale, indica anche le procedure per la Commissione Territoriale rispetto al raccordo con gli

⁵⁵ D.lgs. 21 febbraio 2014, n. 18 in materia di Attuazione della direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

⁵⁶ La decisione di concentrarsi in particolare sulla tratta delle donne nigeriane in Italia deriva anche dal fatto che la loro presenza non è alta solo all'interno dei progetti per vittime della tratta, ma anche all'interno dei flussi migratori in arrivo via mare di persone che poi presentano richiesta di protezione internazionale. La Nigeria infatti ha rappresentato per alcuni anni il primo Paese d'origine dei richiedenti protezione internazionale (27.289 persone nel 2016, 25.964 nel 2017) e le donne nigeriane che sbarcavano nei porti del Sud Italia hanno continuato ad aumentare esponenzialmente dal 2011, dove erano 1.317, seguiti da un calo di arrivi nei successivi due anni, rispettivamente 85 e 433, sono tornate a crescere nel 2014 con 1.454 presenze, per poi aumentare nel 2015 con 5.633 arrivi, per toccare il punto massimo di ben 11.009 donne nigeriane arrivate in Italia nel 2016; AA.VV., Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017, Gemmagraf, Roma, 2017. L'OIM stima che almeno l'80% delle ragazze nigeriane arrivate in Italia sia vittima di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, OIM, *La tratta di esseri umani attraverso la rotta del mediterraneo centrale: Dati, Storie e informazioni raccolte dall'Organizzazione mondiale per le migrazioni*, luglio 2017.

⁵⁷ S. Plambech, *Points of Departure - Migration Control and Anti-Trafficking in the Lives of Nigerian Sex Worker Migrants after Deportation from Europe*, PhD Dissertation, Department of anthropology, University of Copenhagen and Danish institutes for international studies 2014, p. 39.

enti anti-tratta. A ulteriore evidenza della rilevanza del fenomeno delle ragazze nigeriane coinvolte nelle situazioni di grave asservimento vi è da segnalare anche la pubblicazione da parte dell'EASO di un COI - *Country of Origin Information* - specifico ⁶¹ che descrive in modo puntuale il fenomeno connotandolo, rispetto alla protezione internazionale, come una circostanza sicuramente rilevante ai fini della configurazione del rischio fondato di persecuzione. Su questo target di migranti, l'intervento del sistema anti-tratta ha sicuramente favorito l'emersione di situazioni assolutamente rilevanti sul piano delle esigenze di protezione collegate ai vincoli dettati dalla normativa internazionale, ma ha probabilmente agevolato la narrazione di situazioni più orientate a prevenire il perfezionamento della condotta di *trafficking* nel nostro Paese piuttosto che la narrazione

dei vissuti delle giovani coinvolte rispetto alle situazioni di violenza, sia di quelle propedeutiche alla costruzione del rapporto di assoggettamento, sia di eventuali altre violazioni attribuibili a motivazioni di genere.

La focalizzazione su questo gruppo ha probabilmente contribuito alla costruzione di percorsi individuali "protettivi" nei confronti di questo target, cosa che non è avvenuta nei confronti di altre donne, di altre appartenenze, portatrici potenzialmente di vissuti di violenza ancor più brutali - si pensi alle modalità di "apertura" della vagina delle donne somale infibulate nei campi di detenzione della Libia - sicuramente bisognose di assistenza sanitaria e psicologica in relazione al trauma subito, la cui gravità integra la condotta di comportamento inumano e degradante.

⁵⁸ D.lgs. 18 agosto 2015 n. 142, Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

⁵⁹ D.lgs. 24/2014, art. 8 «1. All'articolo 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente: «3-bis. Per gli stranieri e per i cittadini di cui al comma 6-bis del presente articolo, vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 del presente articolo si applica, sulla base del Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, di cui all'articolo 13, comma 2-bis, della legge 11 agosto 2003, n. 228, un programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 228 del 2003 e, successivamente, la prosecuzione dell'assistenza e l'integrazione sociale, ai sensi del comma 1 di cui al presente articolo. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro della salute, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, previa intesa con la Conferenza Unificata, è definito il programma di emersione, assistenza e di protezione sociale di cui al presente comma e le relative modalità di attuazione e finanziamento.»

⁶⁰ Ministero dell'Interno - Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo e UNHCR, *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral, Linee guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, Digitalalab, Roma, 2017, nonché UNHCR, Linee Guida sulla Protezione Internazionale No. 7: L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta (2006); UNCHR, Linee Guida sulla Protezione Internazionale No. 1: La persecuzione di genere (2002) e Linee Guida No. 2 Appartenenza ad un determinato gruppo sociale (2002).*

⁶¹ EASO, *Country of Origin Information Report on Nigeria - Sex Trafficking of women*, ottobre 2015, <https://www.caso.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0415678ENN.pdf>.

Senso e criticità del lavoro multi-agenzia



È di tutta evidenza che il Governo italiano ha assunto negli ultimi anni numerose iniziative di carattere legislativo e amministrativo a riguardo della violenza contro donne che investono direttamente o indirettamente anche l'ambito della protezione internazionale.

Di queste la ratifica della Convenzione sulla violenza contro le donne e la violenza domestica del Consiglio d'Europa (Convenzione di Istanbul) è sicuramente sul piano simbolico e per le ricadute potenziali la più significativa ⁶², anche se si tratta di uno strumento la cui traduzione nella normativa vigente non sta conoscendo un'implementazione lineare ⁶³.

Non vi è dubbio poi che lo sforzo sostenuto dal nostro Paese per far fronte all'arrivo dei migranti via mare in

questi anni non abbia possibilità alcuna di essere messo a confronto con quello posto in essere dagli altri Paesi europei, con la sola eccezione forse della Germania se si considera unicamente l'aspetto numerico e non le molteplici altre implicazioni che gli arrivi di stranieri attraverso il Mediterraneo implicano sul piano operativo e su quello legato alla gestione politica e mediatica di questo fenomeno.

Il contributo offerto dagli altri Stati Membri dell'UE a riguardo delle criticità anche gravi rispetto alla tutela dei diritti umani che si sono numerosamente volte presentate circa un diverso sostegno da parte delle istituzioni dell'UE ai paesi di primo arrivo, così come una più equa condivisione delle responsabilità anche attraverso

⁶² L'Italia ha ratificato la Convenzione di Istanbul nel mese di settembre 2013. La Convenzione è entrata in vigore ad agosto 2014, in seguito alla ratifica da parte di dieci stati membri del Consiglio d'Europa.

⁶³ Council of Europe Expert Group on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), *First baseline Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention). Italy*, <https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e>.

⁶⁴ Decisioni del Consiglio UE sulla relocation (2015/1523 del 14/09/2015 e 2015/1601 del 22/09/2015). Il meccanismo della *relocation* viene disciplinato in due tappe: a maggio 2015 la Commissione ha proposto la ricollocazione, nell'arco di due anni, di 40.000 richiedenti asilo da Grecia e Italia (24.000 persone). Vista la gravità di un fenomeno migratorio senza precedenti, a settembre la Commissione ha proposto la ricollocazione per altre 120.000 persone: 15.600 dall'Italia, 50.400 dalla Grecia. Il sistema prevede lo spostamento per persone in evidente necessità di protezione internazionale, appartenenti a nazionalità il cui tasso di riconoscimento di protezione sia pari o superiore al 75% sulla base dei dati Eurostat (tra gli altri, Siria, Eritrea, Repubblica Centrafricana, Bahrain). Queste persone, dopo aver richiesto asilo nello stato di arrivo, possono essere trasferite nel Paese di ricollocazione per l'esame della domanda di protezione internazionale.

il trasferimento dei richiedenti protezione internazionale dall'Italia verso altri Paesi Membri hanno incontrato molte difficoltà e molti limiti nonostante la formalizzazione in chiave regolativa di queste policy da parte delle istituzioni europee. Tuttavia, la pressione a cui è stato sottoposto il sistema di accoglienza dell'Italia non esenta il Governo dai suoi obblighi di proteggere le donne e le ragazze, a prescindere dal loro status di residenti.

3.1. Quando la discriminazione genera violenza degli uomini sulle donne e la violenza produce vulnerabilità

La dimensione intersezionale e il carattere multi-forme e trasversale alle diverse tipologie di differenze e identità con cui il fenomeno della violenza maschile verso le donne prende forma, unitamente all'esigenza di comprendere in modo più adeguato il fenomeno dei *mixed migration flows* e in esso la condizione di molte donne migranti, hanno fatto sì che il lavoro integrato fra servizi nati per rispondere a bisogni diversi delle persone cominciasse a dialogare tra di loro interagendo anche sul piano operativo con l'obiettivo di sviluppare un intervento integrato al fine di porre in essere azioni di sistema definite sulla base della promozione e della tutela della persona e della sua dignità.

Le diverse manifestazioni che connotano il fenomeno della violenza nei confronti della donna non sono avulse dal contesto della globalizzazione tanto che, come è stato correttamente evidenziato, può risultare adeguato considerare l'esistenza oggi di un sistema complesso di violenze di "genere", al cui interno è possibile operare distinzioni sostanziali e, di rinvio, soluzioni operative di tipo diverso soprattutto con riferimento alle donne straniere ⁶⁵.

Tra le tendenze che alcuni attori e servizi hanno osser-

vato nel corso degli ultimi anni vi sono sicuramente l'aumento esponenziale delle donne probabili vittime di tratta in arrivo in Italia come parte del flusso dei richiedenti asilo; l'incremento del numero delle minorenni e perciò un abbassamento dell'età media delle migranti con un aumento della presenza di ragazze adolescenti tra i 12 e i 17 anni; un numero crescente di giovani provenienti da zone rurali svantaggiate con un più basso livello di scolarizzazione e con scarsa conoscenza della lingua inglese rispetto a quanto si notava anni fa; un più alto numero di donne in stato di gravidanza già nel momento all'arrivo in Italia e un aumento, rilevato soprattutto dai servizi sanitari, di richieste di interruzione di gravidanza.

Che le violenze sessualmente connotate siano uno strumento di sopraffazione, afflizione e coercizione utilizzato con sistematicità nei confronti delle donne asservite a scopo di sfruttamento non solo sessuale, ma anche lavorativo, è un dato ampiamente riscontrato tra tutti gli operatori che a diverso titolo si occupano del fenomeno. Ne discende che se si affronta la questione della violenza nei confronti delle donne, ma più estesamente quella di genere nel suo complesso, non si possono non avere presenti i vari contesti di riferimento e non considerare che nella tratta e nelle altre gravi forme dello sfruttamento, la violenza degli uomini contro le donne in tutte le sue manifestazioni (sessuale, fisica, psicologica, economica) costituisce uno degli "elementi strutturali" accomunanti tutte le pratiche di assoggettamento.

Nella definizione del rapporto tra vittima e organizzazione o soggetti dediti al suo sfruttamento la violenza rappresenta il meccanismo mediante il quale viene garantita la dipendenza e, di conseguenza, si costruisce l'asservimento. Non è un caso che gli stessi abusi, sia di tipo fisico che psicologico, posti in essere nei confronti delle vittime seguano copioni tutto sommato ripetitivi, sebbene negli ultimi anni si registri una certa differenzia-

zione nella gestione delle vittime da parte delle organizzazioni criminali dedite a questo tipo di reati o comunque dei soggetti che esercitano l'azione di sfruttamento che frequentemente sono soggetti legati alla sfera familiare della donna. Ciò sta a dimostrare il carattere universale di costruzione della subordinazione femminile in tutti gli ambiti; certo le specificità rilevano sotto diversi profili, ma il linguaggio della violenza resta lo stesso.

Quando il fenomeno assunse in Italia caratteristiche e dimensioni tali da renderlo significativo, non solo sotto il profilo della repressione delle condotte illecite che lo caratterizzano, ma anche dal punto di vista della protezione dei soggetti coinvolti o dell'interesse verso le questioni di più ampio respiro a cui esso rimanda, in primis l'immigrazione clandestina – sicuramente in quella fase – e la prostituzione, ci si rese conto che la violenza nei confronti delle donne destinate al mercato del sesso e più in generale ai contesti dello sfruttamento spesso iniziava, e con riferimento a talune situazioni inizia anche oggi, già nelle fasi di reclutamento e trasporto. Questo in ragione del fatto che l'uso sistemico della violenza sessuale, di quella fisica, così come di quella psicologica, accompagnate allo sfruttamento, che è la manifestazione estrema della violenza economica a cui queste donne sono assoggettate, serviva, e ancora oggi serve, a sedimentare nella vittima la convinzione dell'impossibilità di potersi contrapporre alla realtà che la circonda e perciò ad indurre l'accettazione passiva di questa dimensione inaspettata anche nelle situazioni in cui la persona vittima può aver parziale consapevolezza del fatto che per ripianare il debito contratto dovrà misurarsi con scenari non immediatamente ripaganti la scelta migratoria.

Ma il ricorso alla violenza può essere teso all'ottenimento di specifici risultati; esso può rappresentare una punizione per gli scarsi rendimenti conseguiti nello svolgimento delle attività; una punizione per il non rispetto delle regole imposte da chi esercita il controllo; può configurarsi come un meccanismo di dissuasione rispetto ad eventuali desideri o progetti di fuga o eman-

cipazione dalla situazione di vessazione in cui si trova la persona, o come uno strumento di risoluzione di ogni ipotetico conflitto; può altresì rappresentare il modo ordinario di gestire la comunicazione con la donna e come una forma di pressione per allontanare eventuali propositi di contatto con il mondo esterno, soprattutto con esponenti delle Forze dell'Ordine o con gli operatori dei servizi sociali impegnati su questo versante. La violenza è un linguaggio plurifunzionale ed efficace. Di fatto la violenza omicida degli uomini contro le donne non risparmia nessuna comunità, né maggioritaria, né minoritaria e neppure alcuna classe sociale, né favorita né sfavorita. Casomai a variare da un gruppo all'altro possono essere solo le sue forme.

L'identificazione delle donne vittime di violenza dovrebbe costituire una sfida non solo per le/gli operatori/trici dei sistemi che entrano in contatto con le donne migranti, ma anche per le autorità dei paesi di destinazione, poiché la considerazione verso gli atti di violenza dovrebbe costituire un motivo scriminante rilevante rispetto alle opzioni relative al percorso di assistenza, presa in carico, accompagnamento legale, anche in vista anche del rilascio del titolo di soggiorno (v. paragrafo 3.8) ovviamente, laddove ne sussistano i presupposti, anche nel quadro dello spazio accordato dall'istituto della protezione internazionale.

È noto però che la scarsa percezione del proprio status di vittime (attuali, potenziale o presunte) o comunque di persone esposte a condizioni di vulnerabilità, unitamente ai possibili sentimenti di "gratitudine" nei confronti di coloro che hanno permesso loro di lasciare il Paese di origine spesso organizzando e gestendo il viaggio verso il Paese di destinazione, ostacolano l'emersione delle situazioni di violenza e dunque la possibilità di dare alle donne un aiuto adeguato e di fornire loro un'assistenza rispondente ai loro bisogni e vissuti.

Diversamente una precoce individuazione di comportamenti o di segnali che possono indicare esperienze di questo tipo permetterebbe di costruire una relazione di

⁶⁵ D. Mancini, *Le indagini in tema di violenze di genere, on line al sito web: <http://www.ipa.abruzzo.it>*.

aiuto e di sostegno definita anzitutto da un intervento tempestivo anche con la finalità di evitare l'esposizione della donna a situazioni di pericolo, anche legate al grave sfruttamento. Da qui l'importanza di una corretta identificazione delle possibili situazioni di violenza tra le donne migranti, rifugiate e richiedenti protezione internazionale e di meccanismi di *referral* che prevedano la segnalazione di questa casistica a personale qualificato nell'assistenza e protezione alle donne vittime di violenza.

Sotto il profilo dei diritti umani, una corretta identificazione della persona coinvolta in situazioni di violenza costituisce il presupposto affinché le forme di tutela oggi previste nel quadro della normativa internazionale, dell'UE e interna ai singoli Paesi, conoscano una piena effettività. Oggi l'identificazione sostanziale delle vittime di violenza è un processo che coinvolge il lavoro di istituzioni e professionalità, trattandosi di soggetti che prestano servizio in ambiti nevralgici relativamente all'area del disagio sociale e dei servizi di bassa soglia, dell'immigrazione, della violenza contro la donna, delle Forze dell'Ordine, ma anche in ambito tratta, prostituzione e altre gravi forme di sfruttamento. Queste presenze plurali trovano la loro ragione di coesistere nel fatto che l'identificazione costituisce un momento fondamentale del meccanismo di protezione, e in genere di tutto il sistema di intervento a sostegno della persona vittima di violenza. Commettere un errore nella fase di identificazione può avere implicazioni di vario tipo. Le più comuni concernono il venir meno per la persona coinvolta in situazioni di violenza del diritto ad essere informata sul proprio status e perciò della possibilità di accedere a quelle misure di assistenza legale e di protezione che sono alla base del sistema di tutela delle vittime di violenza; fino a tradursi in una potenziale ri-vittimizzazione delle stesse persone in situazioni di violenza, di abuso e di violazione dei diritti umani fondamentali, nei casi di rimpatrio per mancata identificazione o per inadeguato esame del contesto di provenienza.

Le **azioni** che si dovrebbero sviluppare in un'ottica

di sviluppo di rete dovrebbero essere:

- la pianificazione e la realizzazione di progetti specifici per rispondere ai bisogni individuati (sensibilizzazione, formazione, servizi ad hoc, prevenzione della violenza) attraverso l'utilizzo di risorse comunitarie, nazionali, regionali, locali in sinergia con gli enti e i soggetti che già fanno parte della rete territoriale esistente nei loro luoghi specifici o in interventi inter-istituzionali dedicati al tema della violenza maschile contro le donne nei processi migratori, nonché sul ruolo della dimensione di genere nella definizione e realizzazione del progetto migratorio;
- la raccolta di dati e la predisposizione di strumenti per una migliore conoscenza delle modalità con cui prende forma la violenza maschile tra le donne migranti, con particolare riferimento alle richiedenti protezione internazionale o/e alle titolari di protezione umanitaria o di permessi di soggiorno speciale;
- la creazione di indicatori/check-list di intervento finalizzate a migliorare la capacità di identificazione della violenza e le risposte nei diversi ambiti di possibile emersione;
- l'integrazione tra i diversi contesti/ambienti della protezione sulla base dei sistemi esistenti per questi target di donne/ragazze straniere, perciò sistema art. 18 progetti anti-tratta, progetti SIPROIMI, progetti collegati alla Prefettura, progetti inerenti gli interventi di bassa soglia, servizi sanitari rivolti alla popolazione straniera, dovrebbero trovare dei momenti di condivisione e scambio reciproco di informazione allo scopo di favorire l'emersione delle situazioni a rischio nonché la protezione delle donne coinvolte in situazioni di violenza;
- la progettazione condivisa degli interventi, partendo da un'analisi sia dei bisogni del target di riferimento sia delle prassi operative adottate dagli enti e dalle organizzazioni che lavorano su questi sistemi e che a diverso titolo fanno parte della rete cittadina.

In pratica l'ipotesi di un confronto tra sistemi finaliz-

zato anche alla realizzazione di meccanismi di *referral* su base locale da realizzarsi con il coinvolgimento di più soggetti, dovrebbe favorire il trasferimento di esperienze attraverso una logica di riconoscimento delle diversità di mandato e operative, nonché degli expertise che sono sottesi ai singoli sistemi. Si tratta di avviare un processo longitudinale di cambiamenti interni alle singole realtà che lavorano con le donne straniere e che sono presenti nei diversi territori allo scopo di permettere una miglior individuazione delle situazioni che richiedono un intervento "professionale" sul versante della violenza, ma anche una specifica conoscenza delle procedure amministrative legate al rilascio del titolo di soggiorno e alla sua convertibilità.

3.2. Criticità attuali del lavoro di rete

Finalità complessiva del lavoro di rete con i soggetti che operano nell'ambito dell'immigrazione ed in particolare nella presa in carico e accoglienza delle donne che arrivano nel nostro Paese attraverso le rotte del Mediterraneo o quelle Balcaniche o attraverso i valichi di frontiera e sempre più frequentemente utilizzando le rotte aeroportuali, è quella di ridurre i rischi e attenuare le conseguenze della violenza sessuale e più in generale di genere subita da donne, uomini, bambini e bambine, attraverso un meccanismo coordinato di risposta, basato su un approccio multisettoriale che metta al centro la persona sopravvissuta alle violenze, e su un accesso paritario e non discriminatorio ai servizi disponibili per i cittadini. Il lavoro di rete che in questi anni è venuto

formandosi, seppur con caratteristiche non omogenee o equivalenti per strutturazione e agenzie/soggetti coinvolti nei diversi territori, può definirsi un "soggetto/realtà in divenire". Ciò in virtù del fatto che il dialogo tra istituzioni e operatori del non profit può divenire reale sul piano operativo sulla scorta di livelli diversi di intensità andando dal semplice dialogo al riconoscimento/coordinamento in senso più stretto, fino ad arrivare – come auspicabile – a vere e proprie forme di integrazione, pur nella più puntuale demarcazione dei ruoli. Si tratta in questo caso di circostanze che ovviamente possono valorizzare il livello di impegno profuso così come la fiducia e il rispetto reciproco delle altre organizzazioni/istituzioni coinvolte.

È indubbio che in questi anni si sia assistito ad un radicamento di numerose reti multi-attore basate su dimensioni locali e in grado di generare modelli innovativi di intervento e di *governance* in aree del bisogno giudicate urgenti anche su un piano di *politics* piuttosto che di *policy*. Tale processo si iscrive nel quadro di un percorso più ampio che il "Secondo Welfare" sta facendo con riferimento al segmento "comunitario" ovvero in relazione alle misure di inclusione sociale, agli interventi di prossimità e alle comunità di pratiche così come rispetto ai centri di accoglienza e di ascolto gestiti da enti del terzo settore unitamente alle amministrazioni locali ⁶⁶. In un momento storico in cui si assiste alla diminuzione delle risorse destinate al welfare pubblico e, contemporaneamente, si evidenzia un aumento importante dei bisogni e una frammentazione degli interventi, il ruolo degli attori pubblici risulta in realtà sempre più importante per promuovere collaborazioni

⁶⁶ F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Giapichelli, Torino, 2019, www.secondowelfare.it.

⁶⁷ F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, 2017, in particolare il saggio di C. Agostini, <https://www.secondowelfare.it/rapporti/terzo-rapporto-2w/terzo-rapporto-sul-secondo-welfare-in-italia-2017-3r2w.html>.

pubblico-private preziose per lo sviluppo del secondo welfare e offrire risposte in grado di arginare importanti fenomeni di vulnerabilità individuale e sociale 67.

Si tratta in altre parole di un interessante crescita del ruolo dell'intermediare in grado di generare nuove forme di confronto, dialogo e intervento con modalità bottom up di corpi intermedi che stanno maturando un interesse (più o meno autentico) a istituzionalizzare le proprie iniziative accrescendo la propria legittimazione mediante la realizzazione di azioni atte a far percepire il proprio operato come "giusto" e condiviso e soprattutto insostituibile. In questo senso alcune realtà locali o alcuni contesti hanno costituito in questi anni dei laboratori per la sperimentazione di modelli di reti multi-attoriali i cui interventi hanno interessato anche il livello nazionale.

Gli stessi network dei Centri Antiviolenza (CeAV) hanno avuto modo di sperimentarsi in questo senso, anche perché nello scenario che gli organismi di monitoraggio sui diritti umani hanno da decenni delineato rispetto alla funzione di reporting (e non solo), il ruolo del privato sociale ha ricevuto un tipo di *endorsement* che nel corso del tempo si è dispiegato ben oltre il piano della "denuncia" e/o dell'*advocacy* per investire la stessa formulazione delle policy e ovviamente l'implementazione.

In questa fase in Italia rispetto all'offerta di "servizi specializzati" (almeno su una base di mandato) che si interfacciano con le donne migranti è evidente la presenza

di soggetti pubblici, privati o del terzo settore 68 che, pur essendo portatori di interessi diversi, tentano di abbandonare dinamiche di subordinazione e logiche gerarchiche top down, per lasciare spazio a forme di interazione di tipo orizzontale volte a favorire la partecipazione, la co-progettazione e co-produzione di servizi generando uno scambio di tipo sociale nel quadro di una cornice discorsiva e giustificativa sostenuta in modo molto forte dagli input provenienti dalle arene politiche sopranazionali in una chiave di *governance* realmente multi-livello. L'interazione tra pubblico e soggetti del terzo settore, lungi dall'essere riducibile ad una mera relazione di delega, assume spesso i contorni di una *governance* partecipata orientata alla co-produzione oltre che alla co-implementazione dei servizi nell'ambito della quale le relazioni tra le diverse realtà dovrebbero essere improntate al coordinamento e alla divisione per specifiche competenze nella direzione del costruire reti allargate garantendo un'azione coordinata e multisetoriale 69.

Tuttavia le circostanze che possono ostacolare l'individuazione di persone con bisogni specifici nelle fasi di arrivo in Italia immediatamente post-sbarco o comunque nelle fasi più prossime all'ingresso nel nostro Paese possono essere ricondotte a varie ragioni non sempre imputabili alla mancanza o all'inadeguatezza di un'eventuale equipe multidisciplinare, ma dalle situazioni psicologiche in cui si vengono a trovare le donne in

questi frangenti, dalle ristrettezze temporali che molte volte connotano le prime fasi di valutazione e talvolta effettivamente dall'assenza di persone professionalmente preparate a trattare in modo adeguato questa casistica, a cui si combina la mancanza di un sistema di *referral* adeguato ad attivare i soggetti e i servizi più idonei in queste circostanze 70. Molto spesso le fasi preliminari non vengono sviluppate da un'equipe multidisciplinare composta da operatori sociali e da altri soggetti all'interno del lavoro di "rete", ma solo a seguito di questi primi contatti/valutazioni preliminari si attivano team composti da personale con background diverso in grado di offrire indicazioni più precise circa l'attivazione di una presa in carico appropriata.

La "normalizzazione" delle esperienze di violenza da parte di molte donne e ragazze può ostacolare una presa di coscienza del trauma subito; molte donne fuggono da contesti violenti e discriminanti e il desiderio di "lasciarsi alle spalle" le esperienze vittimizzanti subite nei paesi di origine o lungo la rotta può talvolta prevalere sulla volontà di elaborare il vissuto traumatico. In ogni caso il confronto sistematico con situazioni di abuso e di prevaricazione rende ovviamente più complesso inquadrare in modo adeguato per queste donne - anche dal punto di vista dei diritti di cui sono titolari - le vicende di cui sono passive protagoniste.

La frequenza di casi di violenza sessuale e più in generale di violenza di genere riportati dalle persone arrivate in Italia è allarmante e spesso è associata anche a situazioni di possibile tratta. La maggior parte delle

donne e delle minori che arrivano via mare sono sopravvissute a violenze sessuali e di genere durante il viaggio. Tali episodi si verificano principalmente in Libia, ma gravi abusi di natura fisica e sessuale avvengono anche durante le traversate sia delle aree desertiche che di quelle marittime. Donne e ragazze di alcune nazionalità spesso sono consapevoli degli elevati rischi a cui vanno incontro lungo questi percorsi e a questo proposito riferiscono di avere fatto uso di iniezioni anticoncezionali per evitare gravidanze indesiderate. Ciononostante, un numero elevato di donne arrivano in stato di gravidanza e sono state esposte a malattie sessualmente trasmissibili, in molti casi a seguito di stupri. In altri casi la gravidanza - anche se non desiderata - può costituire una strategia per poter legalmente risiedere nel Paese di destinazione. Soprattutto quest'ultima circostanza può essere l'esito di pressioni da parte di uomini più o meno improvvisati compagni, fidanzati, possibili mariti, ma anche sfruttatori, in considerazione delle ricadute che la normativa italiana produce nel caso in cui questi riconoscano la paternità del nascituro. Resta il fatto che, una risposta medica adeguata, accessibile e tempestiva all'arrivo in Italia, continua a costituire una delle principali lacune nel sistema degli interventi relativamente alla violenza sessuale e di genere, sebbene la legislazione sanitaria nazionale sia garantista anche nei confronti degli immigrati irregolari, e casomai, per contro, sia il livello di fruibilità delle prestazioni previste non altrettanto soddisfacente 71.

Le procedure nelle fasi di arrivo e di sbarco nelle

⁶⁸ L'art. 4 del D.lgs. 117/2017, Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106, definisce Enti del Terzo Settore (Ets) le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità, di produzione o scambio di beni o servizi, e iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo Settore. Tra gli Ets non rientrano le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati e le associazioni professionali di categorie economiche. L'art. 4 stabilisce esplicitamente che le disposizioni non si applicano alle fondazioni bancarie.

⁶⁹ F. Maino, *Secondo welfare e territorio: risorse, prestazioni, attori, reti*, in F. Maino, M. Ferrera (a cura di), "Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015", Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2015, pp. 16-42.

⁷⁰ In questi anni, l'offerta di cure mediche e di attività di primo soccorso psicologico in spazi ricavati vicini alle aree di sbarco, fornite da associazioni come MSF e Emergency, oltre che da operatrici dei progetti anti-tratta nei diversi territori, sono state considerate buone prassi. Queste circostanze si sono rivelate utili anche all'emersione di situazioni di violenza. Lo screening delle donne in gravidanza ad es. ha reso evidente la diffusione delle situazioni di gravidanze indesiderate, spesso legate a stupri subiti nei luoghi di detenzione e durante l'attraversamento delle frontiere. La gravità degli abusi subiti può arrivare a provocare stress post-traumatico e determinare nelle vittime un bisogno importante di assistenza specialistica di tipo medico e psicologico.

⁷¹ L'assistenza sanitaria per tutti gli immigrati minori (intesi fino al compimento del 18° anno) è prevista tramite iscrizione al Servizio

principali aree di approdo, così come i meccanismi di invio ai servizi (*referral*) e la risposta nelle strutture di accoglienza in Italia, sono caratterizzate da differenze strutturali a livello locale e dal coinvolgimento di molteplici attori, istituzionali e non ⁷². Tali fattori, unitamente alla mancanza di procedure operative standard (laddove utilizzabili) atte a definire meccanismi di individuazione e risposta alla violenza sessuale e di genere a livello nazionale, ostacolano gli sforzi tesi ad assicurare una presa in carico tempestiva e coordinata basata su sistemi di gestione dei casi individuali omogenea piuttosto che sull'emergenza e su significative differenze territoriali rispetto ai servizi offerti.

Sanitario Regionale, ciò anche per i minori figli di immigrati extracomunitari irregolari (DPCM, 12 gennaio 2017, art. 63 c.2 lett. b, c.4 (cioè i nuovi LEA)), e per tutti i minori non accompagnati (art. 14, l. 7 aprile 2017, n. 47). Restano esclusi solo i minori figli di immigrati comunitari irregolari, per i quali non è prevista l'iscrizione al SSR ma solo un'assistenza sanitaria tramite un differente iter burocratico (assegnazione di un codice ENI (Europeo non iscritto)). Per gli immigrati irregolari maggiori di 18 anni non è prevista la possibilità di iscrizione al SSR salvo per alcune categorie particolari, quali gravide (solo se extracomunitarie), congiunti di cittadini italiani, vittime della tratta, regolarizzandi, detenuti; per tutti gli altri l'assistenza sanitaria è comunque erogabile previa assegnazione di un codice STP (straniero temporaneamente presente) o ENI (europeo non iscritto) e la tipologia delle prestazioni e la quota di partecipazione alla spesa (ticket) sono in analogia con quelli dei cittadini italiani, salvo per gli extracomunitari, per i quali è prevista anche esenzione dal singolo ticket in caso di ribadita indigenza. In questo caso viene assegnato il codice X01. Tale esenzione non è estesa ai comunitari. Per quanto concerne le titolari di prestazioni sanitarie erogate a tutela sociale della gravidanza e della maternità fino a 6 mesi successivi alla nascita del figlio (ai sensi delle leggi 29 luglio 1975, n. 405 e 22 maggio 1978, n. 194 e del decreto ministeriale 6 marzo 1995 (Gazzetta Ufficiale n. 87 del 13 aprile 1995) e successive modificazioni ed integrazioni) la donna extracomunitaria, pur se irregolarmente presente, ha diritto al permesso di soggiorno "per cure mediche" che le permette l'iscrizione temporanea al SSN o, a sua scelta, all'assegnazione di un codice STP. La persona comunitaria, non iscrivibile al SSN, ha diritto a un codice ENI. Anche il padre, se è irregolare, dopo la nascita del figlio, ha diritto al medesimo permesso di soggiorno temporaneo per cure mediche e alla relativa iscrizione al SSN; il neonato risulta obbligatoriamente iscritto. Diversamente i richiedenti protezione internazionale dal momento della richiesta di protezione internazionale, all'emanazione del provvedimento definitivo, incluso il periodo dell'eventuale ricorso hanno accesso all'assistenza sanitaria tramite iscrizione al SSN. In tema: NAGA Milano in collaborazione con la SIMM, Attuale legislazione sanitaria italiana per gli immigrati irregolari e attuale fruibilità di tale legislazione a livello regionale, Rapporto 2019 a cura di: P. Olivani e D. Panizzut (NAGA-SIMM), 2019.

⁷² Si pensi agli Hotspot, un modello organizzativo preposto alla gestione di grandi arrivi di persone introdotto a seguito dell'adozione nel 2015 dell'Agenda Europea sulla Migrazione (Commissione europea, Bruxelles, 13.5.2015, COM (2015) 240 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Agenda europea sulla migrazione). In tema cfr: C. Leone, La disciplina degli hotspot nel nuovo art. 10 ter del D.lgs. 286/98: un'occasione mancata, in "Diritto Immigrazione Cittadinanza", n. 02/2017.

Box: La realtà degli hotspot

Le Decisioni adottate dal Consiglio dell'Unione Europea nel settembre 2015 (Decisione 1523 del 14 settembre 2015 e 1601 del 22 settembre 2015) nel quadro del disegno di policy proposto nell'Agenda europea prevedevano una serie di misure a sostegno delle attività dell'Italia e della Grecia, in quanto Paesi di primo ingresso di persone provenienti dai Paesi Terzi potenzialmente richiedenti protezione internazionale alle frontiere europee. In tale quadro, la

procedura di ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale (cd. "Relocation") avrebbe dovuto configurarsi come una misura atta a migliorare la gestione di flussi misti in ingresso che includono anche richiedenti protezione internazionale. Questa procedura, in parziale deroga al Regolamento "Dublino III" (604/2013), prevedeva che i richiedenti protezione internazionale appartenenti a nazionalità, o apolidi, per i quali il tasso di riconoscimento della protezione internazionale fosse pari o superiore al 75%, dopo la loro identificazione ed il loro foto-segnalamento, nel formalizzare la richiesta di protezione internazionale attraverso la compilazione del modello C3 venissero ricollocati in un Paese membro nel quale sarebbe stata esaminata la loro domanda, secondo le quote stabilite nel contesto delle due Decisioni sopra richiamate.

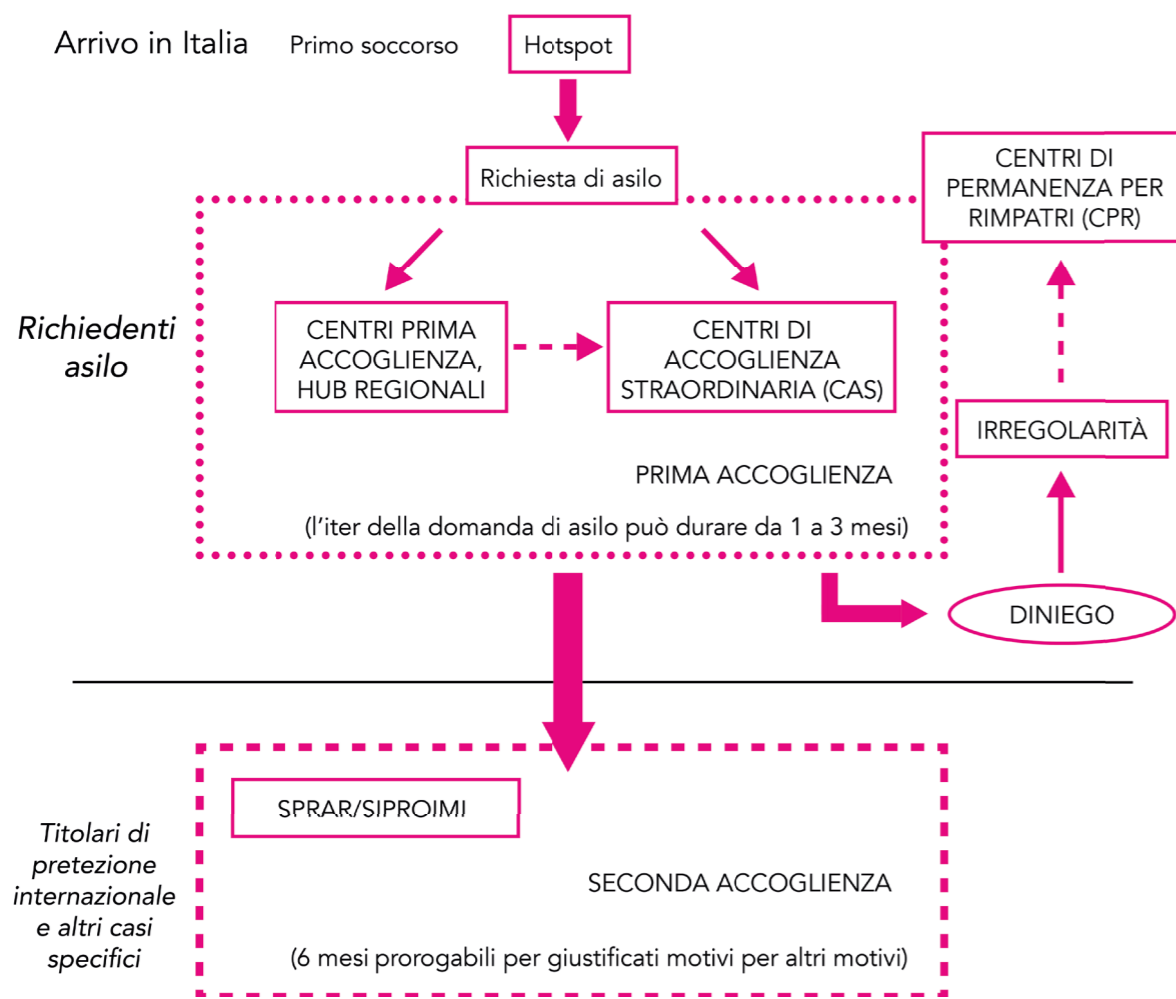
Proprio nel quadro dell'avvio della procedura di ricollocazione, la Commissione europea ha richiesto all'Italia di elaborare una Roadmap nella quale indicare le misure per il miglioramento della capacità, della qualità e dell'efficienza del sistema italiano nelle aree dell'asilo, della prima accoglienza e dei rimpatri e misure per l'implementazione delle Decisioni. Tra le misure organizzative previste nella Roadmap italiana è inclusa la designazione di specifici Hotspots.

In Italia attualmente sono state individuate 4 aree Hotspot (Lampedusa, Pozzallo, Messina e Taranto) allestite per consentire le operazioni di prima assistenza, identificazione e somministrazione di informative in merito alle modalità di richiesta della protezione internazionale o di partecipazione al programma di relocation.

In ciascuna area Hotspot è presente un team di esperti nazionali e di rappresentanti delle agenzie europee (EASO, Frontex, Europol) che svolgono in relazione alla tutela dei diritti di questi migranti e

soprattutto di coloro i quali non si trovino nelle condizioni di poter presentare domanda di protezione internazionale per aver interpretato in modo errato il c.d. foglio notizie, un documento che viene generalmente compilato durante la pre-identificazione, fase che precede il foto-segnalamento e il rilevamento delle impronte digitali, e che contiene informazioni riguardo le generalità dichiarate dal cittadino straniero e i motivi alla base dell'emigrazione. Il sistema di regolamentazione degli hotspot nasce con una disciplina definita da una serie di comunicazioni della Commissione europea al Parlamento e al Consiglio e a circolari interne emanate dal Ministro dell'interno, senza alcuna normativa di più alto rango, europea o nazionale. Tale situazione ha sicuramente contribuito a determinare una serie di problematiche legate proprio alla mancanza di un fondamento normativo, rispetto al quale sono state segnalate in più occasioni alcune carenze in termini di violazioni di diritti fondamentali. L'Hotspot, come segnalato dallo stesso Ministero dell'Interno (Ministero dell'interno, *Procedure operative standard (Sop) applicabili agli hotspot italiani*, marzo 2016, <http://www.libertacivili-immigrazione.dlci.interno.gov.it>), può essere inteso in due diverse accezioni: strutturalmente, si tratta di un'area designata, normalmente in prossimità di un luogo di sbarco, nella quale sono operative le Hotspots - *Standard Operating Procedures* ovvero procedure che si attivano in luoghi nei quali i migranti sono destinatari dei primi accertamenti medici, ricevono un'informativa cartacea sulla normativa in materia di immigrazione e asilo e quindi vengono controllati, pre-identificati e, dopo essere stati informati sulla loro attuale condizione di persone irregolari e sulle possibilità di richiedere la protezione internazionale, vengono foto-segnalati. All'uscita dall'Hotspot questi migranti vengono avviati, nel caso di richiesta

di protezione internazionale, verso le procedure per l'attribuzione di tale status, comprese quelle di ricollocazione, ovvero avviati verso le procedure di espulsione, ovvero verso procedure dedicate alla protezione di casi di vulnerabilità nelle circostanze in cui queste emergano. Dal punto di vista organizzativo, l'Hotspot rappresenta anche un metodo di lavoro che coinvolge Frontex, Europol e l'EASO. Il legislatore, con l'introduzione dell'art. 10 ter del D.lgs. 286/1998, tenta di far fronte all'esigenza di recuperare una base giuridica sopperendo all'assenza di una disciplina dei Centri definiti «punti di crisi», circa la natura di questi luoghi e le funzioni che qui si svolgono al fine di disciplinare per legge le fasi di prima accoglienza e di identificazione dei migranti, come già avvenuto in pressoché tutti i Paesi europei.



Rappresentazione grafica basata su modello di O. De Gregorio, *La filiera dell'accoglienza tra buone pratiche e futuro incerto: i casi della Val Susa e del Canavese*, in F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Nuove Alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2019*, Torino, Giappichelli, pp. 263-288.

Ingresso migranti in Hotspot suddivisi per struttura e tipologia di migrante Anno 2018 (hotspot Trapani attivo fino al 23/9/2018) Dati Ministero dell'Interno Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione

Hotspot	Totale	Uomini	Donne	Minori
Lampedusa	3.466	2.516	206	744
Messina	2.649	1.857	259	533
Pozzallo	3.999	2.538	566	895
Taranto	978	922	8	48
Trapani *	2.685	2.038	167	480
Totale	13.777	9.871	1.206	2.700

3.3. L'assenza di procedure nei luoghi di primo soccorso e accoglienza delle donne migranti rispetto alla violenza basata sul genere

In generale si registra l'assenza di standard minimi vincolanti per le procedure di sbarco e per le strutture di accoglienza, una limitata attuazione degli standard esistenti sull'accoglienza in materia di prevenzione e risposta alla violenza sessuale e di genere, nonché la mancanza di procedure efficaci e standardizzate per l'individuazione, l'invio ai servizi e la risposta a lungo termine per persone con esigenze specifiche, incluse le persone coinvolte in situazioni di violenza sessuale e di genere. Ovviamente laddove si adotti un approccio neutro, cioè non attento a far emergere situazioni e vissuti che per divisione dei ruoli si rinvengono fra le donne fin dalle prime fasi dell'accoglienza e non si abbiano tra gli operatori competenze specifiche per una corretta lettura delle situazioni di violenza, si incorre nel rischio di non rispondere adeguatamente ai bisogni delle donne migranti. La mancanza in questi anni di un lavoro sistematico con gli operatori dei centri di accoglienza ha impedito non solo l'incontro e la costruzione di una relazione di aiuto e di sostegno di molte donne, ma an-

che semplicemente di conoscere e perciò di accedere ai Centri Antiviolenza (CeAV).

Ancora una volta, l'assenza di meccanismi anche informali di *referral* verso i servizi ad hoc, ha sicuramente contribuito a limitare il supporto specialistico alle donne che ovviamente rimane difforme nei diversi territori e spesso discrezionale.

L'intervento di mediatori e mediatrici interculturali in ambito sanitario è ovviamente fondamentale, non solo per ridurre i problemi legati alle barriere linguistiche spesso irrigidite dalla scarsa abitudine di tante donne alla comunicazione in quanto tale, ma anche per facilitare l'emersione e garantire la qualità di tutto il percorso clinico-assistenziale. Le mediatrici dovrebbero essere in grado di tradurre in modo adeguato il bisogno di salute delle donne durante i colloqui sia rispetto all'acquisizione della storia sia al fine di costruire quel rapporto di fiducia che è alla base del lavoro con le persone.

Per ovviare alle criticità riscontrabili sarebbe importante intervenire per:

- rafforzare il lavoro di partenariato in materia di prevenzione e risposta alla violenza maschile contro le donne anche con soggetti e servizi che entrano a contatto con donne o ragazze straniere in carico in altri sistemi;

- definire e/o potenziare le procedure di prevenzione di risposta alla violenza maschile contro le donne nelle fasi di pre-identificazione e di identificazione formale creando le condizioni affinché le donne possano esprimere verbalmente o con altri linguaggi questi vissuti e perciò attivare una risposta specifica di tipo multi-disciplinare al fine di realizzare un invio qualificato ai servizi dedicati alle persone coinvolte in situazioni di violenza (o se del caso quelli rivolti alle persone vittime di tortura o affette da stress post traumatico), durante il primo soccorso, la prima e la seconda accoglienza, la procedura d'asilo e l'esame della domanda di protezione internazionale, nonché nei luoghi propedeutici alla costruzione di soluzioni di lungo periodo e nella formulazione e realizzazione dei progetti relativi alla costruzione dei percorsi per l'autonomia lavorativa e abitativa;
- rafforzare le misure di protezione e prevenzione nei riguardi delle persone presunte e/o potenziali vittime di grave sfruttamento e/o tratta di esseri umani, non solo con riferimento alla prostituzione forzata ma a tutte le forme di assoggettamento; in particolare monitorare le situazioni legate ai servizi domestici per la cura delle persone ⁷³ e il lavoro in agricoltura, ambiti rispetto ai quali la presenza femminile è considerevole e l'invisibilità delle situazioni qualificabili come violenza basata sul genere sono davvero numerose e plurali, e spesso si intersecano

in modo inestricabile con il grave sfruttamento. Indicando la tutela dei diritti delle vittime quale preoccupazione fondamentale nella messa a punto e nell'implementazione delle misure anti-tratta, è possibile guardare oltre il ruolo che la vittima assolve in qualità di testimone e pensare innanzitutto alle persone trafficate e a quelle coinvolte in situazioni di grave sfruttamento e violenza o potenziali tali come a dei soggetti che esprimono dei bisogni rispetto ai quali è comunque doveroso offrire loro risposte e sostegni adeguati a prescindere dal contributo che possono fornire per lo sviluppo delle indagini e in sede processuale. In questo senso assume un significato importante anche la valutazione circa la tutela legale da offrire alla donna, tenendo conto del fatto che i reati di grave sfruttamento indicherebbero nello strumento dell'art. 18 D.lgs. 286/1998 il canale privilegiato al quale guardare; ciò tuttavia non deve precludere interventi mirati a lavorare sui vissuti della violenza in quanto tale quando le conseguenze di questa assumano uno spessore sul piano fisico e/psicologico così importanti da richiedere l'esigenza dell'intervento dei servizi specializzati sul versante dell'antiviolenza.

Ovviamente il miglioramento sul piano operativo della relazione tra operatori consentirebbe più facilmente l'emersione dei fatti di violenza e nel contempo favorirebbe la sensibilizzazione degli operatori dei diversi sistemi a

contatto con le donne straniere della dimensione di genere nelle migrazioni volta a favorire l'eventuale intervento delle operatrici dei CeAV. Questo nelle situazioni a rischio di violenza, ove si presume che alcuni comportamenti o segni possano essere l'esito di violenze pregresse rispetto alle quali la donna manifesta forme particolari di fragilità, ovviamente nelle circostanze in cui le violenze siano attuali e ogniqualvolta la violenza possa essere un elemento idoneo a favorire il riconoscimento della protezione delle donne rispetto al soggiorno.

Perciò, soprattutto oggi dopo la previsione della categoria del Paese Terzo Sicuro nella nostra normativa ⁷⁴, nonché della procedura per la domanda di protezione internazionale manifestatamente infondata e "l'alternativa di fuga interna", questa dimensione del lavoro multi-agenzia assume un significato particolare. Ciò

perché la costruzione giuridica e politica su cui si basano gli assunti per la definizione di tale elenco ancora una volta rifletterà una scarsa attenzione ai "rischi" o a quelli che possono essere le condizioni su cui si viene a determinare il "fondato timore di persecuzione" quando si considerano i vissuti delle donne e le ripercussioni che patriarcato e divisione capitalistica del lavoro imprimono nel determinare i destini delle persone.

Come indicato nella letteratura più consolidata in materia, la possibilità di sviluppo di reti locali in grado di costruire un lavoro trasversale rispetto ai bisogni delle persone, particolarmente nelle fasi di avvio e d'implementazione, risiede nella capacità di promuovere processi di mobilitazione territoriale che includano tutti i portatori d'interesse rispettando le prerogative di tutte le parti coinvolte. È dunque necessario far convergere

⁷³ In Italia, in nome del paternalismo e/o del 'buonismo', sono rilevabili spesso nel settore del servizio domestico o di cura, il cui mercato è quasi sempre informale o totalmente sommerso e spesso anche collegato ad ambienti cattolici attraverso realtà vicine alle curie, situazioni di donne in condizioni di vulnerabilità collegate alla violenza. Capita frequentemente che persone alla ricerca di questi servizi si rivolgono a preti o suore alla ricerca di una/un domestica/o o badante di fiducia, chiedendo espressamente anche che sia cattolica. Capita altrettanto frequentemente che donne straniere con vicende migratorie difficili, spesso in condizioni di bisogno di liberarsi da situazioni di violenza, siano collocate in questo tipo di servizi i cui datori di lavoro però non sono esenti dall'offrire lavoro a persone in condizioni di irregolarità e per questo motivo di retribuirle meno di quanto previsto senza preoccuparsi in modo particolare di cercare soluzioni migliorative per queste persone. Sulle donne straniere e il lavoro di cura cfr: B. Ehrenreich-A. Russel Hochschild (a cura di), *Global Women. Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy*, Metropolitan Books, New York, 2002; E. Kofman, *Gendered Migrations, Social Reproduction and Welfare Regimes: New Dialogues and Directions*, comunicazione presentata all'European Social Science History Conference, Amsterdam, 2006; N. Yeates, *Globalizing Care Economies and Migrant Workers: Explorations in Global Care Chains*, Palgrave Macmillan, New York, 2009.

⁷⁴ Tali paesi verranno identificati sulla base delle informazioni rilasciate dalla Commissione Nazionale e da fonti europee ed internazionale (EASO, UNHCR, Consiglio d'Europa, ecc.) riguardanti l'ordinamento giuridico del Paese, l'applicazione effettiva delle norme, la situazione di politica generale, la non sussistenza di atti di persecuzione, tortura, trattamenti inumani o degradanti, ipotesi di violenza indiscriminata. Il richiedente asilo che provenga da un Paese inserito in tale elenco dovrà dimostrare la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il suo Paese. Si realizza perciò un'inversione dell'onere della prova, in contrasto con il principio generale che prevede un onere ripartito tra lo Stato ed il richiedente. Se il richiedente proviene da uno dei paesi in elenco, la domanda viene trattata in via prioritaria (i termini sono raddoppiati rispetto a quelli previsti per la procedura accelerata: 14 giorni per la trasmissione alla Commissione e 4 giorni per la decisione). Qualora la domanda del richiedente venga rigettata perché questi proviene da un Paese dell'elenco, la decisione sarà "semplificata" e si darà atto solo del fatto che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicura la sua nazione. Si introducono così nuove ipotesi per la qualificazione della domanda come manifestatamente infondata, domanda che viene rigettata non dando diritto ad alcuna forma di protezione, salvo che ricorrano le (scarse ipotesi) di rilascio della protezione speciale. Verranno ritenute tali le domande presentate da:

1. cittadini di paesi di origine considerati sicuri;
2. persone che hanno reso dichiarazioni incoerenti (circostanza particolarmente preoccupante per i soggetti traumatizzati);
3. persone che hanno reso informazioni o documenti falsi o hanno distrutto documenti di identità;
4. persone che hanno rifiutato di sottoporsi ai rilievi dattiloscopici;
5. persone che si trovano in alcune ipotesi di espulsione amministrativa o prefettizia;
6. persone che costituiscono un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica;
7. stranieri entrati illegalmente o che si sono trattenuti illegalmente nel territorio italiano che non hanno, senza giustificato motivo, presentato tempestiva istanza di protezione internazionale. In tema cfr: ASGI, sull'elenco dei Paesi di origine sicuri, *Nota di commento del Decreto del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale 4 ottobre 2019 sull'elenco dei paesi di origine sicuri*, 27.11.2019, <https://www.asgi.it/le-schede/>.

su un movimento *bottom-up* l'interesse dei decisori finali. Per far questo la messa in comune di conoscenza e lo scambio riferito alle pratiche di servizio è centrale.

BOX: L'accoglienza nel Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI)

La Legge 132/2018 ha confermato la volontà di riformare la filiera dell'accoglienza operando una scissione tra accoglienza ed integrazione sociale. Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, rinominato e riconfigurato nelle sue funzioni, non è più indicato come il sistema entro il quale condurre i richiedenti, ma diventa uno spazio residuale nel quadro di un sistema complessivo che struttura i propri servizi e le proprie prerogative rispetto allo status dei destinatari dell'accoglienza. Si tratta infatti di un sistema di accoglienza definito essenzialmente in modo binario differenziando le collocazioni, le tipologie di strutture, i servizi erogati nonché il grado di coinvolgimento e protagonismo degli enti territoriali. Se si mettono a confronto le situazioni giuridiche che vengono confermate o per la prima volta inserite nell'operatività del SIPROIMI con quelle che invece vengono escluse appare con chiarezza quanto il SIPROIMI si distanzi dalla SPRAR soprattutto in ragione del fatto che al suo interno possono trovare accoglienza soggetti portatori di vicende individuali e bisogni assai diversi e nel contempo essere escluse persone – ad esempio i titolari di protezione umanitaria

- che invece possono presentare storie molto simili a quelle dei titolari di protezione internazionale. Il SIPROIMI in altre parole è un ulteriore tassello del progressivo smantellamento di un sistema pubblico di gestione ordinaria dei migranti richiedenti protezione internazionale a vantaggio di una piena affermazione di logiche emergenziali fortemente connotate in chiave simbolica sul piano del discorso pubblico oggi in materia di immigrazione che come è noto costituisce un'importante rendita politica ⁷⁵. Sul piano operativo, a conferma dell'irrazionalità della "tipologia" di soggetti che possono trovare accoglienza nel SIPROIMI, oltre ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo e non, possono accedere i titolari dei nuovi permessi di soggiorno introdotti dall'art. 1 del D.l. 113/2018 (per cure mediche, per calamità e per atti di particolare valore civile) nonché i titolari dei permessi di soggiorno rinominati in "casi speciali" ma già previsti dal Testo unico in materia di immigrazione, a patto che non siano già stati accolti in Sistemi di protezione specificamente dedicati. Le modifiche normative limitano, pertanto, l'accesso ai servizi di accoglienza, assistenza e integrazione sociale dell'ex SPRAR ai titolari di:

- permesso di soggiorno per protezione internazionale riconosciuti ai sensi dell'art. 32 del D.lgs. 25/2008;
- permesso di soggiorno per casi speciali a condizione che tali soggetti non accedano a Sistemi di protezione specificamente dedicati (titolari di un permesso per motivi di protezione sociale ex art. 18 del T.U. immigrazione;

- permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica ex art. 18-bis,
- permesso di soggiorno per vittime di particolare sfruttamento lavorativo ex art. 22, co. 12-quater;
- permesso di soggiorno per cure mediche ex art. 19, co. 2, lett. d-bis, T.U. immigrazione;
- permesso di soggiorno per calamità nel Paese di origine ex art. 20-bis, T.U. immigrazione;
- permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile ex art. 42-bis, T.U. immigrazione.

A questi soggetti vanno aggiunti i minori stranieri non accompagnati sia richiedenti che per coloro che non avanzano istanza di protezione internazionale in quanto l'accoglienza deve avvenire in progetti a loro specificamente dedicati nell'ambito dello stesso SIPROIMI successivamente ad una prima fase e limitatamente al tempo strettamente necessario all'identificazione, all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere tutte le informazioni sui diritti del minore compreso quello di chiedere la protezione internazionale. Solo in caso di temporanea indisponibilità nelle strutture afferenti al Sistema, l'assistenza e l'accoglienza sono provvisoriamente assicurate dall'Ente locale dove si trova il minore, fatta salva la possibilità di trasferimento in un altro Comune (secondo gli indirizzi fissati da un Tavolo di coordinamento), tenendo in considerazione prioritariamente il superiore interesse del minore. I Comuni che assicurano l'attività di accoglienza accedono ai contributi disposti dal Ministero dell'Interno a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

3.4. Il posizionamento dei Centri Antiviolenza

È nei primi anni '70 che in Europa si strutturano i Centri Antiviolenza (CeAV) e le case rifugio, che si costituiscono a partire dall'esperienza del movimento delle

donne, divenendo negli anni "servizi" dalla parte delle donne sempre più specializzati. In Italia i primi Centri che aprono a partire dagli anni '80 sono quelli di Bologna e di Milano, ed anche in questo caso si collocano e vengono gestiti da gruppi di donne appartenenti al movimento femminista e rispondono al bisogno di conoscere ed agire su un fenomeno la cui sola espressione riconosciuta è quella della violenza sessuale, l'unica che sembra solo parzialmente sfuggire all'invisibilità dettata dalla rigida divisione tra sfera pubblica e sfera privata. Su quest'ultima fare breccia mettendo in luce il carattere strutturale della violenza nell'ambito delle relazioni intime e, più in generale, della violenza domestica risulterà molto difficile

I CeAV e le case rifugio si strutturano in Italia a partire dagli anni '70 grazie al lavoro volontario, ma politicamente orientato in modo importante, delle donne militanti in espressioni dell'associazionismo femminile e femminista che si occupavano del fenomeno della violenza e che, con il passare del tempo, hanno costruito e conseguito esperienze di professionalizzazione importanti, sino alla definizione della figura dell'operatrice di accoglienza e alla elaborazione di un modello di intervento che è venuto delineandosi sempre più come un servizio specializzato operante in rete con le altre agenzie territoriali e propulsore di una cultura basata sul paradigma della promozione e protezione dei diritti umani delle donne e gender oriented. In altre parole si tratta di soggetti che nel corso degli anni hanno contribuito in misura determinante a definire il problema di policy contribuendo ad un cambio di passo nella politica italiana di lotta alla violenza degli uomini contro le donne.

Tale processo è stato in buona misura accompagnato dall'alto e orientato sul piano politico secondo una logica di governance multi-livello di cui diverse agenzie intergovernative internazionali a raggio universale e regionale si sono fatte promotrici, operando una "legittimazione" del lavoro dei CeAV e più in generale del privato-sociale e del Terzo settore non priva di impli-

⁷⁵ G. Schiavone, *La demolizione del fragile sistema pubblico italiano di accoglienza e protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati*, in G. Schiavone, "Il diritto d'asilo. Report 2019: non si tratta solo di migranti. L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie", Editrice Tau, Roma, 2019.

cazioni su diversi piani. Quello dell'offerta di servizi, della standardizzazione del lavoro svolto, della qualificazione del lavoro delle operatrici e delle loro caratteristiche, della inadeguata considerazione "pubblica" del problema della violenza come fenomeno sociale rispetto al disvalore che invece ripetute norme penali vorrebbero sancire e/o del suo rinvio a dimensioni ascrivibili al lavoro socio-sanitario spesso prive di senso, della stessa traduzione dello standard della "due diligence" oggi tanto richiamato, del ridimensionamento della dimensione politica del lavoro dei CeAV, ma soprattutto dell'assenza – in molte aree del Paese – della pubblica amministrazione nella gestione diretta di questo problema.

I CeAV, che nascono dalla esperienza del movimento femminista, hanno contribuito a rafforzare la consapevolezza politica della violenza maschile contro le donne come fenomeno sociale collegato a elementi strutturali del sistema delle disuguaglianze. Questo tipo di approccio, seppur in modo disomogeneo e incoerente, è stato introdotto nel lavoro dei servizi sociali rispetto al lavoro sulla "violenza basata sul genere contro le donne", in tutte le sue plurali manifestazioni.

Le operatrici di accoglienza e le professioniste presenti nei Centri aiutano le donne che, a partire dal proprio vissuto di violenza, intendono costruire progetti di uscita da questa condizione, progetti complessi che riguardano il sé e le relazioni più prossime, con attenzione alle/ai figlie/i, coinvolgendo nel loro lavoro Forze dell'Ordine, tribunali, sanità, servizi sociali, servizi per il lavoro e sempre più frequentemente altre agenzie o servizi come quelli più prossimi al contatto con le donne migranti.

È evidente che i CeAV, sia per la loro natura sia per l'entità piuttosto modesta delle risorse finanziarie di cui sono destinatari, sono in larghissima parte realtà che per mandato e per scelta politica, lavorando con le donne e i loro figli minori sulla violenza maschile, hanno privilegiato l'intervento su questo ambito piuttosto che il lavoro con le donne migranti in quanto tali. Questo non significa ovviamente ridimensionare l'assunto del

carattere trasversale della violenza rispetto alle diverse appartenenze e identità delle donne, bensì essere in grado di riconoscere e di lavorare con segmenti delle donne migranti che sono talvolta portatrici di specificità individuali e di gruppo che rinviano sia ad una condizione legata al soggiorno sia alle situazioni di violenza, che in talune circostanze possono rilevare ai fini della valutazione della richiesta di protezione internazionale attraverso il richiamo alla nozione di gruppo sociale o agli altri motivi contemplati dalla Convenzione di Ginevra. Resta il fatto comunque che lavorare con le donne migranti implica attrezzarsi sul piano della conoscenza e delle professionalità in un modo diverso rispetto al lavoro che si fa con le donne autoctone.

BOX: Presupposti alla base del lavoro operativo dei Centri

- Fondamentale riconoscersi in principi comuni, basati su una lettura sociale del fenomeno della violenza degli uomini contro le donne, intesa come frutto di un costrutto culturale e perciò come fenomeno sociale ovvero come un problema pubblico, non necessariamente collegato ad una patologia individuale del maltrattante o della donna, bensì come conseguenza della disparità in termini di potere tra uomini e donne ovvero della divisione sessuale del lavoro che è la struttura portante delle relazioni tra uomini e donne su cui si fonda il patriarcato alla base dell'attuale assetto neo-liberale dei rapporti economici. La famiglia non è soltanto lo spazio in cui il lavoro delle donne, gratuito e invisibile, compensa lo smantellamento del welfare, ma è anche il luogo in cui le gerarchie vengono riaffermate come principio d'ordine; non è un caso se la violenza maschile interviene – soprattutto in famiglia – proprio quando le donne osano mettere in questione l'ordine simbolico

che fonda e legittima quelle gerarchie.

- Necessità di lavorare per far crescere una soggettività femminile autonoma attraverso la pratica della relazione tra donne e il loro empowerment inteso come possibilità di espansione delle opzioni di azione e di scelta da parte delle donne in una assunzione di responsabilità che si realizza anche su basi collettive.

- I colloqui, effettuati da operatrici opportunamente formate in tema di violenza di genere e risk assessment, sono finalizzati all'analisi della domanda esplicita ed implicita della donna, alla valutazione del rischio e alla rilevazione della motivazione che ha spinto la donna a chiedere aiuto. Questo percorso vede la donna come protagonista nella definizione degli obiettivi che vuole raggiungere nel percorso di uscita dalla violenza.

- Ogni azione, dall'attivazione di servizi alle possibili denunce, viene intrapresa solo con il consenso della donna che non è più solo vittima, ma soggetto con il quale condividere un percorso perseguendo come obiettivo primo il tentare di offrire una risposta alla sua richiesta di aiuto ovvero tentando di sostenerla, proteggendola sulla base dei presupposti della centralità della protezione, della riservatezza dell'anonimato e del non giudizio.

- Accoglienza e ascolto empatico significano ricerca di sintonia e comprensione dei bisogni delle donne, e attivazione di un percorso in rete funzionale al superamento del trauma, alla protezione delle donne, al supporto con le diverse professionalità che possono rilevare nel percorso di ridefinizione del progetto di vita per sé e per i loro figli/e.

- Condanna di tutte le forme di violenza.
- Rispetto dei tempi della donna.
- Garanzia alle donne di un'accoglienza orientata alla costruzione di una relazione empatica e

all'attenzione per la cura in termini di ascolto, sostegno emotivo, rassicurazione.

- Garanzia della privacy.
- Percorso personalizzato/Progetto individuale.

- Valutazione del rischio.
- Promozione dell'empowerment, dell'autonomia e dell'autoaffermazione della donna.

- Costruzione di una rete di supporto e identificazione dei ruoli ricoperti dagli altri attori.

- Attivazione dei servizi del territorio finalizzata alla costruzione di percorsi integrati di presa in carico della donna e minori.

- Sostegno alla donna anche se decide di rimanere con l'autore di violenza.

- Definizione del piano di protezione nel quadro di un accompagnamento ai servizi legali orientato in chiave femminista e attuato conformemente ai requisiti dell'intesa Stato Regioni del 27 novembre 2014 e del D.P.R. 93/2013 con il quale il legislatore ha stabilito il riconoscimento del gratuito patrocinio alle donne vittime di violenze in deroga ai limiti di reddito e che la sentenza 52822/2018 della Corte di Cassazione ha stabilito si applichino non solo alle nuove ammissioni al beneficio ma anche a chi ha iniziato il giudizio già prima che la normativa fosse vigente ovvero ai procedimenti penali che non siano ancora esauriti.

3.5. Centralità della fase dell'identificazione delle richiedenti protezione internazionale coinvolte in situazioni di violenza

Nella GR 32 sugli aspetti di genere legati allo status di rifugiato, asilo, nazionalità e apolidia delle donne, il Cedaw ha invitato gli Stati a stabilire "adeguati meccanismi di screening per la rapida identificazione delle

donne richiedenti asilo che presentano particolari esigenze di protezione e assistenza,” ovvero anche coloro le quali possono aver subito violenza sessuale e/o portare segni di traumi e torture o maltrattamenti ⁷⁶. A questo proposito è importante considerare la qualità e la completezza dello screening nel quadro delle procedure operative collegate alla prima identificazione e poi all'identificazione formale nei punti di sbarco, negli hotspot, nei centri di accoglienza e, finanche nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Ancora una volta la questione dell'identificazione rileva ai fini di tutto il processo di accompagnamento legale della donna e si pone come un momento fondamentale rispetto al modo in cui potrà essere considerata la sua situazione.

Sono numerose le circostanze che attestano una distribuzione dei/delle migranti nei diversi luoghi di accoglienza effettuata in modo tale per cui l'emersione di alcuni vissuti e situazioni è alquanto difficoltosa. Tanti sono i luoghi di accoglienza che ospitano migranti senza tener conto delle necessità specifiche che potrebbero presentare, quali i servizi di salute mentale, la vicinanza a unità di assistenza ostetrica o ginecologica e l'alloggio separato per uomini e donne che viaggiano da soli o con bambini. Sebbene gli/le operatori/trici dei centri di accoglienza non abbiamo una preparazione adeguata per poter sostenere colloqui con le donne volti a farsi loro raccontare le violenze sessuali, ma casomai informare le donne richiedenti dei servizi specifici per la risposta ai bisogni collegati alle esperienze di violenza di genere e/o operare immediatamente in chiave di *referral* con tali servizi per facilitare l'accesso all'assistenza da parte delle donne, sono tante coloro le quali non ricevono informazioni rispetto a queste specifiche violazioni poiché nessuna segnala loro la rilevanza che possono avere rispetto al titolo di soggiorno e soprattutto non

vengono offerte possibilità di cura e assistenza specifica rispetto ad eventuali problematiche fisiche o danni psicologici che le donne possono riportare.

Ma anche nel caso in cui le violenze siano a conoscenza del personale del centro di accoglienza non è detto che queste circostanze siano poi comunicate ad altri operatori nel caso - frequente - di trasferimento. Il controllo sulla condivisione delle informazioni circa la storia della donna costituisce una criticità importante, anche perché alcune figure professionali possono essere vincolate sul piano della comunicazione alla stesura di relazioni ufficiali nel caso di trasferimenti. L'assenza di sistemi di referral e la mancanza non solo di cooperazione in chiave multi-agenzia del lavoro dei diversi sistemi operativi a sostegno delle donne, ma anche di reciproco riconoscimento delle diverse e specifiche competenze è ovviamente di ostacolo all'avvio di prassi utili a proteggere i diritti delle donne e a permettere loro di affrancarsi dalle situazioni in modo pieno e consapevole.

I limiti più evidenti nell'emersione delle situazioni di violenza sulle donne basata sul genere sono:

- Controllo da parte di qualcuno che la donna teme o che provoca in lei pudore impedendole così di narrare o di riportare situazioni di violenza - tale controllo può essere finalizzato a più obiettivi tra i quali non vanno sottovalutate le situazioni di violenza che le migranti vivono laddove alla base del progetto migratorio vi sia un progetto di tratta e/o di grave sfruttamento e le situazioni di violenza che le migranti subiscono nelle circostanze in cui un uomo - spesso incontrato nelle fasi ultime del viaggio - invita/forza la donna a simulare una relazione affettiva al solo scopo di poter aumentare le chances di soggiorno nel nostro Paese.
- Timore di ritorsioni e/o di arrecare un danno importante a qualcuno che le è prossimo - anche que-

sta circostanza rinvia generalmente a persone note alla donna sia perché legate da vincoli familiari/parentali o in ragione del debito a cui comunque le donne migranti sono spesso vincolate.

- Mancanza di fiducia nelle autorità e/o nella Polizia in particolare.
- Scarsa consapevolezza della propria condizione o impropria capacità di autorappresentazione dei rischi e delle finalità della violenza.
- Illusione sul fatto che le violenze siano finite o finiranno.
- Sentimenti di riconoscimento nei confronti delle persone che hanno favorito il percorso di emigrazione che vanno oltre le condizioni in cui questo si è realizzato e le violenze subite.

Per queste ragioni - le persone che (potenzialmente) inoltrano domanda per la protezione internazionale sulla base di motivazioni riferibili a questioni di genere, soprattutto se si tratta di donne sopravvissute a torture o traumi, avrebbero bisogno di essere intervistate separatamente, senza la presenza di membri della famiglia uomini. Alla richiedente dovrebbe essere assicurato che la sua domanda sarà trattata con la massima riservatezza e che le informazioni fornite non saranno divulgate a membri della sua famiglia. Le richiedenti donne potrebbero inoltre non rispondere a domande che hanno a che fare con la 'tortura' o negarla quando riconducibile a violenza sessuale o ad altre forme di abuso particolarmente stigmatizzanti. Questa circostanza potrebbe rendere indispensabili più interviste/colloqui al fine di stabilire una relazione di fiducia e di confidenza con l'operatrice che dovrà essere specificamente preparata in materia di diritto dell'immigrazione con riferimento alle procedure per la determinazione degli status collegati alla protezione internazionale e più in generale alla tutela dei diritti umani delle donne straniere coinvolte in gravi forme di violenza.

Inoltre in tutte le fasi, dalla pre-identificazione all'accompagnamento in Commissione territoriale e eventualmente anche nelle fasi successive, sia rispetto ai profili legali che a quelli psicologici, sanitari e socio-economici, queste donne richiedono di essere sostenute da persone con specifici expertise in materia di immigrazione, poiché solo una corretta contestualizzazione circostanziata dei fatti può portare alla costruzione di quelle garanzie sul piano del soggiorno che favoriranno poi anche la soluzione delle altre criticità di cui questo target di migranti è ovviamente portatrice.

Come lo stesso UNCHR evidenzia ⁷⁷, al di là della necessità di leggere adeguatamente sul piano culturale i significati dei linguaggi utilizzati dalle donne nelle loro narrazioni che, unitamente ad una corretta valutazione del trauma, giocano un ruolo importante e complesso nel determinare il comportamento, è fondamentale comprendere gli eventi a cui collegare la/le violenza/e soprattutto se di natura sessuale e il dopo, l'azione, le circostanze e i dettagli (come l'uso di armi, ogni parola o frase pronunciata dai perpetratori, i tipi di aggressione, dove si è verificata e come, i dettagli sui perpetratori (soldati, civili, ecc.) così come potrebbe essere fondamentale conoscere le motivazioni del perpetratore che in alcune circostanze la donna potrebbe non conoscere.

3.5.1. Cos'è l'identificazione?

L'identificazione delle donne coinvolte in situazioni di violenza può essere intesa come un processo - l'identificazione non è mai un atto - che si sviluppa su più fasi o momenti volto a comprendere attraverso l'analisi della vicenda migratoria della donna, il suo aspetto fisico e il suo stato psicologico, il suo racconto e in generale altri elementi che emergono dal confronto con la persona o da circostanze ulteriori - tra le quali le dichiarazioni

⁷⁶ United Nations Security Council, *Conflict-related Sexual Violence: Report of the Secretary-General, S/2015/203* (March 23, 2015).

⁷⁸ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution, op. cit.*

o i timori di eventuali altri operatori sociali a contatto con la stessa, se una donna è vittima di violenza e se le violenze che subisce o che ha subito o che è a rischio di subire possono essere finalizzate ad altro scopo, ad esempio al grave sfruttamento.

Tenere presente che:

- la corretta impostazione e la buona riuscita dell'intervento con le donne maltrattate non possono prescindere da un approccio multidisciplinare e coordinato fra i servizi che metta al centro dell'intervento i bisogni e le scelte della donna;
- considerare inoltre l'esigenza di lavorare con le donne straniere con chi ha maturato rispetto ai diversi target uno specifico expertise. Questo perché vi sono linguaggi del corpo e significati possibili delle loro narrazioni che possono essere adeguatamente interpretati solo se correttamente capiti;
- non improvvisazione del lavoro con le donne straniere; la violenza è universale ma le forme che essa assume e i significati di progetti migranti delle donne straniere debbono essere considerati con attenzione; solo a partire da una corretta comprensione del progetto migrante, del suo significato e delle aspettative che la donna in esso ripone sarà possibile comprendere realmente il contesto entro il quale si sono consumate o insistono possibili violenze;
- tutti gli incontri con gli operatori per la donna vittima di violenza potrebbero costituire occasioni per chiedere supporto, per essere orientata ed aiutata concretamente nelle sue decisioni. La consapevolezza è una condizione acquisibile gradualmente e il contatto con realtà che non si conoscono come il Paese di destinazione non è sempre lineare ma piuttosto complesso, difficile, talvolta traumatico e questo dipende anche dal tipo di risposte che si incontrano all'esterno o, come ancora troppo spesso accade, dall'assenza di risposte;
- Tutti gli attori sociali dovrebbero avere le informazioni e le competenze necessarie per cogliere gli indicatori che evidenziano la presenza di situazioni di

violenza e dovrebbero indirizzare precocemente ed opportunamente le donne verso i CeAV.

L'identificazione è propedeutica alle azioni che devono essere messe in atto per garantire alla donna un'assistenza adeguata in termini di tutela, sostegno e protezione, azioni che si declinano in una prima assistenza e messa in sicurezza della stessa e successivamente in una presa in carico di lungo termine finalizzata all'empowerment e all'inclusione sociale delle persone accolte e accompagnate per le quali è stato attivato un percorso di aiuto finalizzato:

- ad aiutare la donna a uscire dalla confusione;
- ad ascoltare la donna in modo empatico permettendole di raccontare la propria storia e le proprie emozioni;
- a dare alla donna la possibilità di essere creduta e non giudicata;
- a comunicare alla donna che si riconosce la violenza come tale;
- a permettere alla donna di vedere legittimate le proprie emozioni;
- a fornire alla donna le informazioni precise sulle azioni possibili e sui servizi;
- a garantire le diverse responsabilità a tutti i livelli rispetto alla costruzione di una "risposta" in termini di incolumità e sicurezza;
- a fornire un riparo sicuro e una prima assistenza di emergenza immediate alle sopravvissute;
- a garantire la sicurezza delle persone migranti, la riservatezza delle loro narrazioni anche in virtù del potenziale bisogno di protezione internazionale nonché la non discriminazione;
- a registrare la presenza delle donne e dei minori nelle situazioni di arrivi di gruppi consistenti sul piano numerico di migranti.

La tutela generalmente richiede anche un'attività di accompagnamento legale affinché alla donna sia rilasciato un permesso di soggiorno per ragioni attribuibili ai fatti di violenza nei termini in cui oggi questa

circostanza è riconosciuta come elemento idoneo a integrare la protezione internazionale o altro titolo di soggiorno, quale ulteriore misura di protezione contro eventuali rischi in caso di ritorno nel Paese di origine e anche nei casi in cui la vulnerabilità e l'esposizione alle violenze siano dettate da eventuali vincoli di tipo familiare rispetto ai quali è necessario "sganciare" la donna.

Vanno perciò garantiti la promozione dell'accesso paritario ed efficace ai meccanismi di prevenzione e risposta a tutte le forme di violenza con un'attenzione particolare alla violenza sessuale e in questo senso vanno ampliate le prospettive di integrazione sicura per richiedenti protezione internazionale, rifugiati, protetti sussidiari e umanitari e altre persone in condizioni di rischio in Italia.

Pertanto l'identificazione rappresenta un momento cruciale per garantire una protezione e un'assistenza conformi il più possibile a quanto una corretta applicazione del catalogo dei diritti umani in materia contempla; l'identificazione costituisce infatti il primo passo per offrire alla vittima una risposta coordinata, basata su un approccio multisettoriale orientato a mettere al centro la persona sopravvissuta alle violenze, garantendole un accesso paritario e non discriminatorio ai servizi disponibili, rispetto ai quali è necessario operare un bilanciamento tra il carattere individuale della domanda che esprime la singola donna rispetto alle esigenze aggregative e integrative che invece richiedono questi servizi per la loro ottimizzazione.

Si tratta di un processo talvolta molto lungo e complesso, a causa della frequente resistenza delle donne stesse - per timore, pudore, scarsa fiducia nelle autorità, scarsa capacità di rappresentare ciò che hanno vissuto e di elaborarlo in modo corretto. Insomma raccontare in tutto o in parte i fatti di cui sono state loro malgrado protagoniste per le donne migranti può essere molto difficile.

Lo strumento e/o la situazione più adeguata per

far emergere le situazioni di violenza è un colloquio ben condotto. Indipendentemente dal ruolo e dalle circostanze in cui questo si realizza, è fondamentale la presenza di un'operatrice donna che possa riconoscere e tradurre adeguatamente il linguaggio verbale e corporale della donna - anche con l'aiuto della mediazione linguistico-culturale - che sia in grado di interpretare quanto viene narrato oltre ogni preconcetto, ovviamente non con un atteggiamento giudicante, ma cercando di costruire con la donna una relazione di empatia, negoziazione e consenso.

Più che di identificazione delle vittime di violenza sarebbe più corretto parlare di emersione dei fatti di violenza nella vicenda migratoria delle donne funzionalmente al percorso di accoglienza e tutela dei diritti, ma anche di individuazione delle vittime di violenza quando le circostanze siano tali da far risultare questo dato come scriminante rispetto all'intero iter procedurale

È necessario evitare la ri-vittimizzazione soprattutto quella istituzionale. Le donne che mantengono nel silenzio del loro intimo le esperienze delle violenze sono bloccate dalla paura di non essere credute, di essere accusate e colpevolizzate, oppure non hanno consapevolezza di ciò che hanno vissuto, della gravità, o ancora non hanno fiducia nel sostegno esterno, soprattutto istituzionale, sia perché viene loro inculcato nelle menti che non saranno mai credute e mai sostenute qualora dichiarino gli abusi subiti sia perché terrorizzate da esperienze negative pregresse e dalle pressioni che possono aver subito per mantenere il silenzio. Pertanto è importante evitare di minimizzare le situazioni di pericolo che la donna racconta, indurla ad attuare delle scelte che non è in grado di realizzare, assumere atteggiamenti giudicanti perché aumenterebbero solo il senso di solitudine e le condizioni del suo isolamento piuttosto che favorire lentamente lo sviluppo della presa di coscienza dei propri bisogni e diritti.

L'identificazione delle vittime di violenza può avvenire

nire in fasi diverse:

- un primo momento definibile come emersione della vicenda di violenza, tesa ad un primo esame della narrazione della donna e del progetto migratorio, delle circostanze in cui la persona fa insorgere il timore nelle operatrici di trovarsi di fronte ad una donna che è stata vittima e che lo è attualmente, unitamente a tutte le altre informazioni fornite da soggetti terzi che possono ragionevolmente far ritenere che la persona interessata si trovi in una situazione di rischio per la presenza di persone rispetto alle quali sono stati notati - o la stessa donna ha segnalato - comportamenti che fanno pensare a situazioni ascrivibili a violenza;

- una seconda fase volta a cristallizzare se possibile il racconto della donna e a formalizzare l'eventuale richiesta di aiuto, nonché a sistematizzare le informazioni raccolte dagli operatori del sistema presso il quale la donna è in carico con il supporto delle operatrici dei CeAV e sempre alla presenza di qualificati operatori legali e avvocati in relazione alle sedi e al grado di istituzionalizzazione di questo passaggio, che saranno anche autorizzati nelle circostanze in cui sia previsto dalla norma e se si faccia riferimento ad una sede formale; si deve trattare comunque sempre di esperti di diritto delle migrazioni e della violenza e nel caso di avvocati di soggetti operanti la tutela legale della donna conformemente ai requisiti relativi al patrocinio a carico dello Stato richiesti dall'intesa Stato Regioni.

Premessa tale distinzione, si tratta comunque di un unico processo, costituito da molteplici azioni e in genere messo in atto da soggetti diversi, volto alla graduale emersione di elementi significativi in tal senso. Normalmente l'emersione della violenza può avvenire nel corso dei contatti della donna con le Forze dell'Ordine, la polizia di frontiera o anche personale sanitario e in generale tutti coloro che hanno contatto con persone straniere, cittadini di Stati appartenenti o non all'UE, rifugiati e richiedenti asilo e dunque anche le Commissioni Territoriali.

3.5.2. L'identificazione delle vittime di violenza nell'ambito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale

La procedura di identificazione sopra descritta può essere messa in atto anche nell'ambito del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale.

Talvolta, già prima dell'intervista della Commissione Territoriale volta alla valutazione della domanda di protezione internazionale, l'identificazione preliminare può essere effettuata dagli operatori delle strutture di accoglienza dove sono collocati i richiedenti asilo possibili vittime di violenza. In tal caso può avvenire che essi si rivolgano ad un centro antiviolenza e che dunque, al momento dell'audizione in Commissione, quest'ultima abbia già a disposizione alcuni elementi rilevanti forniti dagli enti del privato sociale.

In alternativa, attraverso l'esame della domanda e più precisamente con il colloquio individuale svolto dalla Commissione Territoriale, possono emergere i primi elementi propri di una vicenda di violenza che ha visto coinvolta la persona richiedente protezione internazionale.

La Commissione Territoriale può dunque trovarsi ad effettuare una identificazione preliminare, in quanto, grazie all'esame del fascicolo e soprattutto nel corso dell'intervista, può estrapolare gli indicatori utili per far ragionevolmente ritenere che la persona richiedente protezione internazionale possa essere una vittima di violenza o che sia a rischio di divenirne.

Nell'ambito di un meccanismo locale di *referral*, l'identificazione preliminare da parte della Commissione è dunque funzionale alla segnalazione delle (presunte) vittime di violenza ad operatrici dei CeAV per l'adozione di eventuali misure che si rendono nel breve termine necessarie e poi per favorire l'eventuale adozione delle misure definitive di protezione e assistenza previste per le vittime di violenza.

3.6. Necessità di formazione specializzata e accesso alle informazioni

La mancanza di formazione specializzata rende poi più difficile l'identificazione delle donne richiedenti protezione internazionale vittime di violenza, in primis quella sessuale. La violenza sessuale rispetto alle altre forme di violenza presenta ripercussioni sul piano fisico diverse e può comportare un quadro clinico della condizione della donna rispetto al quale si rendono necessari controlli specialistici ad hoc. Il personale che opera a contatto con le donne richiedenti asilo o inserite nei percorsi di accoglienza del sistema richiedenti (SI-PROIMI e prima SPRAR) non ha una formazione atta a riconoscere o a rispondere a segni di violenza sessuale o traumi. Gli psicologi possono essere gli unici soggetti in grado di avere qualche nozione o qualche esperienza che permetta di identificare e lavorare con le donne rispetto al trauma. Ovviamente anche in questo caso non si tratta di una formazione orientata alla strutturazione di un percorso di consapevolezza che permetta alle donne di comprendere che cos'è la violenza, qual è il dato sociale che la informa, quali sono i significati, e come uscirne in modo positivo prendendo coscienza del proprio ruolo e della propria identità di donna.

La disponibilità limitata di interpreti nei centri di accoglienza - in particolare interpreti e mediatrici culturali donne - crea ulteriori ostacoli alle donne richiedenti protezione internazionale nell'accesso a informazioni e servizi disponibili.

Le Linee Guida dell'Agenzia dei rifugiati delle Nazioni Unite sulle risposte ai casi di violenza sessuale e di genere indicano che il personale dovrebbe "effettuare interviste in ambienti privati con traduttori dello stesso sesso, dove possibile". Il Comitato Cedaw ha chiarito che, per quanto riguarda il diritto delle donne ai servizi sanitari e sociali ai sensi della Convenzione, "gli obblighi fanno riferimento all'informazione sui loro diritti e sulle indicazioni pratiche su come ottenere l'accesso a

tali servizi in una lingua che comprendono."

In molte realtà le donne non sanno a chi rivolgersi in caso di problemi. Peraltro, rispetto alla carenza di interpreti di sesso femminile e perciò alle difficoltà che le donne possono avere a riferire di violenze sessuali o di altri abusi - che magari si realizzano anche nel contesto della stessa accoglienza - non è sembrato in questi anni esservi interesse. Questa situazione probabilmente impedisce alle donne di comprendere la semplice esistenza della possibilità di parlare delle violenze, oltre che le ricadute in termini di riconoscimento di condizione di vulnerabilità, accesso a percorsi di assistenza specifici, ricadute rispetto al titolo di soggiorno. Il Comitato Cedaw ha espresso una particolare preoccupazione per le conseguenze che la mancanza di riservatezza nei confronti delle donne e del loro accesso all'assistenza sanitaria può determinare sottolineando che per questa ragione le vittime di violenze potrebbero essere non disposte a chiedere assistenza medica.

Altra questione che sotto il profilo del lavoro multi-agenzia va sottolineata concerne il superamento degli stereotipi che possono determinare tra operatori non adeguatamente preparati una lettura culturalmente non rispettosa e corretta delle condotte delle donne e delle discriminazioni a loro carico, nonché errate valutazioni rispetto ai loro percorsi. Anche l'isolamento di molti centri di accoglienza rispetto ai luoghi abitati e la difficoltà a raggiungere i presidi sanitari talvolta piuttosto distanti da molte zone suburbane o rurali, senza un accesso immediato ai trasporti pubblici, rappresenta un ostacolo per le donne, le quali possono incontrare ancor maggiori difficoltà nel raggiungere un Centro antiviolenza o un consultorio.

È noto ad esempio che il tasso di abortività delle donne straniere in Italia può essere, con riferimento ad alcune nazionalità, più elevato della media e che le ragioni che spesso inducono molte donne straniere ad interrompere la gravidanza sono proprio attribuibili alle difficoltà che presenta il progetto migratorio in

relazione al lavoro, alle condizioni abitative, alla povertà, alla debolezza delle relazioni affettive che induce a non desiderare maternità potenzialmente complicate sul piano affettivo ⁷⁸. In questo senso nel nostro Paese gli ostacoli rispetto all'applicazione delle Legge 194 del 1978 sono numerosi e, a seconda delle zone, l'accesso ai servizi legati alla salute sessuale e riproduttiva può variare considerevolmente poiché come è noto, sebbene siano passati 40 anni da quando questa norma ha depenalizzato e disciplinato l'accesso all'aborto in Italia, una fetta del Paese non riesce a riconoscere il diritto della donna alla procreazione cosciente e responsabile ⁷⁹. In base ai dati forniti dal Sistema di sorveglianza epidemiologica della Ivg coordinata dall'Istituto Superiore di Sanità, dal Ministero della Salute e dall'ISTAT, le interruzioni volontarie di gravidanza in Italia continuano a calare. Nel 2016 sono stati effettuati 84.926 interventi con -3,1% sul 2015. Per il terzo anno consecutivo, si è scesi sotto quota centomila, un dato più che dimezzato rispetto al picco dei 234.801 casi del 1982. Se si considerano soltanto le cittadine italiane, il numero cala ulteriormente: gli aborti sono stati meno di 60mila, ovvero il 74,7% in meno del 1982. La stima più recente dell'abortività clandestina in Italia è invece stata effettuata dall'Istituto Superiore di Sanità nel 2012 con numeri che vanno da 12/15.000 per le donne italiane e 3/5.000 per le straniere ⁸⁰.

È perciò importante informare le donne circa la con-

traccezione e la contraccezione di emergenza per evitare la necessità di aborto, anche se quest'ultima richiede una prescrizione medica che, in assenza di scambi operativi stabili con i presidi medici territoriali, può divenire complicato ottenere in tempi utili.

3.7. Importanza dell'accesso alle informazioni sulle procedure per richiedere la protezione internazionale

Nonostante il D.lgs. 142/2015 recante attuazione della Direttiva 2013/33/UE sulle norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della Direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, preveda che i Centri di accoglienza adottino misure specifiche per gruppi vulnerabili quali donne in gravidanza, donne vittime di tratta, vittime di tortura e di violenza sessuale, fisica, psicologica e MGF, parte degli operatori/trici di prima accoglienza continua a mancare di qualifiche e competenze per rispondere a esigenze di valutazione e supporto delle persone a profilo vulnerabile che rischiano così di essere esposte a nuove situazioni di rischio nelle successive fasi dell'accoglienza, nonché il diniego rispetto alla procedura d'asilo. Il sistema di accoglienza

presenta profonde disomogeneità (a livello regionale, provinciale, cittadino) rispetto alla gestione dei Centri di accoglienza e alle condizioni materiali/sociali/sanitarie in cui le donne vivono, portando a profonde discriminazioni e talvolta arbitrarietà nel modo in cui le procedure si seguono e nell'accesso a servizi primari, di ascolto o di sostegno specifico. Questa situazione è in contrasto con l'istituto della protezione internazionale e con la Convenzione di Istanbul.

Tale considerazione appare alquanto appropriata se si considera che la Legge 132/2018 incide potenzialmente in queste situazioni in modo importante. Infatti una ricaduta significativa derivante dalla nuova configurazione dell'accoglienza in Italia e che non può non destare preoccupazione, riguarda i richiedenti protezione internazionale vulnerabili, per i quali non è più prevista un'accoglienza in progetti dedicati come contemplava l'art. 17, co. 4 del D.lgs. 142/2015. Per i richiedenti portatori di esigenze particolari, nell'ambito dello SPRAR, era prevista l'attivazione di servizi speciali di accoglienza che tenessero conto delle misure assistenziali da garantire alla persona in relazione alle sue specifiche esigenze. Ora, le modifiche apportate dall'art. 12 della Legge 132/2018, non contemplando più l'inserimento dei richiedenti protezione internazionale, seppur vulnerabili, all'interno di questo Sistema (ora SIPROIMI) e risultando assenti servizi adeguati alla valutazione delle esigenze particolari nell'ambito dei Centri governativi, sicuramente innalzano il rischio

che non sia garantita la presa in carico delle vulnerabilità risultando difficile l'emersione delle situazioni più complesse e sensibili quali ad esempio le vittime di violenza o di tratta. Peraltro, se l'identificazione repentina delle condizioni di vulnerabilità e la successiva predisposizione di interventi e servizi mirati è determinante per una presa in carico che si consideri sufficientemente adeguata ad evitare prevedibili aggravii, anche in termini di interventi socio-sanitari da parte dei servizi territoriali, l'attuale configurazione del sistema di accoglienza sembra potenzialmente aumentare il livello delle criticità note piuttosto che andare nella direzione del risolverle ⁸¹.

Criticità davvero importanti riguardano l'informazione corretta e comprensibile della rilevanza della eventuale narrazione/denuncia della violenza e/o della violenza sessuale rispetto alle procedure per la richiesta di asilo e la protezione internazionale e, più in generale, rispetto al fare emergere questioni che rilevano per le donne in quanto tali sul piano del rischio persecutorio e del danno grave.

Le difficoltà di comprensione o di orientamento per le richieste basate sul genere ovviamente alimentano molte preoccupazioni circa la mancata identificazione dei richiedenti asilo che presentano sul piano dei requisiti per l'ottenimento della protezione internazionale sulla base di circostanze collegate al genere, le quali in astratto possono intersecare tutti gli elementi soggetti previsti dalla normativa internazionale e non solo

⁷⁸ Istituto Superiore di Sanità, Indagine sull'interruzione volontaria di gravidanza tra le donne straniere, 15 dicembre 2005, <https://www.epicentro.iss.it/materno/pdf/SPINELLI.pdf>.

⁷⁹ Interessanti a questo proposito le dichiarazioni rilasciate da Silvana Agatone, presidente di Laiga, Libera Associazione Italiana Ginecologi per l'applicazione della legge 194/78 nel corso di un'intervista rilasciata a Repubblica D curata da S. Medetti e pubblicata il 30 novembre 2018. L'intervista tratta della questione dell'aborto segnalando la sempre più alta percentuale di medici obiettori nel nostro Paese. Nel 2005, era del 58%, nel 2016 si è arrivati al 71%, un dato che contrasta con il 10% del Regno Unito, il 7% della Francia e lo 0% della Svezia. In Molise, Trentino Alto-Adige e Basilicata ci sono anche punte del 90%. Stando ai dati suggeriti da Laiga, solo il 59% degli ospedali italiani garantisce il servizio per i casi successivi al terzo mese, per il cosiddetto "aborto terapeutico" e l'età media dei medici, attestandosi sui cinquant'anni, lascia presagire che nel corso di poco tempo questo numero potrebbe assottigliarsi ulteriormente.

⁸⁰ Dati segnalati da A. Kustermann, primario della clinica ginecologica Mangiagalli di Milano, nella stessa intervista di cui alla nota precedente.

⁸¹ Il Nuovo Schema di Capitolato di appalto dei servizi di accoglienza è inviato ai prefetti con circolare 14810 del 21 novembre 2018. Come contemplato dall'art. 12 co. 1, D.lgs. 142/2015, lo schema di capitolato di gara d'appalto per la fornitura dei beni e dei servizi relativi al funzionamento dei centri di cui agli artt. 6, 8, co. 2, 9 e 11 è adottato con decreto del Ministro dell'interno «al fine di assicurare livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale, in relazione alle peculiarità di ciascuna tipologia di Centro». Dall'analisi dell'Allegato "A" del Nuovo Schema di Capitolato di appalto dei servizi di accoglienza sulla Tabella Dotazione Personale, emerge preoccupazione per la congruità del personale e delle relative ore previste in rapporto alle persone accolte. Non si ritiene infatti realistico garantire un'adeguata accoglienza, in conformità a quanto previsto dalla Direttiva europea (2013/33/UE), alla luce della riduzione della dotazione minima di personale volto a garantire l'assistenza alla persona e al supporto del richiedente nella fase di accoglienza.

l'appartenenza ad un determinato gruppo sociale.

Vi è da rilevare a questo proposito l'importante riduzione dei servizi erogati da figure professionali specializzate verificatesi alla luce delle modifiche apportate complessivamente al sistema dell'accoglienza in Italia con la normativa di più recente adozione e le decurtazioni in termini di spesa per l'integrazione e per le vulnerabilità collegate al taglio dei "35 Euro". Scompaiono infatti completamente le prestazioni collegate all'insegnamento della lingua italiana, al supporto alla preparazione per l'audizione in Commissione Territoriale, alla formazione professionale, alla gestione del tempo libero (attività di volontariato, di socializzazione con la comunità ospitante, attività sportive), alla mediazione culturale.

Un'accoglienza insomma tutta incentrata sul vitto, l'alloggio e la fornitura dei beni che riduce l'assistenza alle persone in condizioni di vulnerabilità a quella generica offerta alla persona. Basti pensare allo psicologo che sparisce dai bandi per i CAS mentre diminuiscono significativamente le ore minime settimanali dell'assistente sociale che ovviamente dovrà adattare il proprio lavoro alla capienza stessa del Centro e al numero di persone accolte così come peraltro dovrà fare il mediatore culturale. Appare quindi evidente come questi servizi fondamentali diventino inesistenti o esistenti di fatto solo sulla carta. In pratica una logica antitetica alle buone pratiche che alcune Prefetture attraverso i bandi avevano costruito prevedendo l'attivazione del sostegno psico-sociale in base alle specifiche esigenze dei singoli soggetti assistiti, l'orientamento, l'informazione e l'accompagnamento in materia di protezione sociale e previdenza; nel caso di soggetti assistiti con esigenze specifiche di presa in carico, la garanzia circa l'attivazione degli interventi psico-socio-sanitari con servizi mirati ed effettivi nonché la costruzione o

il rafforzamento della collaborazione con gli attori che possono contribuire ai percorsi di supporto, riabilitazione e cura dei soggetti portatori di specifiche esigenze socio-sanitarie e alla gestione di eventuali situazioni emergenziali a completamento di percorsi comunque definiti sulla base di un progetto individuale delineato sulla base di una valutazione dei bisogni di tipo olistico e multi-attoriale soprattutto nei casi delle c.d. categorie vulnerabili ⁸².

La disponibilità e la qualità dell'assistenza legale sono ovviamente fondamentali. È noto che in Italia vi è ancora molta strada da fare per radicare tra le avvocate e le operatrici legali una cultura tecnico/femminista sul diritto dell'immigrazione che permetta una lettura adeguata del fenomeno della violenza e un utilizzo adeguato delle violazioni che le donne straniere subiscono rispetto all'ottenimento del titolo di soggiorno. In questa direzione si è espresso anche l'UNHCR rilevando che è essenziale che le donne ricevano informazioni sul processo di determinazione dello status, l'accesso a esso e la consulenza legale, nel modo e in una lingua loro comprensibile.

Le Linee Guida tengono altresì conto dell'importanza di agevolare le richieste basate sul genere, garantendo riservatezza, servizi di assistenza e interlocutori e interpreti dello stesso sesso e fanno espresso riferimento all'esigenza di adottare prassi operative particolari per le domande che fanno riferimento a motivazioni basate sul genere, in particolare, nei casi di violenza sessuale, laddove la possibilità di ulteriori colloqui per stabilire un rapporto di fiducia e consentire alle vittime di spiegare in pieno le circostanze delle loro affermazioni è fondamentale.

3.8. Sul permesso di soggiorno per motivi di violenza domestica Art. 18-bis D.lgs. 286/1998

Come noto, al di là della protezione internazionale, in Italia vi è la possibilità di rilasciare un permesso per motivi umanitari alle vittime straniere di violenza domestica quando le violenze si verifichino in Italia e non nel Paese di provenienza, come invece la ratio della protezione internazionale prevede. Tale istituto, denominato *Permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica*, istituito con la Legge 119/2013, ha infatti inserito nel corpo del D.lgs. 286/1998 (TUI) al Titolo II - Disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello stato, Capo III - Disposizioni di carattere umanitario, il nuovo art. 18-bis che consente il rilascio di un permesso di soggiorno rubricato per motivi umanitari, prima della novella apportata dal D.l. 113/2018, poi coordinato con la legge di conversione 1° dicembre 2018, n. 132 recante: «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, che novellando queste disposizioni introduce i casi speciali alle vittime straniere di reati inerenti la violenza domestica».

Tale articolo prevede che qualora le Forze dell'Ordine accertino una situazione di violenza nei confronti di una persona straniera che comporti pericolo per la propria incolumità per effetto delle dichiarazioni rilasciate o per l'allontanamento dalla situazione di violenza domestica, venga rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari, "per consentire alla vittima di sottrarsi alla violenza". Il permesso ha la durata di un anno ed è rinnovabile qualora permangano le condizioni di pericolo che ne hanno consentito il rilascio.

Le circostanze di reato che rientrano nel novero di

questo titolo di soggiorno sono:

- 572 c.p. Maltrattamenti contro familiari e conviventi
- 582 c.p. Lesioni personali
- 583 c.p. Circostanze aggravanti
- 583 bis c.p. Pratiche di mutilazioni genitali femminili
- 605 c.p. Sequestro di persona
- 609 c.p. Violenza sessuale
- 612 c.p. Stalking
- e nelle altre circostanze di cui all'art. 380 c.p.p.

se commesse in Italia in ambito di violenza domestica come conseguenza della scelta di sottrarsi alla medesima violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio.

Questo permesso può essere rilasciato, sia in seguito a denunce alle Forze dell'Ordine, che sulla base di relazioni di "CeAV, dei servizi sociali territoriali o dei servizi sociali specializzati nell'assistenza delle vittime di violenza". Il rilascio del permesso di soggiorno è condizionato alla sussistenza di "un concreto e attuale pericolo per la sua incolumità", che fa dipendere la concessione del titolo di soggiorno al riconoscimento della violenza da parte dell'autorità procedente e alla sussistenza di una situazione ad alto rischio.

Malgrado la norma includa una definizione di violenza domestica ampia e inclusiva anche delle forme di violenza psicologica ed economica, quest'ultime sono difficilmente riconosciute e difficilmente sono ritenute idonee a cagionare un "concreto ed attuale pericolo per l'incolumità della vittima". La stessa definizione di violenza domestica offerta, limitata ad atti "non episodici", potrebbe paradossalmente escludere singoli casi di violenza particolarmente grave, ma non rientranti nella definizione di "non episodici", si pensi al tentato omicidio o alle lesioni gravissime.

Vi è da segnalare peraltro che l'art. 18-bis in particolare, non riconosce espressamente i problemi di salute o danni fisici legati ai maltrattamenti subiti quali possibili requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno in violazione al disposto della Conv. Ist. che all'art. 59,

Ufficio Stampa Immigrazione.it, La radiografia di In Migrazione al nuovo provvedimenti presentato dal ministro Salvini, Roma, 8/11/2018, https://www.inmigrazione.it/UserFiles/File/Documents/255_Dossier%20taglio%2035%20euro%20Salvini.pdf.

3b) stabilisce il rilascio “in considerazione della loro situazione personale”.

Certamente le difficoltà largamente presenti sul territorio italiano di un pieno riconoscimento delle dinamiche della violenza comportano che soprattutto le tante forme di violenza psicologica e controllo da parte del partner o ex partner non siano considerate come condizioni di rischio tali da giustificare il rilascio e/o rinnovo del permesso ex art. 18-bis, rendendo quest’ultimo uno strumento utilizzato in modo - almeno allo stato attuale - insufficiente a sostenere un percorso efficace di uscita dalla violenza. Va infatti considerato che le donne straniere in arrivo in questi anni possono aver subito violenze in diverse fasi del viaggio ma possono essere vittime di violenze anche nei luoghi di accoglienza da parte di soggetti con i quali possono avere una conoscenza datata e una relazione consolidata ma anche subire abusi di varia natura da persone con le quali non vi sono particolari legami.

L’articolo 18-bis, pur essendo un istituto collegato alla “violenza domestica”, diversamente da quanto raccomandato dalla Convenzione di Istanbul, non prende in considerazione i casi in cui sussista il rischio di subire violenza nei paesi di provenienza da parte delle famiglie di origine, magari in seguito alla decisione di allontanarsi dal marito. Questa circostanza rende il rientro nel Paese di origine particolarmente pericoloso soprattutto nell’ipotesi in cui le ritorsioni siano possibili da parte della famiglia del marito. E come è noto, le condizioni di dipendenza e precarietà legale impediscono alle donne una vita libera dalla violenza nel Paese di immigrazione, in quanto generano una situazione di vulnerabilità che finisce col riprodursi per diversi anni. È evidente come questa fattispecie non riesca a coprire queste circostanze rispetto alle quali andrebbe sempre considerata l’ipotesi di riconoscimento di una qualche forma di tutela della donna atta ad impedire misure amministrative configurabili come *refoulement*.

L’art. 18-bis, secondo quanto si evince dalla relazione del Governo accompagnatoria del disegno di legge di

conversione, dovrebbe dare attuazione all’art. 59 della Convenzione di Istanbul. La traduzione della norma internazionale nell’ordinamento interno non sembra tuttavia coglierne appieno lo spirito. L’art. 59 della Convenzione dispone, infatti, che le vittime «il cui status di residente dipende da quello del coniuge o del partner, conformemente al loro diritto interno, possano ottenere, su richiesta, in caso di scioglimento del matrimonio o della relazione, in situazioni particolarmente difficili, un titolo autonomo di soggiorno, indipendentemente dalla durata del matrimonio o della relazione». È del tutto evidente che lo slittamento da «situazioni particolarmente difficili» al «concreto e attuale pericolo per l’incolumità» previsto dall’art. 18-bis vada a detrimento di tutte quelle situazioni in cui, pur sussistendo una violenza fisica, psicologica od economica, non si ravvisino ancora i profili di alto rischio che la norma italiana richiede per il rilascio del permesso di soggiorno. Alla luce di queste considerazioni, questo strumento non sembra rispondere completamente a quanto stabilito nella Convenzione di Istanbul. Il legislatore nazionale ha invece voluto creare un istituto del tutto simile al permesso di protezione sociale ex art. 18 Testo Unico Immigrazione (TUI), che tuttavia si incentra sull’ammissione della vittima ad uno specifico programma di assistenza ed integrazione sociale idoneo a sostenerla a seguito della scelta di uscire dalla situazione di violenza cui è sottoposta a prescindere, nel percorso sociale, dalla collaborazione con l’autorità giudiziaria in un eventuale procedimento.

Quanto alla richiesta del permesso di soggiorno per violenza per il tramite di relazione dei servizi sociali specializzati (cosiddetto percorso sociale ovvero di un percorso che prescinda dall’attivazione di un procedimento penale) si tratta di un’ipotesi di difficile percorribilità, anche se tutto farebbe pensare che questa norma ricalchi esattamente l’implementazione della misura su cui è modellata vale a dire l’art. 18 del TUI, il quale però è corredato di regolamenti attuativi che ne hanno espli-

citato la dimensione operativa nel corso di questi anni. Di fatto dall’introduzione della nuova norma, nel 2013, il numero di permessi concessi ai sensi dell’art. 18-bis è davvero esiguo e il rilascio è avvenuto - dal punto di vista delle procedure - in modo assolutamente disomogeneo sul territorio italiano ⁸³. Inoltre, è stato altresì segnalato che «è diffuso il pregiudizio della strumentalità delle denunce presentate dalle donne immigrate senza permesso di soggiorno che denuncerebbero solo per ottenere il titolo di soggiorno secondo l’articolo 18-bis del testo unico sull’immigrazione (audizione Manente)» ⁸⁴.

Come detto, il permesso di soggiorno per violenza domestica dura un anno. La durata annuale di un permesso di soggiorno non è un profilo secondario nel valutare sotto il profilo dei diritti umani una misura che dovrebbe rispondere ad esigenze di protezione collegate a situazioni di violenza, dal momento che l’articolo 41 del Testo Unico ad essa associa l’equiparazione ai cittadini italiani ai fini delle provvidenze e prestazioni di assistenza sociale. Peraltro, la novella inserisce espressamente la previsione che il permesso di soggiorno speciale per le vittime di violenza domestica consenta l’accesso ai servizi assistenziali e allo studio nonché l’iscrizione nell’elenco anagrafico previsto per i servizi alle persone in cerca di lavoro (di cui all’articolo 4 del D.P.R. n. 442 del 2000) o lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo, fatti salvi i requisiti minimi di età. Alla scadenza, il permesso di soggiorno può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo ovvero in permesso di soggiorno per motivi di studio (qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi).

L’utilità di questo permesso di soggiorno con riferi-

mento ai target di donne potenzialmente rientranti nella riflessione che questo scritto offre può avere un suo significato nelle ipotesi in cui la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale e i giudici delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione europea, nell’esaminare i casi di violenza di genere, tengano conto di questo nuovo strumento, segnalando al Questore le situazioni di violenza domestica, eventualmente verificatisi durante il periodo di accoglienza, e invitandolo al rilascio dei provvedimenti di sua competenza.

Tale misura, nel differenziarsi completamente dalla ratio che giustifica l’esistenza di titoli di soggiorno basati su un’esigenza protettiva di respiro internazionale può costituire un’alternativa reale a questi titoli in talune circostanze. Per questa ragione, le barriere che impediscono alle donne richiedenti asilo vittime di violenza che si trovano nei centri di accoglienza o che sono transitate in questi anni in questi luoghi di accedere all’assistenza medica, psicologica e legale di base rappresentano un reale problema rispetto alla “regolarizzazione” della posizione della donna in termini di conformità del titolo alla sua situazione trascorsa o attuale.

3.9. Criticità rispetto ai percorsi di protezione

Come evidenziato dall’analisi precedente, l’attenzione sulla violenza in quanto tale ha stentato a definirsi in modo sistematico nel lavoro con le donne richiedenti protezione internazionale per tante ragioni.

In Italia l’incomunicabilità tra sistemi rivolti alle persone in condizioni di vulnerabilità - ovvero la parcelliz-

⁸³ Secondo i dati del Ministero dell’interno, nei primi cinque anni dall’entrata in vigore del decreto-legge gli stranieri che hanno beneficiato di questa misura sono complessivamente 111 (Relazione Commissione femminicidio).

⁸⁴ Cassazione penale, sez. VI, 01/03/2017, (ud. 01/03/2017, dep. 31/03/2017), n. 16498.

zazione del lavoro sociale è intrinseca alla mancanza di una governance reale da parte del pubblico e costituisce un elemento di assoluta evidenza, almeno relativamente a quelle realtà che operano in un ambito specifico dell'intervento sulle persone piuttosto che offrire servizi diversi.

La mancanza di informazioni e di conoscenze puntuali rispetto alla condizione delle donne nei Paesi di provenienza è un problema generale che riguarda tutte le rivendicazioni legate al genere, anche se nelle situazioni di conflitto armato ovviamente questa mancanza può risultare particolarmente grave per una corretta tutela dei diritti delle donne. Semplificazioni generalizzanti in questo caso rendono le persone diffidenti e impediscono la costruzione di un rapporto di fiducia perché la percezione di essere incomprese, e perciò la diffidenza, prevalgono su tutto. Sono queste circostanze che più di altre richiedono di inquadrare la violenza, sia nella sfera privata che in quella pubblica, nelle situazioni pre-conflittuali così come durante il conflitto e nelle situazioni di fuga dal Paese.

Non è sempre possibile raccogliere queste informazioni accurate e aggiornate sulla condizione delle donne nelle crisi umanitarie ed è quindi fondamentale che l'UNHCR, così come il Comitato Internazionale della Croce Rossa, continuino a fornire orientamenti al riguardo, unitamente alle organizzazioni non governative presenti nelle aree di crisi e ovviamente alle Nazioni Unite.

Se le conoscenze sul Paese di origine costituiscono la base per la valutazione dell'elemento oggettivo in sede di discussione della domanda di asilo su cui il lavoro delle realtà che accompagnano e sostengono le richieste di aiuto delle donne migranti non sempre

possono fare molto, la questione della credibilità della narrazione della violenza è invece un problema su cui è necessario "lavorare" in chiave professionalizzante, sia sviluppando un punto di vista di genere nel diritto dei rifugiati e, più in generale, in quello delle migrazioni, sia favorendo la collaborazione sul piano operativo del sistema antiviolenza con quello della protezione internazionale. Questa circostanza è particolarmente importante oggi, anche per far fronte alle restrizioni che la normativa nazionale ha imposto abolendo l'istituto della protezione umanitaria e sostituendolo con una serie di permessi di soggiorno a carattere speciale la cui portata e capacità di cogliere i profili delle donne migranti è particolarmente limitata, trattandosi di strumenti concentrati prevalentemente su dimensioni che investono maggiormente il dato attuale, piuttosto che il progetto migratorio e i vissuti che l'hanno determinato.

In altre parole l'inadeguatezza delle normative, l'insufficienza di posti nelle strutture protette, il ricorso sistematico al rimpatrio, lo svilimento del "percorso sociale" per l'ottenimento del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale ai sensi dell'articolo 18 del Testo Unico Immigrazione a causa dell'esclusivo uso del percorso giudiziario da parte delle Questure e la configurazione dell'art. 18-bis solo nei termini di questa seconda opzione, concorrono a far sì che il sistema italiano non sia in grado di garantire la necessaria protezione e il rispetto dei diritti umani delle donne a diverso titolo vittime di situazioni di violenza e/o asservimento. Lo scenario è evidentemente peggiorato con l'introduzione del Decreto Sicurezza. Il venir meno della protezione umanitaria e il conseguente riassetto del sistema

di accoglienza unitamente al trattenimento legalizzato negli Hotspot quali parte integrante delle nuove procedure di frontiera nonché le norme ostative relative alle richieste di protezione reiterate, sono solo alcuni degli aspetti della nuova normativa (L. 132/18 ⁸⁵) che incidono in modo negativo sulla possibilità per le donne migranti vittime di violenza di ottenere una adeguata protezione e siano inserite all'interno di percorsi di presa in carico idonei a considerare in modo olistico i bisogni di cui sono portatrici anche rispetto alle gravi violazioni dei diritti umani che molte di loro hanno conosciuto nel Paese di origine e nelle fasi di transito prima di approdare in Italia ⁸⁶.

⁸⁵ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate. (18G00161) (GU Serie Generale n.281 del 03-12-2018).

⁸⁶ SPRAR ora SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati): per quanto riguarda il sistema di accoglienza il decreto riforma sostanzialmente lo SPRAR che si occupa ora solo di chi ha già ottenuto la protezione internazionale (status di rifugiato e protezione sussidiaria), dei minori stranieri non accompagnati (come sottolineato dalla sostituzione dell'attuale denominazione "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati" con "Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati"), e dei titolari di permesso di soggiorno per cure mediche, calamità, atti di particolare valore civile e dei titolari di permesso di soggiorno per casi speciali (protezione sociale, vittime di violenza domestica, sfruttamento lavorativo), qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati. I MSNA richiedenti asilo resteranno invece nel Sistema di protezione anche dopo il compimento dei 18 anni, fino alla definizione della procedura d'asilo. CAS/CPA: i richiedenti asilo, invece, vengono collocati nei centri governativi di prima accoglienza ovvero, nei casi di emergenza, nelle strutture temporanee, appositamente allestite, previa valutazione delle condizioni di salute del richiedente, anche al fine di accertare la sussistenza di esigenze particolari di accoglienza (quindi CAS o CPA). Quale presupposto per accedere alle misure di accoglienza, il richiedente, al momento della presentazione della domanda, deve dichiarare di essere privo di mezzi sufficienti di sussistenza. Ferma restando la possibilità per il richiedente asilo di accedere al mercato del lavoro trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuito al richiedente, il decreto legge ha soppresso la possibilità per i richiedenti che usufruiscono delle misure di accoglienza di frequentare corsi di formazione professionale, eventualmente previsti dai programmi degli enti locale ai quali è stata affidata la gestione dei centri.

Osservazioni conclusive



Nonostante la pressione sul sistema di accoglienza dell'Italia a causa del numero piuttosto consistente di persone giunte nel recente passato abbia esaurientemente mostrato le condizioni di grave vulnerabilità determinate anche dalle violenze sofferte durante il viaggio e le conseguenze anche gravi di questi drammi provocati dagli stupri e dalle aggressioni sessuali commessi contro le donne e le ragazze in Libia, compete comunque al Governo italiano adottare un'azione congiunta per dotare i centri di accoglienza e il loro personale degli strumenti necessari per identificare le vittime di violenza basata sul genere e fornire loro i servizi necessari anche costruendo con i CeAV quell'aggancio operativo che è stato possibile definire e anche delinearne in termini di procedure con il sistema anti-tratta.

Stabilire processi di screening nei luoghi di transito, valutare con attenzione le situazioni che possono indicare l'esistenza di criticità anche nei centri di accoglienza per identificare le richiedenti che abbiano subito violenze o che stiano vivendo una condizione di violenza e operare con un *referral* alle operatrici specializzate dovrebbe costituire un passaggio fondamentale anche per dare effettività alle indicazioni in materia degli organismi internazionali.

L'esigenza di lavorare per la realizzazione di programmi di formazione standardizzati sulla prevenzione e le risposte ai casi di violenza degli uomini contro le donne, e di violenza sessuale in particolare, è davvero importante per dar seguito perciò ad una dimensione

peer to peer in una logica di condivisione orizzontale dei vissuti delle donne con tutte/i gli/le operatori/trici che permetta di rendere evidente la dimensione strutturale delle violenze e la loro trasversalità, anche in un'ottica intersezionale rispetto a tutte le differenze. Tale lavoro andrebbe fatto proprio in relazione alle richieste di protezione internazionale basate sul genere con tutto il personale addetto agli Hotspot, ai centri di transito e ai centri di accoglienza. In concerto con i servizi sanitari pubblici e con i governi locali, svolgere attività di formazione per i fornitori di servizi e per i funzionari che operano nei settori collegati ai centri di accoglienza.

Sebbene esista un Sistema europeo comune di asilo (*Common European Asylum System - CEAS*), l'Italia evidenzia criticità del tutto rilevanti dal punto di vista del percorso burocratico legato alla procedura per la protezione internazionale e del sistema d'accoglienza caratterizzato da una profonda debolezza strutturale e aggravato dal numero di arrivi nel nostro Paese, così come peraltro in Grecia. Tale questione è particolarmente rilevante per le donne da quando l'Agenda Europea sulle Migrazioni ha istituito sul territorio nazionale il cd. approccio Hotspot di cui si è parlato in altra parte di questo lavoro. Il sistema di prima accoglienza attraverso gli Hotspot rende notoriamente difficoltosa la rilevazione sistematica delle vulnerabilità, e quindi anche delle situazioni di violenza subita laddove manchi un qualsiasi approccio che tenga conto dello specifico femminile nella procedura di pre-identificazione. In

assenza di procedure adeguate a dar visibilità alle vulnerabilità, le donne possono non arrivare nemmeno a proporre la domanda di protezione internazionale. In merito alla circolare del 6 ottobre 2015 che prevede che a tutti i migranti che sbarchino in uno dei siti Hot-spot individuati debbano essere garantite, nell'arco di 24/48 ore, le operazioni di screening sanitario, pre-identificazione con accertamento di eventuali vulnerabilità, registrazione e foto-segnalamento non si può dire costituisca una garanzia soprattutto laddove gli arrivi siano consistenti o impegnativi sul piano dei soccorsi.

Gli Hotspot inoltre non contemplano spazi privati e confidenziali per lo svolgimento di colloqui e interviste necessari ad una prima rilevazione e narrazione delle violazioni subite, sebbene nella pratica questi momenti e questi luoghi talvolta siano "costruibili" grazie all'esperienza e alla volontà di tanti operatori di offrire alle persone in particolare condizione di vulnerabilità un'attenzione "dedicata".

Acronimi



CAS: Centri di accoglienza straordinaria ora Strutture temporanee d'accoglienza

CEAS: Common European Asylum System (Sistema europeo comune di asilo)

CeAV: Centri Antiviolenza

CEDAW: Convenzione (e/o Comitato) per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne

CEDU: Convenzione Europea dei Diritti Umani

CIE: Centri di Identificazione ed Espulsione

CPA: Centri di Prima Accoglienza

CtEDU: Corte Europea dei Diritti Umani

EASO: Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

FGM/MGF: Female genital mutilation/mutilazioni genitali femminili

OIM: Organizzazione Internazionale per le Migrazioni

MSNA: Minori stranieri non accompagnati

OHCHR: United Nations High Commissioner for Human Rights (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani)

ONG: Organizzazione non governativa

PTSD: Disturbo post-traumatico da stress

SCBV: Sexual and gender-based violence

SIPROIMI: Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati

SPRAR: Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati

STP: Stranieri Temporaneamente Presenti

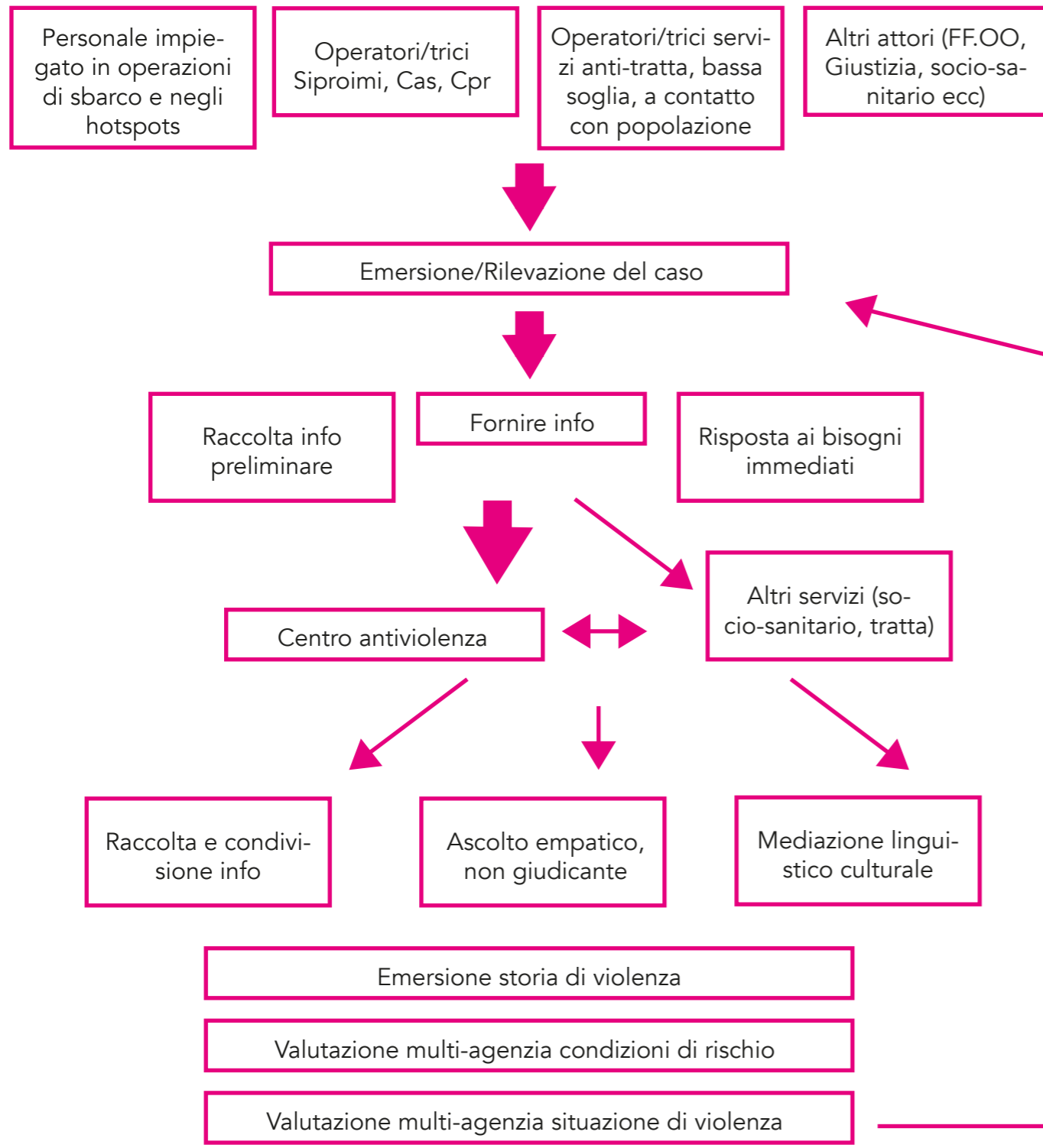
UE: Unione Europea

UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati)

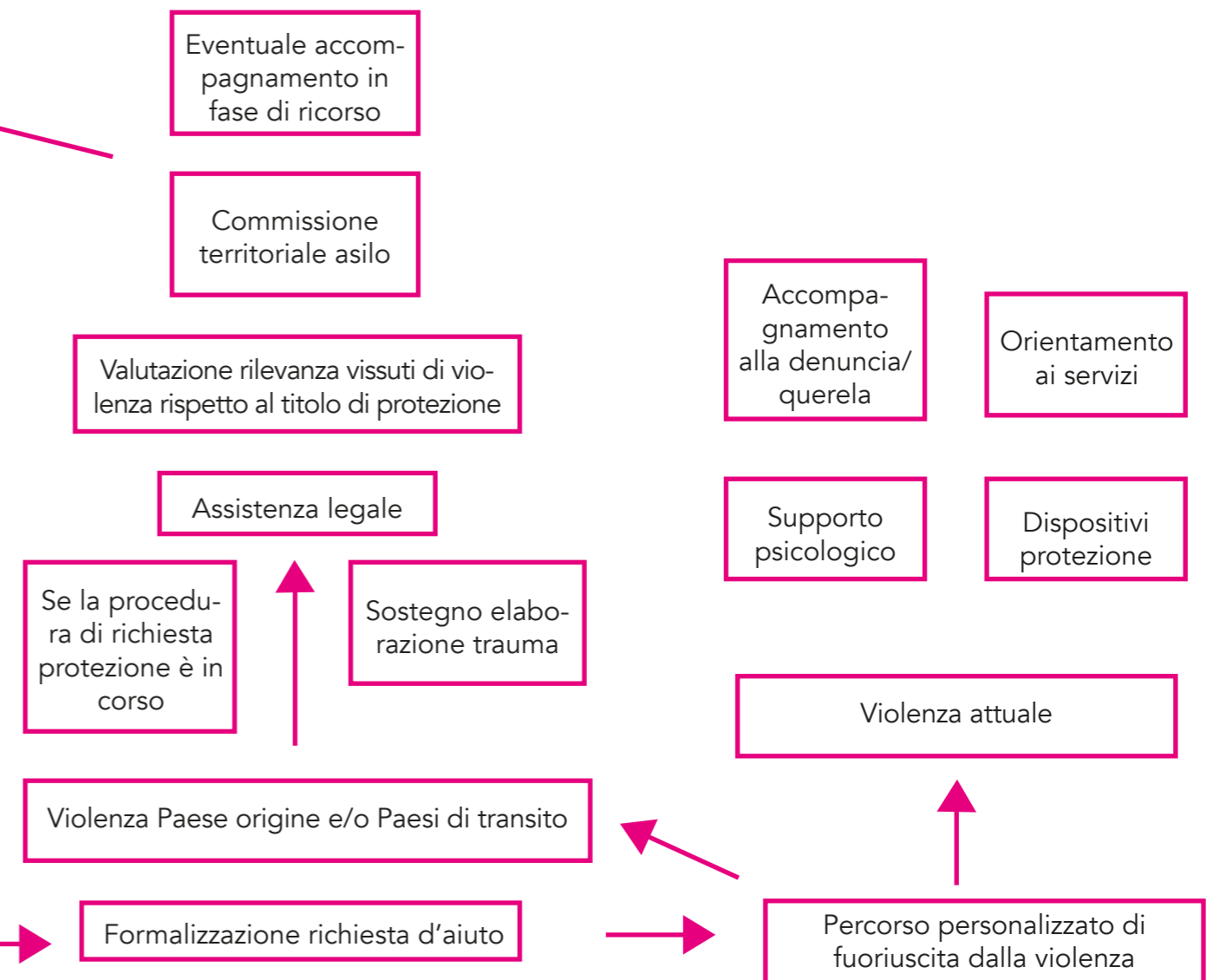
Schemi



INDICATORI DI VIOLENZA



Schema generale relativo alle fasi e ai processi



Consenso della donna; rispetto dei tempi della donna;

diritti umani; approccio di genere.

Area dell'Emergenza donne richiedenti/titolari protezione internazionale coinvolte in situazioni di violenza



Attività

- Raccolta di dati e predisposizione di strumenti per una migliore conoscenza delle modalità con cui prende forma la violenza maschile tra le donne migranti, con particolare riferimento alle richiedenti/titolari protezione internazionale, il profilo delle potenziali vittime e gli indicatori di violenza
- Diffusione e disseminazione tra le potenziali vittime del numero verde 1522, nonché dei riferimenti del centro antiviolenza e degli altri servizi territoriali
- Attuazione di iniziative volte a entrare in contatto e informare le potenziali vittime (donne accolte nel sistema della protezione internazionale, della tratta, dei minori stranieri non accompagnati, sex workers, ecc)
- Consulenza agli/alle operatori/trici dei sistemi a "confine" del sistema degli interventi in aiuto alle vittime di violenza quali il sistema della tratta, i Msna e i richiedenti/titolari protezione internazionale, i servizi di bassa soglia
- Raccolta preliminare di informazioni sugli eventuali vissuti e/o condizioni attuali di violenza riportati dalla donna, unitamente a tutte le altre informazioni fornite da soggetti terzi che possono ragionevolmente far ritenere che la persona interessata si trovi in una situazione di rischio per la presenza di persone rispetto alle quali sono stati notati - o la stessa donna ha segnalato - comportamenti che fanno pensare a situazioni ascrivibili a violenza
- Informare le donne dei servizi specifici per la risposta ai bisogni collegati alle esperienze di violenza, segnalando loro la rilevanza che tali vissuti possono avere rispetto al titolo di soggiorno e/o ai dispositivi di protezione e tutela per le donne vittime di violenza
- Procedere con l'invio al centro antiviolenza e ad altri servizi specializzati

Attori

- Operatori/trici sociali pubblici o del privato sociale dei Sistemi Antitratta
- Operatrici dei Centri Antiviolenza
- Staff organizzazioni internazionali (IOM, UNHCR) o del privato sociale impiegato nelle operazioni di sbarco e negli hotspots
- Operatori/trici Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR)
- Operatori/trici dei centri per richiedenti/titolari protezione internazionale e altre forme di permessi speciali (Siproimi, Cas)
- Operatori socio-sanitari
- Figure di riferimento della comunità migrante di appartenenza (religiosa e non)
- Commissione territoriale asilo (Prefettura)
- Operatori Forze dell'Ordine (Polizia di Stato, Carabinieri, Polizia di Frontiera, Polizia Urbana)
- Operatori del sistema giustizia (Procure ordinarie, Procure Distrettuali Antimafia)
- Uffici di Servizio Sociale, inclusi quelli per la Tutela dei minori in caso di vittime minorenni
- Mediatori/trici linguistico culturali
- Operatori legali e avvocati
- Tutori legali
- Operatori sociali pubblici o del privato sociale impiegato nell'area del disagio sociale, servizi di bassa soglia
- A seconda delle modalità di emersione la vittima stessa, famiglia o conoscenti
- Operatori/trici dei sistemi che entrano in contatto con la popolazione migrante

Obiettivi

- Favorire l'emersione delle donne vittime di violenza tra le richiedenti/titolari protezione internazionale e/o altre tipologie di permessi di soggiorno speciale, al fine di garantire interventi di risposta efficaci e coordinati
- Migliorare la conoscenza del fenomeno della violenza maschile contro le donne basata sul genere, anche in relazione alla sua rilevanza per il titolo di soggiorno
- Predisporre un monitoraggio del fenomeno, delle sue casistiche e dei legami esistenti con altri ambiti quali la tratta e/o lo sfruttamento
- Costruire un sistema per facilitare l'invio delle donne titolari/richiedenti protezione verso i Centri Antiviolenza e altri servizi specializzati
- Evitare la ri-vittimizzazione istituzionale delle donne vittime di violenza derivante da un mancato riconoscimento delle loro condizioni.



Procedure

- Numero verde gratuito di pubblica utilità 1522 per la raccolta delle richieste di aiuto da parte delle vittime, ma anche per richieste degli/delle operatori/trici
- Materiale informativo multi-lingua sui servizi in aiuto alle vittime di violenza e sulla rilevanza dei vissuti/condizioni attuali di violenza rispetto al titolo di soggiorno
- Creazione di indicatori/check-list di intervento finalizzati a migliorare la capacità di identificazione della violenza e le risposte nei diversi ambiti di possibile emersione
- Attivazione di un sistema di invio delle (potenziali) vittime a personale qualificato nell'assistenza e nella protezione delle donne vittime di violenza
- Primo ascolto narrazione della vittima
- Risposta ai bisogni immediati della vittima, in particolare accesso ai servizi sanitari
- Momenti di condivisione e scambio reciproco di informazione tra i diversi contesti/ambienti della protezione sulla base dei sistemi esistenti per questi target di donne/ragazze straniere, perciò sistema anti-violenza, Art. 18 progetti anti-tratta, progetti SIPROIMI, progetti collegati alla Prefettura, progetti inerenti gli interventi di bassa soglia, servizi sanitari rivolti alla popolazione straniera
- Scambio informazioni con Commissione territoriale asilo

Contesti

- Sistema richiedenti/titolari protezione internazionale
- Sistema tratta e grave sfruttamento
- Sistema dei MSNA
- All'interno degli interventi dei servizi sociali o educativi e delle aziende sanitarie
- All'interno degli interventi a bassa soglia rivolti alle popolazioni non residenti e senza dimora
- Attività di contatto delle popolazioni a rischio di sfruttamento (sessuale, lavorativo, accattonaggio, attività criminali forzate)

Metodologie e strumenti operativi

- Approccio basato sul rispetto degli standard definiti nei principali strumenti sui diritti umani
- Approccio multidimensionale orientato in chiave di lavoro multi-agenzia tra le istituzioni pubbliche e le agenzie del privato sociale
- Approccio di genere
- Mediazione linguistico-culturale
- Personale di sesso femminile
- Luoghi riservati
- Ascolto senza la presenza di membri della famiglia uomini

Area della Valutazione e formalizzazione richiesta di aiuto donne richiedenti/titolari protezione internazionale coinvolte in situazioni di violenza



Attività

- Informazione in lingua e orientamento alla donna sulla propria condizione giuridica, sui sistemi di protezione e i programmi di assistenza rivolti alle vittime di violenza
- Condivisione e analisi multi-agenzia della storia della donna, dei possibili rischi e garanzia di immediata sicurezza per la vittima, tenendo in considerazione l'eventuale vicinanza/presenza del maltrattante e dei suoi rapporti con la donna stessa
- Sistematizzazione delle informazioni raccolte dagli operatori del sistema presso il quale la donna è in carico con il supporto delle operatrici dei CeAV, al fine sia di valutare i possibili percorsi di regolarizzazione offerti dalla normativa nazionale sia i dispositivi di protezione e tutela per le vittime di violenza
- Eventuale accompagnamento alla denuncia/querela

Procedure

- Valutazione multi-agenzia del rischio e individuazione di misure per la sicurezza e il benessere della vittima
- Valutazione attenta del ruolo della famiglia e del legame della donna con essa, nonché con altri soggetti della comunità di riferimento
- Comprendere, attraverso l'analisi della vicenda migratoria della donna, il suo aspetto fisico e il suo stato psicologico, il suo racconto e in generale altri elementi che emergono dal confronto con la persona o da circostanze ulteriori – tra le quali le dichiarazioni o i timori di eventuali altri operatori sociali a contatto con essa, se una donna è vittima di violenza e se le violenze che subisce o che ha subito o che è a rischio di subire possono essere finalizzate ad altro scopo, ad esempio al grave sfruttamento

Attori

- Operatrici dei Centri Antiviolenza
- Operatori/trici sociali pubblici o del privato sociale dei sistemi antitrattra
- Operatori/trici Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR)
- Operatori/trici dei centri per richiedenti/titolari protezione internazionale e altre forme di permessi speciali (Siproimi, Cas)
- Operatori socio-sanitari
- Prefettura, Commissione territoriale asilo
- Operatori Forze dell'Ordine
- Operatori del sistema giustizia
- Uffici di Servizio Sociale, inclusi quelli per la Tutela dei minori in caso di vittime minorenni
- Mediatori/trici linguistico culturali
- Operatori legali e avvocati
- Tutori legali
- Operatori sociali pubblici o del privato sociale impiegato con popolazioni a rischio e servizi di bassa soglia

Contesti

- Commissione Territoriale Asilo (Prefettura)
- Centri Antiviolenza
- Questura
- Procura ordinaria
- Procure speciali antitrattra

Obiettivi

- Emersione dei fatti di violenza nella vicenda migratoria e/o nella condizione attuale delle donne funzionalmente al titolo di soggiorno, al percorso di accoglienza e alla tutela dei diritti
- Cristallizzare, se possibile, il racconto della donna e formalizzare l'eventuale richiesta di aiuto
- Garantire una protezione e un'assistenza conformi il più possibile a una corretta applicazione del catalogo dei diritti umani
- Offrire alla donna una risposta coordinata, basata su un approccio multisettoriale orientato a mettere al centro la persona sopravvissuta alle violenze, garantendole un accesso paritario e non discriminatorio ai servizi disponibili
- Percorso personalizzato di fuoriuscita dalla violenza che tenga conto inter-sezionalità
- Evitare re-vittimizzazione

Metodologie e strumenti operativi

- Lettura sociale del fenomeno della violenza maschile contro le donne
- Accoglienza e ascolto empatico, non giudicante
- Approccio incentrato sulla persona per instaurare un contatto positivo con le (potenziali) vittime
- Approccio multidisciplinare e coordinato fra i servizi che metta al centro dell'intervento i bisogni e le scelte della donna
- Personale di sesso femminile
- Luoghi riservati
- Ascolto senza la presenza di membri della famiglia uomini
- Alla richiedente dovrebbe essere assicurato che la sua domanda sarà trattata con la massima riservatezza e che le informazioni fornite non saranno divulgate a membri della sua famiglia
- Ogni azione, dall'attivazione di servizi, alle possibili denunce, viene intrapresa solo con il consenso della donna
- Mediazione linguistico-culturale
- Accompagnamento legale
- Lavoro di rete multiagenzia

Area del Percorso personalizzato di fuoriuscita dalla violenza di donne richiedenti/titolari protezione internazionale



Attività

- Prima assistenza e messa in sicurezza, eventualmente prevedendo un trasferimento in altra struttura per richiedenti/titolari protezione, l'attivazione di dispositivi di protezione (ordini allontanamento, divieto avvicinamento, ecc);
- Presa in carico di lungo termine finalizzata all'empowerment e all'inclusione sociale della donna, che ricomprenda accesso alle cure mediche, al sostegno psicologico, supporto nell'elaborazione del trauma e/o vissuti quali torture e trattamenti inumani o degradanti, all'assistenza legale, attività collegate all'educazione o alla formazione professionale, inclusione lavorativa, accesso alla casa
- Orientamento su opzioni disponibili per l'assistenza a lungo termine, le opportunità legali, il rientro volontario assistito, ecc.
- Assistenza legale per la regolarizzazione e/o conversione permesso di soggiorno
- Accesso al gratuito patrocinio e assistenza legale in quanto vittima di reato (costituzione parte civile, risarcimento)
- Sostegno alla genitorialità

Procedure

- Definizione del piano di protezione nel quadro di un accompagnamento ai servizi legali orientato in chiave femminista e attuato conformemente ai requisiti dell'intesa Stato Regioni del 27 novembre 2014 e del D.P.R. 93/2013
- Definizione di un percorso personalizzato di fuoriuscita dalla violenza
- Empowerment e sviluppo competenze
- Orientamento al lavoro
- Orientamento all'autonomia abitativa
- Orientamento e affiancamento a servizi pubblici o privati
- Lavoro di rete con i servizi socio-sanitari, le Forze dell'Ordine, gli avvocati, i Tribunali e le altre istituzioni coinvolte

Attori

- Operatrici dei Centri Antiviolenza
- Operatori/trici sociali pubblici o del privato sociale dei sistemi antitratta
- Operatori/trici Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR)
- Operatori/trici dei centri per richiedenti/titolari protezione internazionale e altre forme di permessi speciali (Siproimi, Cas)
- Operatori socio-sanitari
- Operatori Forze dell'Ordine
- Operatori del sistema giustizia
- Uffici di Servizio Sociale, inclusi quelli per la Tutela dei minori in caso di vittime minorenni
- Mediatori/trici linguistico culturali
- Operatori legali e avvocati
- Tutori legali
- Sindacati
- Operatori sociali pubblici o del privato sociale impiegato con popolazioni a rischio e servizi di bassa soglia

Contesti

- Operatrici dei Centri Antiviolenza / case rifugio
- Operatori/trici sociali pubblici o del privato sociale dei sistemi antitratta
- Operatori/trici dei centri per richiedenti/titolari protezione internazionale e altre forme di permessi speciali (Siproimi, Cas)

Obiettivi

- Garantire alla vittima un'assistenza adeguata in termini di tutela, sostegno e protezione
- Percorso personalizzato/Progetto individuale
- Promozione dell'empowerment, dell'autonomia e dell'autoaffermazione della donna
- Costruzione di una rete di supporto
- Attivazione dei servizi del territorio finalizzata alla costruzione di percorsi integrati di presa in carico della donna e degli/delle eventuali minori

Metodologie e strumenti operativi

- Rispetto dei tempi della donna
- Approccio multidisciplinare e coordinato fra i servizi che metta al centro dell'intervento i bisogni e le scelte della donna
- Ogni azione, dall'attivazione di servizi, alle possibili denunce, viene intrapresa solo con il consenso della donna
- Mediazione linguistico-culturale
- Accompagnamento legale
- Lavoro di rete multi-agenzia
- Esplicito divieto di applicare le tecniche di mediazione familiare

Stampato nel mese di luglio 2020
Presso la CLEUP “Coop. Libreria Editrice Università di Padova”
Via G. Belzoni, 118/3 – Padova (Tel. 049/8753496)

www.cleup.it – www.facebook.com/cleup

