

Donne straniere diritti umani questioni di genere

Riflessioni su legislazione e prassi

a cura di
Anna Brambilla, Paola Degani
Marco Paggi, Nazzarena Zorzella



Donne straniere, diritti umani,
questioni di genere
Riflessioni su legislazione e prassi

a cura di

Anna Brambilla, Paola Degani,
Marco Paggi, Nazzarena Zorzella

cleup

1222-2022
800
ANNI



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

40
1982 — 2022



CENTRO DI ATENEIO
PER I DIRITTI UMANI
ANTONIO PAPISCA



Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'immigrazione

Volume realizzato con il contributo del Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca” dell’Università degli Studi Padova nell’ambito delle iniziative proposte in occasione del 40° anniversario in collaborazione con l’Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione (ASGI)

Revisione scientifica dei testi: Avv. Massimo Pastore

Il contenuto di questa pubblicazione è di sola responsabilità degli autori e ne rappresenta la loro personale visione.

Publicato con licenza Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC-BY-NC-ND 4.0).

L’opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d’autore.

L’utente nel momento in cui effettua il download dell’opera accetta tutte le condizioni della licenza d’uso dell’opera previste e comunicate sul sito:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

ISBN 978 88 5495 558 5

Copyright:

Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca” - Università degli Studi Padova

ASGI – Associazione studi giuridici per l’immigrazione

I contenuti di questa pubblicazione possono essere utilizzati e copiati liberamente per scopi educativi e altri scopi non commerciali, a condizione che ogni riproduzione sia accompagnata dalla citazione della fonte



Foto di copertina di Nicola Zappa.

La foto originale ritrae un’opera realizzata a Marsiglia, quartiere del Panier ed è stata scattata a luglio 2022.

Il particolare dell’opera riprodotto in copertina non risulta alterato o modificato. La pubblicazione per la quale è stata utilizzata non verrà diffusa commercialmente o utilizzata a fini economici. L’autore si assume ogni responsabilità derivante dall’uso dell’opera.

Indice

PREFAZIONE p. 9
Gabriella Salvino, Lorenzo Trucco

INTRODUZIONE p. 13
Anna Brambilla, Paola Degani, Marco Paggi, Nazzena Zorzella

PARTE 1

DONNE STRANIERE, VULNERABILITÀ, CONTESTI E VIOLAZIONI

DONNE STRANIERE E VULNERABILITÀ.
UNA POSSIBILE LETTURA CRITICA p. 25
Monia Giovannetti, Nazzena Zorzella

LO SFRUTTAMENTO NEL LAVORO DOMESTICO DI CURA:
DALL'INVISIBILITÀ SOCIALE ALL'INVISIBILITÀ GIURIDICA p. 51
Marco Paggi

DONNE E FRONTIERE. PER UN VIAGGIO SENZA MAPPE p. 67
Anna Brambilla, Amarilda Lici

LA SENTENZA A.I. c. ITALIA: DONNE E MINORI STRANIERI NELLA
CRISI DELL'ATTUALE SISTEMA DI PROTEZIONE DEI MINORI E
DELL'ADOZIONE LEGITTIMANTE IN UNA PROSPETTIVA DI GENERE p. 89
Cristina Laura Cecchini

DONNE STRANIERE E DETENZIONE:
TRA CRITICITÀ E PRASSI VIRTUOSE p. 107
Donatella Bava, Ornella Fiore

IL DIRITTO ALLA CURA E LA TUTELA DELLA SALUTE
RIPRODUTTIVA DELLE DONNE MIGRANTI p. 131
Roberta Aria

LA GRAVE MARGINALITÀ COME OSTACOLO AL DIRITTO
DI SOGGIORNO DELLE DONNE UE p. 151
Giovanni Barbariol

DONNE, CITTADINANZA E APOLIDIA p. 171
Luce Alessandra Bonzano, Federica Casartelli

PARTE 2

DONNE STRANIERE, AZIONABILITÀ DEI DIRITTI E VIOLENZA

SULL'AZIONABILITÀ DEI DIRITTI UMANI DELLE DONNE
STRANIERE VITTIME DI VIOLENZA. CRITICITÀ IN AMBITO PENALE p. 195
Aurora d'Agostino, Paola Degani

IL PERMESSO DI SOGGIORNO PER VITTIME DI VIOLENZA
DOMESTICA: APPLICAZIONE E CRITICITÀ ALLA LUCE DELLA
CONVENZIONE DI ISTANBUL p. 215
Chiara Pigato

LE DONNE STRANIERE NEGLI INSEDIAMENTI INFORMALI
TRA DISCRIMINAZIONI INTERSEZIONALI, GRAVE SFRUTTAMENTO
E VIOLENZA p. 231
Erminia Sabrina Rizzzi

LE DONNE E LE BAMBINE VITTIME DI REATI CULTURALMENTE MOTIVATI <i>Francesco Di Pietro</i>	p. 251
SULLA NON PUNIBILITÀ DELLE PERSONE SOPRAVVISSUTE A TRATTA PER LE ATTIVITÀ ILLECITE COMMESSE A CAUSA E NELL'AMBITO DELLA VICENDA DI <i>TRAFFICKING</i> ESPERTA: SPUNTI E RIFLESSIONI SULL'APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO <i>Salvatore Fachile, Olivia Lopez Curzi</i>	p. 271
DONNE E PROTEZIONE INTERNAZIONALE: LA TUTELA DEI DIRITTI E LA RISPOSTA AI BISOGNI <i>Chiara Cirillo, Francesca Nicodemi</i>	p. 287
NOTA SU AUTRICI E AUTORI	p. 307

Prefazione

Gabriella Salviulo
Università degli Studi Padova

Lorenzo Trucco
Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Questo lavoro nasce da un incontro “naturale” tra Paola Degani, che tra i propri temi di ricerca è da sempre interessata alla condizione delle donne e all'interno di questo settore di ricerca anche alla relazione che intercorre tra donne migranti e diritti umani, e ASGI, Associazione studi giuridici sull'immigrazione, una realtà associativa che nell'affrontare i problemi di carattere giuridico attinenti all'immigrazione, alla condizione dello straniero (nonché dell'apolide e del rifugiato), alla disciplina della cittadinanza nell'ordinamento italiano (e non solo), alla tutela contro la discriminazione, il razzismo e la xenofobia, ha cercato di mantenere un equilibrio tra sviluppo del profilo professionale specialistico degli avvocati e circolazione di conoscenze in chiave critica circa le ricadute degli attuali scenari di policy in materia di immigrazione.

Dopo la sperimentazione di un percorso formativo a carattere seminariale, ideato congiuntamente da Paola Degani e Anna Brambilla, e organizzato attorno al tema della protezione delle donne migranti coinvolte in situazioni di grave sfruttamento, la riflessione sul tema dello sfruttamento, delle vulnerabilità multiple e delle disuguaglianze strutturali tra uomini e donne migranti è proseguita coinvolgendo anche molte delle autrici e degli autori dei contributi raccolti in questo libro.

Da questo percorso e da un'idea che Marco Paggi ha condiviso prima con Paola Degani e poi con Nazzarena Zorzella e Anna Brambilla nasce quindi questo volume che il Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca” dell'Università di Padova e ASGI propongono non solo come contributo di conoscenza ma anche come punto di partenza per una riflessione sulle ricadute che la legislazione e le prassi in materia di immigrazione hanno sulle donne migranti alla luce dell'esperienza applicativa in alcuni ambiti strategici che le autrici e gli autori di questo lavoro ritengono rilevanti rispetto al tema della tutela dei diritti umani delle donne e della necessaria lettura di genere che oggi anche i dispositivi regolativi in materia di immigrazione richiedono.

In questi anni il Centro di Ateneo per i diritti umani “Antonio Papisca” dell'Università di Padova, per ciò che concerne la studio in materia di immigrazione, ha posto al centro del proprio impegno accademico e divulgativo il tema del

grave sfruttamento e della tratta di esseri umani con particolare attenzione alle donne, nella consapevolezza che la gravità delle situazioni sottese a questi fenomeni merita un posto speciale nelle attività di ricerca e di terza missione che il Centro è chiamato a sviluppare. Sono essenziali l'impegno, il rigore metodologico e la competenza per operare con professionalità affinché le persone che vivono in condizioni di grave pregiudizio dei diritti umani in relazione a circostanze di grave sfruttamento e violenza possano ri-definirsi attraverso un progetto esistenziale diverso.

Il tema del grave sfruttamento, così come quello della condizione femminile, hanno da tempo trovato nel perimetro dei diritti umani il contesto entro il quale ricavare politiche e norme volte, sia a proteggere le persone, sia a tentare di contrastare le attività criminali che speculano sul bisogno di migrare e sulla vulnerabilità di tante persone. La migrante è una persona dal profilo identitario complesso ed è su questa complessità che deve intervenire la politica mettendo al centro i diritti di tutte coloro che, per ragioni diverse, si trovano nelle condizioni di dover abbandonare il proprio paese.

La tutela dei diritti dei cittadini e delle cittadine straniere che si trovano in condizioni di grave sfruttamento non può prescindere da un altro grande tema quello dei canali di ingresso per l'arrivo in Italia. La crisi del diritto di asilo e gli atti di violenza esercitati dalle autorità statuali nei confronti delle persone in movimento impongono un cambio di prospettiva o, quanto meno, un allargamento dello sguardo. Lo *Ius Migrandi*, per riprendere il titolo del volume pubblicato su iniziativa di ASGI per celebrare i 20 anni di vita della rivista «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza» infatti manifesta oggi una sproporzione rilevante tra il riconoscimento di un diritto di emigrare e i limiti imposti all'immigrazione dagli Stati nazionali (e non solo), in altre parole una distanza che appare progressivamente estendersi tra il diritto di migrare e i diritti dei migranti e che è culminata in questi anni in una moltiplicazione di status soggettivi ai quali corrispondono possibilità di accesso e gradi di godimento dei diritti assai diversi. Si tratta di situazioni che, nel rispondere all'esigenza della Politics di "marcare" i migranti sulla base delle distinzioni canoniche utilizzate anche nel diritto (espressione delle Policy in materia), faticano a cogliere la complessità dei flussi migratori misti e delle identità plurime delle protagoniste di questa immigrazione perciò delle condizioni umane sottese ai progetti e ai vissuti di cui sono portatrici le donne migranti. Nella riflessione sulle donne migranti la prospettiva dei diritti umani riveste un ruolo di primo piano poiché le migrazioni internazionali sollecitano un'attenzione diversa a riguardo del nesso genere/sex/potere e della falsa neutralità del "soggetto migrante" che va oltre il fenomeno della "femminilizzazione delle migrazioni" e che pone con forza l'esigenza di mettere in luce le ricadute degli attuali dispositivi normativi sulle don-

ne e le tensioni sugli strumenti di regolazione dei fenomeni migratori che la loro presenza è in grado di determinare.

Questo volume, nella sua semplicità e senza pretese di completezza intende dunque andare in queste molteplici direzioni: offrire molteplici punti di vista; cambiare lo sguardo; produrre conoscenza. La conoscenza è, come sempre, la via maestra per costruire la capacità di intervenire per far fronte alle condizioni che gli uomini e le donne migranti vivono, valutandone le esigenze e rispondendo alle loro domande con l'obiettivo di contrastare in modo adeguato le molteplici forme della vulnerabilità e della discriminazione ma anche di favorire la piena esplicazione delle loro capacità di azione e di pensiero.

Nota sul Centro di Ateneo per i Diritti Umani

Il Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" dell'Università degli Studi di Padova da lui fondato nel 1982 durante gli anni della Presidenza della Facoltà di Scienze Politiche, promuove l'elaborazione di una cultura fondata sui valori universali quali i diritti umani, la pace, il rispetto per l'ambiente, la solidarietà internazionale. Il Centro pone a fondamento della propria attività il riconoscimento e la salvaguardia della dignità umana della libertà e dell'uguaglianza di tutti gli esseri umani in linea con la dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, delle convenzioni e risoluzioni successive fino ai giorni nostri e alla prospettiva futura nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, che rappresenta un invito ad agire per cambiare il nostro mondo. L'Agenda 2030 ci chiede di agire con impegno, coraggio e responsabilità individuali e collettive per trasformare il nostro mondo in una visione di giustizia.

È appena il caso di sottolineare, con le parole di Antonio Papisca, che si ha piena giustizia quando le persone sono messe in grado di esercitare la "libertà da" e le "libertà di" e "per" e quindi capaci di scegliere.

Nota su ASGI

L'ASGI è un'associazione di promozione sociale nata dall'intenzione di condire la normativa nascente in tema d'immigrazione da un gruppo di avvocati, giuristi e studiosi, che ha, nel tempo, contribuito con suoi documenti, iniziative ed azioni processuali, all'elaborazione dei testi normativi statali e comunitari in materia di immigrazione, asilo e cittadinanza, promuovendo nel dibattito politico-parlamentare e nell'operato dei pubblici poteri la tutela dei diritti nei confronti degli stranieri. Inizialmente formata da professori universitari e avvocati, nel tempo si è trasformata in una rete di persone che comprende anche operatori legali, studenti e ricercatori e che rappresenta un punto di riferimento per l'aggiornamento e

l'approfondimento sui temi dell'immigrazione e dell'asilo diffondendo sul territorio una cultura dell'integrazione attraverso la tutela dei diritti. Dal 1999 è attiva con la pubblicazione della rivista "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", promossa in collaborazione con Magistratura Democratica allo scopo di dotare di strumenti conoscitivi coloro che operano nel settore dell'immigrazione.

Ringraziamento

Il Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca" è profondamente grato a Paola Degani per la competenza, l'impegno e il rigore scientifico e metodologico con i quali affronta i temi sviluppati nel presente testo nonché ad ASGI per la preziosa collaborazione senza la quale questo lavoro non sarebbe stato possibile.

Introduzione

Anna Brambilla

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Paola Degani

Università degli Studi Padova

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Marco Paggi

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Nazzarena Zorzella

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Le donne costituiscono una componente assai significativa dei processi migratori attuali. Sul piano quantitativo sono infatti circa la metà dei migranti nel mondo¹, ma l'importanza del loro migrare non è riducibile al mero dato numerico. Infatti tante e tutte rilevanti sono le implicazioni e le ricadute che discendono in termini di obblighi, aspettative, possibilità, limitazioni e opportunità e che, nel loro essere definite sulla base di appartenenze diverse quali nazionalità, classe, razza/etnia, età, sessualità, religione, disabilità, eccetera, possono incidere sulle circostanze delle stesse migrazioni nonché nella determinazione del nesso genere/sexo/migrazioni.

Solo a partire dagli anni '80 del secolo scorso il dibattito femminista ha iniziato a proporre una riflessione sistematica su questi temi che ha favorito una eco e una domanda politica, anche in termini di riconoscimento della specificità dell'esperienza delle donne, che si è poi riverberata nelle arene internazionali rendendo necessaria la pubblicazione, a partire dal 1998, dei dati sulle migrazioni femminili da parte della Divisione Popolazione del Segretariato delle Nazioni Unite del Dipartimento degli Affari Economici e Sociali (Desa).

È in questa fase storica e sulla base delle evidenze che questa raccolta esprime che si consolida la nozione di “femminilizzazione delle migrazioni”.

¹ J. H. KC HENNEBRY, K. WILLIAMS, *Gender and Migration Data: A Guide for Evidence-based, Gender-responsive Migration Governance*, IOM, Geneva, 2021, <<https://publications.iom.int/system/files/pdf/Gender-and-Migration-Data.pdf>>, in tema anche: CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS (a cura di), *Dossier Immigrazione 2021*, IDOS, Roma 2021.

La questione di genere quando la si considera in relazione ai movimenti migratori² non è riducibile alla mera addizione delle donne alla categoria “dello straniero”, bensì, evocando il dibattito femminista e segnatamente il giusfemminismo³, le questioni centrali attorno alla quale interrogarsi in modo critico concernono le modalità con cui normalmente vengono analizzati e interpretati i fenomeni migratori nel loro complesso e le logiche sottese all’adozione dei dispositivi di natura regolativa che determinano e vincolano la libertà di movimento e di autodeterminazione di migliaia e migliaia di persone ogni giorno.

Non si tratta unicamente di analizzare la componente femminile dei flussi migratori bensì, utilizzando le parole di Camille Schmolli, di “femminilizzare lo sguardo”⁴ e di modificare quindi l’approccio, riconoscendo il ruolo distinto e differenziato delle donne nella migrazione e restituendone pienamente il valore.

È questa un’esigenza che – in chiave inclusiva – attraversa i temi degli studi critici sui confini e, in particolare, di quelli che ne hanno evidenziato la funzione di dominazione e sfruttamento, oltre che di esclusione e che analizzano la condizione dello “straniero” a partire da un’un’osservazione dell’organizzazione della società e delle sue forme di relazione.⁵ Si osservano perciò da un lato l’agire dei meccanismi di potere all’interno della sfera privata, dall’altro la valenza politica di ciò che avviene in questo ambito, a partire dal ruolo delle donne nella riproduzione sociale,

² E. RIGO, *Genere, migrazioni, diritto*, in M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Ius migrandi. Trent’anni di politiche e legislazione sull’immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2020, <<http://bit.ly/francoangeli-0a>>

³ In tema cfr tra i tanti: T. PITCH, *Sesso e genere del e nel diritto: il femminismo giuridico*, in E. SANTORO (a cura di), *Diritto come questione sociale*, Giappichelli, Torino, 2010, 91 ss.; B. PEZZINI (a cura di), *Genere e diritto. Come il genere costruisce il diritto e il diritto costruisce il genere*, Bergamo University Press, Bergamo, 2012; S. SCARPONI (a cura di), *Diritto e genere. Analisi interdisciplinare e comparata*, San Giuliano Milanese, Cedam, 2014, T. CASADEI (a cura di), *Donne, diritto, diritti. Prospettive del giusfemminismo*, Giappichelli, Torino, 2015; dello stesso autore anche: *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria* Aracne, Aprilia, 2018; F. POGGI, *Diversi per diritto. Le disuguaglianze formali di genere e le loro giustificazioni nel diritto italiano vigente*, in «Diritto e questioni pubbliche», 2015, (15) n. 2, <http://www.dirittoquestionipubbliche.org/page/2015_n15-2/003_Mono1_Poggi.pdf> ss; M. G. BERNARDINI, O. GIOLO, (a cura di), *Critiche di genere. Percorsi, norme e identità nel pensiero femminista*, Aracne, Roma, 2015, e delle medesime autrici anche: (a cura di), *Le teorie critiche del diritto*, «Quaderni de L’altro diritto» 2017, (4); F. BALSAMO, L’incontro tra femminismi e donne migranti: appunti per una riflessione», «Narrativa», 2015, (37), <<http://journals.openedition.org/narrativa/988>>; O. GIOLO, *Oltre la critica. Appunti per una contemporanea teoria femminista del diritto*, «Diritto e questioni pubbliche», 2015, (15), n. 2, <http://www.dirittoquestionipubbliche.org/page/2015_n15-2/006_Mono1_Giolo.pdf>; SCARPONI S. (a cura di), *Diritto e genere. Analisi interdisciplinare e comparata*, Cedam, San Giuliano Milanese, 2014.

⁴ C. SCHMOLL, *Le dannate del mare. Donne e frontiere nel Mediterraneo*, Astrate edizioni, Pisa, 2022.

⁵ B. PINELLI, *Migranti e Rifugiate. Antropologia, genere e politica*, Milano, Raffello Cortina, 2019; E. RIGO, *La straniera. Mobilità, confini e riproduzione sociale oltre lo straniero di Simmel*, «Teoria Politica», 2020, (10), pp. 263-275, <<https://iris.uniroma3.it/retrieve/e397d80e-7da0-b0de-e0536605fe0a1c76/La%20stranieraTeoria%20Politica.pdf>>; Id, *La straniera. Migrazioni, asilo, sfruttamento in una prospettiva di genere*, Carocci, Roma, 2022;

dall'assenza del riconoscimento del valore che in essa si produce e dalla sua funzione in rapporto all'organizzazione socio-economica della società. In altre parole si considera la dicotomia spazio pubblico / spazio privato e la sua connotazione in termini di attribuzione di posizionamenti sessualmente definiti anche quando si riflette sui movimenti migratori e sulla distanza che intercorre non solo tra i vissuti e le narrazioni dei migranti e delle migranti, ma anche nel discorso pubblico e ovviamente nell'accesso e nel godimento dei diritti collegati ai dispositivi preposti alla regolazione del loro ingresso e soggiorno.

All'interno all'esperienza politica del femminismo, nel corso dei decenni, numerose trasformazioni, come la de-costruzione del soggetto, la frammentazione dei movimenti e la moltiplicazione delle politiche identitarie, sono state accompagnate dall'affermarsi della costruzione sociale del genere, permettendo una lettura diversa del portato trasformativo dell'azione delle donne e della pluralità dei loro vissuti e esperienze, anche con riferimento alle vicende migratorie.

La consapevolezza e il riconoscimento delle differenze tra donne – differenze culturali, sociali e razziali o etniche, ma anche sessuali, generazionali, geografiche e “di genere”⁶ – hanno inoltre contribuito in modo importante a contenere il rischio dell'essenzialismo di genere⁷ e valorizzato un approccio intersezionale che hanno permesso di recuperare, anche se solo parzialmente, i temi del potere e del dominio attraverso il sistema sesso/genere, utilizzando chiavi di lettura che stanno restituendo alle donne migranti la complessità delle vicende che caratterizza le loro storie.

La lettura femminista dello spazio interroga la sua dimensione politica fin dagli anni '70 del secolo scorso e ci permette di comprendere come e perché le donne siano state storicamente poste ai margini della cittadinanza⁸, quale sia realmente la possibilità di muoversi liberamente che esse hanno e quale sia la distanza che intercorre tra lo straniero e la straniera, il migrante e la migrante, in altri termini quale sia il soggetto per il quale i diritti e le norme giuridiche in materia di immigrazione siano pensati e quali i rapporti di potere che li strutturano.

L'importanza del “genere” nel contesto delle migrazioni ha ricevuto un'attenzione crescente negli ultimi anni anche grazie al “radicamento” nel catalogo dei diritti umani internazionalmente riconosciuti dei diritti delle donne e più ampiamente della valenza politica di cui questi diritti sono portatori. Il catalogo dei diritti umani e la *machinery* inerente alla loro protezione hanno proceduto in chiave progressiva manifestando una evidente tensione verso l'espansione, sia relativa-

⁶ G. SERUGHETTI, *La violenza contro le donne e il problema dell'identità collettiva nel femminismo*, «Politica & Società, Periodico di filosofia politica e studi sociali» 2019, (3), pp. 383-406.

⁷ J. BUTLER, *Questione di genere. Il femminismo e la sovversione dell'identità*, Laterza, Bari, 2022.

⁸ E. RIGO, *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*, Edizione Meltemi, Roma, 2007; M. GIOVANNETTI, M.G. RUGGERINI, *Cittadinanza, immigrazione e genere. Nuove forme di inclusione sociale*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2006, (3), p. 13.

mente al numero e al contenuto dei diritti protetti, sia per l'efficacia e il vigore delle procedure in virtù delle quali gli organismi della comunità internazionale possono riconoscere, promuovere e salvaguardare la vigenza di tali diritti.

Il percorso di riconoscimento e rafforzamento dei diritti umani delle donne ha consentito anche di guardare alle migrazioni femminili attraverso un'altra lente e di considerare le situazioni nella loro concretezza, così come la fenomenologia nella sua dimensione trasversale e universale, cercando di comprendere la complessità dei contesti che sono implicati nelle circostanze dei progetti migratori e degli spostamenti a partire dal riconoscimento della centralità dei bisogni e dalle aspettative delle donne.

La progressiva legittimazione di questo paradigma, attraversato da violazioni più o meno sistematiche, strumentalizzazioni politiche sempre più insidiose, misconoscimenti, e distorsioni varie, è stata possibile anche grazie al femminismo giuridico e alla visibilità che questo filone di pensiero e di analisi ha dato al carattere sessuato dei diritti e del diritto.

Di fatto oggi la questione dei diritti delle donne è al centro del dibattito pubblico su scala globale, non solo per la persistenza di disegualianze strutturali su cui si innestano gravi violazioni dei diritti umani, ma anche per il pregiudizio che il backlash antifemminista sta ponendo agli stessi diritti delle donne in molti paesi.

È evidente infatti che una parte sempre più consistente della società, nel rimanere impermeabile e resistente alle trasformazioni che la società sta inesorabilmente mostrando rispetto alla divisione sessuale dei ruoli sociali, continua a guardare con favore a una visione del mondo fortemente ancorata a logiche patriarcali che si ripercuotono pesantemente sulla vita delle donne e che spesso sono alla base dei progetti migratori al femminile, delle difficoltà che le donne incontrano durante il viaggio così come una volta giunte nel Paese di destinazione e anche del loro protagonismo.

Viviamo in un momento storico fortemente segnato dall'uso politico del diritto – anche in chiave simbolica – e in parallelo assistiamo a una progressiva erosione della possibilità di azionare i diritti e di esigerli sebbene oggi le norme di rango costituzionale e i trattati internazionali e regionali in materia di diritti umani siano davvero numerosi rendendo possibile anche una lettura in combinato disposto di tante norme che, se adeguatamente utilizzate, potrebbero davvero contenere derive antidemocratiche e interpretazioni orientate in una direzione restrittiva delle libertà individuali piuttosto che nel senso contrario. Il diritto in materia di immigrazione così come lo sviluppo delle norme per la protezione e la promozione dei diritti umani delle donne in questo senso sono cruciali.

Allo stesso tempo, un altro rischio che emerge fortemente nel dibattito pubblico contemporaneo è quello di riconoscere la migrazione femminile come distinta da quella maschile solo se e in quanto migrazione vittimizzante; la migrazione

femminile è riconosciuta e, al contrario di quella maschile, legittimata solo se la donna assume la posizione e si auto-identifica come vittima.

In altre parole, è evidente che oggi il ricorso sistemico alla cornice oppositiva – sempre più mainstream – della vittima, quasi sempre di violenza – termine oggi così inflazionato nel suo uso da rischiare di annullarne non solo i significati reali e drammatici che la connotano ma anche di annebbiare la vera funzione sociale rispetto al controllo delle donne che assolve la violenza - sembra poter ricomporre l'intero campo semantico della subordinazione e dell'esclusione sociale delle donne.

Questa “narrazione tossica” non solo appare essere deleteria e completamente confliggente con l'esigenza di “femminilizzare lo sguardo” ma consente di fatto la riproposizione di meccanismi di potere patriarcali e sottrae responsabilità politiche a chi ne detiene rispetto a quello che accade a tante di loro che nel ricercare condizioni di vita migliori si scontrano con situazioni pesanti da gestire e superare.

Al contrario, la “femminilizzazione della migrazione” esprime il crescente numero di donne che migrano in modo indipendente per ragioni diverse, molto spesso in un *mix* di situazioni, in cui la ricerca di un miglioramento della condizione economica si mescola con la ricerca di libertà, che talvolta vuol dire fuga da situazioni di oppressione, violenza basata sul genere e forme di assoggettamento importanti.

Come Annette Kuhn⁹ suggerisce, lungi dall'essere attributi che caratterizzano “naturalmente” le donne, la loro riduzione a vittime, la passività che le caratterizzerebbe, il nesso che questa rappresentazione ha con la centralità della sfera privata e della gratuità del lavoro riproduttivo, questi “codici” formano una catena di significati che nel riproporre una narrazione tradizionale della femminilità presuppongono un soggetto maschile che è costruito in opposizione al suo “altro” secondo una logica dualistica che ha nella coppia pubblico/privato e/o in quella produttivo/riproduttivo i pilastri della costruzione della divisione sessuale dei ruoli e della distanza in termini di potere che ne discende.

Ai limiti posti dallo sguardo vittimizzante si aggiungono poi quelli derivanti dalle scelte politiche e normative. Lo status migratorio generalmente stabilisce limitazioni temporali e materiali al diritto di soggiorno; si tratta di vincoli fondamentali rispetto alla possibilità o meno di lavorare, al poter accedere alle prestazioni sociali e a quelle sanitarie. Le donne all'interno di questo schema regolativo spesso vivono situazioni di dipendenza che limitano la loro autonomia in modo così pervasivo da ridurre, se non annullare, le potenzialità dell'esperienza migratoria rispetto ai percorsi di emancipazione e più ampiamente di autodeterminazione.

⁹ A. KUHN, *The Power of the Image. Essays on Representation and Sexuality*, Routledge, London, 1985, cit in G. SERUGHETTI, *op. cit.*

La mobilità politicamente regolata delle donne è perciò uno spazio conteso, entro il quale l'ordine imposto dall'alto viene continuamente sfidato ed eroso dalle pratiche di agency di coloro che dovrebbero esserne escluse poiché limitate nei loro percorsi da forme di discriminazioni di genere, da forme di sfruttamento plurime, dall'assenza di riconoscimento nelle sedi pubbliche, dal sessismo, dall'esclusione dai provvedimenti di natura redistributiva, dai vincoli amministrativi, in altre parole da forme di asservimento, oppressione e dominio che ovviamente si ripercuotono nell'esperienza migratoria rendendola spesso più "complicata" di quella maschile.

All'interno di questa cornice, o meglio di questi sguardi molteplici e moltiplicatori, si muove il volume che proponiamo.

Senza alcuna pretesa di completezza anche in considerazione della complessità del tema trattato, quello che abbiamo provato a proporre è una riflessione nella quale la prospettiva dei diritti umani e le questioni di genere relativamente a legislazione e prassi in materia di immigrazione potessero essere considerate insieme, è un lavoro collettaneo che, a partire da un approccio realistico al diritto prossimo alla teoria giuridica femminista e/o allo scenario più ampio dei *critical legal studies*¹⁰, potesse offrire una rappresentazione di alcune delle questioni più cruciali sotto il profilo dei diritti umani per le donne straniere.

I contributi proposti nel volume ripercorrono una trama che cerca di svelare come dietro la gestione della migrazione femminile operino logiche e dispositivi economici, politici, culturali e normativi ben radicati nelle società occidentali e italiana in particolare, riproponendo ruoli sociali tradizionalmente assegnati alle donne, con l'aggiunta, per le straniere, di una "colorazione" di invisibilità funzionale ai dispositivi stessi e, nel contempo, con la subalternità attribuita, anche normativamente, all'intera comunità migrante.

L'analisi muove, innanzitutto, dalle frontiere, sempre più oggettivamente indeterminate e fluide, non più collocate ai confini nazionali ma allontanate in Paesi altri, nei quali, attraverso le pervasive politiche europee di respingimenti ed esternalizzazione, comincia la selezione di chi può o non può passare il confine, di chi riesce a farlo e di chi, invece, rimane impigliato in circuiti di indicibile violenza o

¹⁰ I *critical legal studies* sono nati ufficialmente nel 1977 in occasione della conferenza dell'Università del Wisconsin-Madison, ma le radici di questi studi, da cui peraltro discende anche il giusfemminismo, risalgono all'attivismo sociale di molti dei fondatori nel movimento per i diritti civili, in quello contro la guerra del Vietnam e negli ambienti della politica radicale degli anni '60. I fondatori dei CLS hanno ampiamente attinto da altre discipline non giuridiche quali la teoria sociale, la filosofia politica, l'economia e più in genere dal realismo giuridico che notoriamente esprime l'esigenza di guardare con una diversa attenzione al contesto sociale entro il quale si iscrive la stessa regolazione giuridica. Si tratta perciò di una prospettiva marcatamente orientata alla trasformazione e trasversale rispetto ai singoli ambiti scientifici di riferimento, nonché vicina ai temi della democrazia e alle questioni dei gruppi più svantaggiati.

“semplicemente” sparisce nel nulla, in mare, sui monti, lungo le strade europee, perdendo anche il diritto all’identità. (Brambilla, Lici).

Le donne arrivano, via mare o via terra, ma, una volta raggiunta l’Italia, non sempre sono poste nelle condizioni per attraversare le frontiere normative, quelle che selezionano a chi riconoscere il diritto di soggiorno e a chi no, rimanendo invisibilmente intrappolate in luoghi informali - i ghetti - nei quali subiscono violenze ma ove riescono anche, paradossalmente, a esprimere la propria voce di libertà rifiutando quel paternalismo che inficia talvolta il sistema istituzionale (Rizzi).

Ancor prima che nella frontiera, la selezione per le donne migranti nasce nel Paese di origine, in ragione di violenze o discriminazioni subite ma anche per un consapevole esercizio del diritto di autodeterminazione o per la necessità di sostentamento della propria famiglia; aspirazioni che nel progetto migratorio sono spesso silenziate. Varietà di motivazioni che non trovano spazio nella lettura della migrazione femminile, assorbita in quello che si pretende essere un fenomeno neutro, cioè maschile, cui conseguono la non comprensione della sua complessità e l’assenza di politiche sociali che tengano conto anche della specificità di genere. Per converso, ignorando le tante lavoratrici straniere, la rappresentazione pubblica delle migrazioni femminili fa emergere una sola tipologia di donne: le vittime di tratta o di violenza domestica, qualificate come gruppo in sé vulnerabile con effetti inferiorizzanti. Categorizzazione che, nell’escludere chi non vi rientra, non presta attenzione alla capacità e volontà della già vittima di proporsi come soggetto autonomo di diritto. (Giovannetti, Zorzella).

Per valorizzare altre categorie di donne migranti, un’attenzione è stata riservata al lavoro domestico e di cura, svolto in prevalenza da straniere, regolari o meno; settore in cui è intenso lo sfruttamento, ma che è scarsamente osservato e sanzionato perché funzionale al sistema del mercato del lavoro e del welfare italiano (Paggi). Un altro focus guarda allo specifico della migrazione femminile comunitaria, contesto pochissimo analizzato in letteratura, nonostante sia caratterizzato da un forte rischio di marginalizzazione delle lavoratrici comunitarie, in contrasto con i diritti sottesi alla cittadinanza europea (Barbariol).

Nell’ottica di denunciare il rischio di fermarsi a uno stereotipo di genere viene proposta una riflessione sullo specifico contesto della protezione internazionale, che nell’ultimo decennio ha visto un significativo aumento di richiedenti asilo donne, rendendo necessario un adattamento, ancora in corso e non sempre lineare o privo di criticità, della specificità femminile nell’approccio alla richiesta di tutela, senza circoscriverlo alla “vittima-modello” ma cogliendone la complessità (Cirillo, Nicodemi).

Le donne straniere, tutte, incontrano notevoli difficoltà anche nell’esercizio effettivo del diritto alla salute, alla tutela della salute riproduttiva e di quella dei loro figli, a causa del contesto di vita in cui molte vivono (di degrado e/o di precarietà lavorativa) ma anche e soprattutto per la frammentazione dei diritti che distingue

tra regolari e irregolari, per le diversità organizzative dei servizi sanitari nei singoli territori, nonché per la diffusa assenza di servizi di mediazione culturale che consentano una corretta informazione e una altrettanto corretta comprensione (Aria).

Nel tentativo di proporre una riflessione sulle molteplici sfumature della migrazione femminile e sulla mancanza di un approccio di genere, un particolare profilo riguarda l'incremento, negli ultimi anni, di provvedimenti giudiziari che allontanano i figli dalle madri straniere, giudicate inadeguate rispetto a un modello predefinito, che non prende in considerazione né il vissuto di violenza a cui molte sono state esposte nel passato, né l'esistenza di modelli genitoriali differenti con i quali confrontarsi e non scontrarsi. Profili analizzati anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, che offre una lente più rispettosa di un approccio ai diritti che non escluda ma accoglia differenti prospettive (Cecchini).

Nel volume si affronta anche il tema della cittadinanza e di come per le stesse donne italiane la trasmissione dello *status* ai figli sia un percorso che, ancora oggi, fatica a riconoscere pacificamente quel diritto all'uguaglianza uomo-donna introdotto fin dal 1948 dalla Costituzione italiana. Quanto all'apolidia, è condizione spesso collegata al genere femminile in tutti quei Paesi nei quali la donna non ha diritto di trasmettere la propria cittadinanza ai figli o nei quali esistono ostacoli concreti alla stessa registrazione della nascita (Bonzano, Casartelli).

Un'altra questione che trova spazio in questo lavoro collettaneo attiene alla condizione delle donne straniere nella detenzione (Bava, Fiore). Più specificamente le autrici, affrontano le principali tematiche emergenti nell'ambito della detenzione amministrativa e penale: dalla presenza di una mediazione culturale efficace, all'approfondimento dell'esistenza di presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale; dalla verifica di eventuali indici di tratta, alla valorizzazione della genitorialità e dei diritti di eventuali figli minori affiancando alla valutazione delle criticità esistenti, riferimenti alle progettualità virtuose sperimentate in singoli istituti di pena.

Una seconda parte del volume affronta aspetti specifici della giustiziabilità dei diritti delle donne straniere vittime di violenza o di traffico di esseri umani, nonostante la variegata e ampia tutela astrattamente offerta dagli strumenti normativi dei diritti umani e dall'ordinamento nazionale, dei quali si offre ampia rassegna. Punti di partenza della riflessione sono la non neutralità del diritto e come esso contribuisca a determinare il genere, e la necessità di guardare alla condizione femminile, anche migrante, che sappia cogliere tutte le sfaccettature dell'esperienza della persona e l'intersezione di vari fattori che determinano discriminazioni ed esclusione sociale, lasciando però spazio anche alla rivendicazione dei diritti da parte delle donne. Nel concreto dell'azionabilità dei diritti delle donne straniere vittime di violenza, soprattutto in ambito penale, sono evidenziate le criticità riscontrate nella pratica quotidiana, determinate, tra le altre, dall'assenza di servizi

effettivi di mediazione linguistica ma, ancor prima, di servizi legali che consentano alle donne straniere vittime di violenza di conoscere effettivamente i loro diritti e le possibilità di liberarsi dal contesto violento (d'Agostino, Degani).

L'analisi prosegue evidenziando le problematiche relative al permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica introdotto nell'ordinamento nazionale per effetto della Convenzione di Istanbul del 2011, la cui effettività incontra ostacoli legati alla richiesta di requisiti ultronei rispetto alle disposizioni della Convenzione, tra i quali il nulla osta dell'autorità giudiziaria che presuppone inevitabilmente la pendenza di un procedimento penale o il requisito della continuità delle violenze, entrambi non previsti nello strumento internazionale di tutela. L'effetto negativo di tali restrizioni trova conferma nell'esiguità dei permessi di soggiorno *ex art.18 bis TU immigrazione* fino a oggi rilasciati (Pigato).

Un ulteriore innovativo contributo riguarda l'applicazione nell'ordinamento italiano del principio di non punibilità delle persone già vittime di tratta per reati commessi in occasione del *trafficking* e che vedono particolarmente esposte le donne in un'ottica di sfruttamento secondario, i cui effetti le confinano in un circolo vizioso da cui è difficile uscire. L'analisi è svolta alla luce delle raccomandazioni fornite da organismi internazionali ed evidenzia la necessità dell'introduzione nell'ordinamento italiano di una norma espressa di non punibilità (Fachile, Lopez Curzi).

Infine, in tema di conflitti generati da pratiche agite in Italia da persone straniere, un contributo affronta l'impatto che hanno sulle stesse i reati cd. culturalmente orientati, ritenuti frutto di culture dei Paesi di origine, nei quali, soprattutto in ambito domestico e sessuale, vi è un forte asservimento delle donne al potere maschile. L'analisi si svolge attraverso la rassegna delle norme che penalizzano tali pratiche (mutilazioni genitali femminili - induzione o costrizione al matrimonio) e come queste fattispecie penali sono affrontate dall'autorità giudiziaria (Di Pietro).

L'auspicio è che questo volume rappresenti un punto di partenza di un percorso condiviso che conduca a un approccio di genere alla questione migratoria, per restituire a ogni donna (e correlativamente a ogni uomo) quella specificità che caratterizza ogni esistenza umana, in un contesto sociale, politico ed economico che anche nella perpetuazione dei ruoli sociali, produttivi e riproduttivi, fonda le innumerevoli disuguaglianze e discriminazioni.

Siamo consapevoli che il percorso è ancora lungo e che un'ulteriore necessità è quella di "fare spazio" e di superare non solo la dicotomia "uomo/donna" ma anche altre categorie.

Questo percorso può partire dal riconoscimento che tutti i contributi di questo volume sono scritti da persone bianche. Tra tutte le persone che hanno contribuito a scrivere questo libro solo una ha vissuto sulla propria pelle il percorso migratorio.

Nel suo libro “Decolonialità e privilegio. Pratiche femministe e critica al sistema-mondo”¹¹, Rachele Borghi parla di colonialità del potere, del sapere e dell’essere e, richiamando autori come Edgardo Lander e Ramon Grosfoguel, denuncia come, soprattutto a livello universitario, venga privilegiata una conoscenza prodotta da uomini provenienti da soli sei Paesi. «Non solo il sapere occidentale satura completamente lo spazio della conoscenza ma impone modelli di riferimento, lenti che fanno apparire il mondo in un unico colore. Per chiunque»¹². Una possibile risposta, secondo l’autrice, non è tanto quella di sentirsi colpevoli ma di riconoscere i propri privilegi e di utilizzare l’intersezionalità come strumento di analisi utile a comprendere i rapporti di potere¹³ e «Attraverso l’approccio intersezionale possiamo riconoscerci in quanto portatori* di privilegi (ai nostri occhi spesso invisibili), che ci sollecitano a guardare il mondo dal punto di vista di chi quei privilegi non li possiede e a scegliere di dismettere i panni dell’oppressore – per quanto “inconsapevole” – e vestire quelli dell’alleat*»¹⁴.

Ci auguriamo davvero che questo volume possa essere l’inizio di uno sguardo e di un approccio diversi verso le tante specificità di cui le donne straniere sono portatrici nello scenario assai articolato e plurale che lega la prospettiva di genere al paradigma dei diritti umani anche con riferimento alla legislazione e alle prassi.

¹¹ R. BORGI, *Decolonialità e privilegio. Pratiche femministe e critica al sistema-mondo*, Meltemi press srl, Milano, 2020.

¹² *Idem*, p. 82.

¹³ *Idem*, p. 102.

¹⁴ FEMINOSKA, *Intersezionalità. Di oppressioni e privilegi*, in S. COLLING, *Animali in rivolta*, Mimesis, Milano-Udine, 2017, p. 39.

PARTE 1

DONNE STRANIERE, VULNERABILITÀ,
CONTESTI E VIOLAZIONI

Donne straniere e vulnerabilità. Una possibile lettura critica

Monia Giovannetti

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Nazzarena Zorzella

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Abstract: L'intento di questo contributo è di analizzare, nella prima parte, alcuni aspetti relativi alla condizione della donna migrante, che ne evidenziano la fragilità/precarietà/vulnerabilità sociale, per riflettere poi criticamente sul concetto giuridico di persona vulnerabile e sugli istituti di protezione e tutela a questa riservati. In particolare, si offrirà una riflessione sul concetto di vulnerabilità, sotto il profilo giuridico ma anche come sguardo verso persone socialmente svantaggiate o emarginate, o ritenute tali, e come sia stato declinato in relazione alle donne straniere che vivono in Italia, le quali accedono ai diversi sistemi per definire la propria condizione giuridica. Si è cercato, dunque, di offrire una riflessione sull'incidenza concreta della qualificazione di vulnerabilità attribuita a categorie che comprendono la donna straniera e se (e come) essa rappresenti oggettivamente un ostacolo al riconoscimento del suo diritto all'autodeterminazione.

Abstract: The aim of the paper is to analyze, in the first part, some aspects related to the condition of the migrant woman, which highlight her fragility/precariousness/social vulnerability, and then to reflect critically on the legal concept of the vulnerable person and the legal tools to protect them. In particular, a focus on the concept of vulnerability will be provided from a legal perspective but also as a look towards socially disadvantaged or marginalized people, or perceived as such, and how it has been articulated in relation to foreign women living in Italy, who have access to different systems for determining their legal status. An attempt was thus made to offer a thought on the concrete incidence of the qualification of vulnerability ascribed to categories that include foreign woman and whether (and how) it objectively represents an obstacle to the recognition of her right to self-determination.

Parole chiave: *donne migranti, discriminazioni di genere, vulnerabilità, limiti*

Introduzione

Le donne, da almeno due secoli, emigrano e sono protagoniste significative nei processi migratori e della propria storia. Anche oggi la presenza femminile nei movimenti umani è assai rilevante a livello internazionale in quanto le donne

costituiscono la metà dei 280 milioni di migranti nel mondo¹ e la metà degli 89 milioni di persone costrette ad abbandonare le proprie case a causa di conflitti, violenze, persecuzioni e violazioni dei diritti umani².

Questa tendenza globale, confermata anche a livello nazionale dai dati relativi agli spostamenti da e verso il nostro Paese, vede le donne, ieri come oggi – «accanto agli uomini, da sole, per motivi economici o politici, perché costrette o perché ribelli» – agire un protagonismo proprio nella grande avventura migratoria dimostrando «capacità progettuali ed esecutive autonome»³. Ma nonostante la componente femminile nell'emigrazione e nei flussi di migranti in ingresso sia consistente e rilevante per una sua specificità di genere che la contraddistingue dai percorsi migratori maschili, ancora oggi è sottovalutata e soffre di un mancato riconoscimento sia nell'ambito delle scienze storiche, sociali, giuridiche nonché nella politica e, nei media da sempre prevalentemente concentrati sulla figura maschile del migrante⁴.

La mancanza di un approccio *gender oriented* ha impedito, da un lato, di soffermarsi sul ruolo attivo delle donne migranti le quali partecipano, da anni, alla vita sociale cambiando il volto delle nostre città⁵ e condizionando i sistemi di welfare e dall'altro di approfondire i percorsi migratori femminili, i quali si differenziano da quelli maschili in termini di sviluppo, elaborazione, per il modo di

¹ Come evidenziato nel WORLD MIGRATION REPORT pubblicato dall'IOM nel 2022, la stragrande maggioranza degli oltre 281 milioni di migranti internazionali, migra per motivi legati soprattutto al lavoro, alla famiglia e allo studio. Il 48% sono donne, ovvero un segmento che rappresenta il 3,4% della popolazione femminile mondiale. Si veda <<https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>>. Così come più di metà delle persone immigrate in Europa sono donne (55%). Cfr: *Sesto Rapporto annuale dell'Osservatorio sulle migrazioni* del Collegio Carlo Alberto e del Centro Studi Luca d'Agliano,

<https://dagliano.unimi.it/wp-content/uploads/2022/03/Obs_Mig_6_Annual_Report.pdf>.

² UNHCR, *Global trend*, 2022, <<https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021>>.

³ A. LONNI, *Protagoniste della propria storia. I movimenti migratori femminili nell'esperienza italiana*, «Mélanges de l'École française de Rome. Italie et Méditerranée», tome 112, n. 1, 2000. pp. 441-468.

⁴ In tema cfr: «*Studi emigrazione*», numero monografico del 1983 dedicato agli atti del Convegno, *Il ruolo della donna nei movimenti migratori internazionali* e in particolare: A. LEONE, *Simposio internazionale su Il ruolo della donna nei movimenti migratori*, «*Studi Emigrazione*», 70, 1983, pp. 231-236; in tema anche per un'analisi storiografica delle donne nelle migrazioni in Italia: M. TIRABASSI, *Trent'anni di studi sulle migrazioni di genere in Italia: un bilancio storiografico*, in *Lontane da casa: Donne italiane e diaspora globale dall'inizio del Novecento a oggi*, Accademia University Press, Torino, Sul fronte dei dati e delle informazioni sulla migrazione di donne e ragazze, come evidenziato dal RELATORE SPECIALE SUI DIRITTI UMANI DEI MIGRANTI, la maggior parte dei Paesi non dispone di un sistema di gestione dei dati completo che raccolga informazioni disaggregate per sesso ed età sugli arrivi e le partenze e non distingue tra i diversi tipi di movimento. *Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, The Impact of migration on migrant women and girls: a gender perspective*, UN doc. A/HRC/41/38.

⁵ D. LOMBARDI, *Che genere di cittadine: una lettura geografica dell'esclusione sociale e spaziale delle donne migranti*, in M. BROLO, S. SERAFIN (a cura di), *Il corpo delle donne. Tra discriminazioni e pari opportunità*, Forum Editrice, Udine, 2010.

porsi, collocarsi e di interagire con la famiglia di origine, il gruppo di appartenenza e con il contesto di arrivo. Le variabili economiche e culturali sono determinanti, ma per analizzare, comprendere, rendere visibile (socialmente) l'apporto e la specificità della migrazione femminile è necessario riconoscere che il genere è direttamente correlato alle cause e alle conseguenze della migrazione ed è un fattore che riconfigura immancabilmente le dinamiche migratorie. Per orientarsi in un'analisi complessa come quella che riguarda i caratteri, le specificità e le potenzialità dell'immigrazione femminile è necessario adottare uno sguardo in prospettiva di genere affinché si possano effettivamente cogliere «le relazioni sociali, di sesso e di potere che si intersecano nell'esperienza migratoria e che caratterizzano i luoghi d'origine e quelli di arrivo»⁶.

Negli ultimi anni, grazie alla spinta degli studi di impronta femminista, la letteratura internazionale ha, infatti, messo in luce l'esistenza di differenze di genere in termini di traiettorie migratorie e di esiti dei processi migratori stessi⁷ (condizionati spesso dalla triplice oppressione/invisibilità di classe, di genere ed etnica), ma sul fronte della ricerca e delle indagini empiriche a livello nazionale ancora molto poco è stato dedicato ad approfondimenti volti a cogliere le strategie attraverso le quali le donne migranti si riorganizzano, costruiscono il loro percorso, praticano forme di partecipazione, di resistenza e progettano il loro futuro⁸. E ancora più residuali gli studi e i contributi che cercano di analizzare i percorsi e i processi di integrazione delle donne straniere in connessione alla presenza o meno di provvedimenti normativi, misure e politiche volte a sostenere e promuoverne l'integrazione economica, lavorativa e sociale⁹.

⁶ M.P. SALMI, *Donne e migrazioni: la triplice invisibilità*, «The Italian Journal of Gender-Specific Medicine», 2018, vol. 4, n. 2, April-June, pp. 87-88.

⁷ M. MARTINELLI, *Le donne nelle migrazioni internazionali: immagini e realtà di una risorsa nascosta dei regimi di welfare*, «Studi di Sociologia», 2003, vol. 41, no. 2, pp. 149-78, JSTOR.

⁸ A.R. CALABRÒ, *Donne migranti, donne al lavoro. A che punto siamo con la ricerca?*, «Quaderni del master in immigrazione, genere, modelli familiari e strategie di integrazione», vol. 3, Ledizioni, Milano, 2017.

⁹ Come evidenziato da F. POCAR nell'*Editoriale. Migrazioni e prospettiva di genere*, «Sicurezza e scienze sociali», VIII, 2020, 2: «Alla luce di una partecipazione femminile così ampia al fenomeno migratorio negli ultimi decenni, [...] è in qualche misura sorprendente l'assenza di norme internazionali specifiche in materia [...]. Il tema della migrazione non è però specificamente considerato in tali convenzioni, con la eccezione della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1990, che però è di scarsa utilità perché attualmente in vigore solo tra una cinquantina di Stati, nessuno dei quali è un paese destinatario di rilevante immigrazione. [...]. Inoltre, anche questa convenzione, [...], non è fondata su una prospettiva di genere nel riferirsi ai diritti delle donne migranti. Nei pur numerosi articoli, ben 93, che la compongono non menziona mai specificamente la posizione della donna migrante come meritevole di una speciale protezione o di azioni positive intese ad evitare eventuali discriminazioni rispetto a migranti uomini».

Nell'ordinamento italiano (e non solo) non esiste un quadro legislativo organico in materia di politiche migratorie di genere e il legislatore non è parso attento a fornire strumenti volti all'adozione di appropriate iniziative politico-istituzionali in tutti i settori della vita pubblica per intervenire sulle condizioni di precarietà in cui frequentemente le donne straniere versano e volte a eliminare le discriminazioni multiple¹⁰.

L'intento di questo contributo è quello di ripercorrere l'evoluzione delle migrazioni femminili in Italia e soffermarsi su alcuni aspetti relativi alla condizione sociale della donna migrante, per riflettere criticamente sul passaggio dal concetto di vulnerabilità sociale a quello di persona vulnerabile. Il termine vulnerabilità è stato decontestualizzato, da sostantivo riferito ad una condizione (di vulnerabilità) trasformato in aggettivo qualificativo riferito alla persona¹¹, alla donna straniera, e utilizzato come concetto giuridico che ha forgiato precisi istituti di protezione e tutela a questa riservati.

In particolare, nella seconda parte ci si propone di analizzare come il concetto giuridico di vulnerabilità sia stato declinato in relazione a particolari categorie di donne straniere e si cercherà di offrire una riflessione di come esso incida sulla condizione giuridica della donna straniera e se (e come) esso rappresenti oggettivamente il volano o un ostacolo al riconoscimento del suo diritto all'autodeterminazione.

1. L'essenziale invisibile agli occhi: le donne nelle migrazioni e le condizioni di svantaggio/vulnerabilità sociale

I flussi migratori verso il nostro Paese si sono contraddistinti sin dagli albori per una significativa e sistematica presenza femminile. Un segmento eterogeneo ed estremamente variegato per quanto riguarda i paesi di origine, i fattori motivazionali, la durata del soggiorno, la posizione giuridica, l'istruzione, le appartenenze culturali e religiose. Un caleidoscopio di percorsi e di storie individuali quello che si nasconde dietro all'espressione "femminilizzazione delle migrazioni", nel quale si intrecciano le storie di donne arrivate autonomamente decenni or sono e ora cittadine italiane, a quella di donne capofila di catene migratorie, a quella di donne che arrivano in Italia per ricongiungimento familiare

¹⁰ A. SIMONATI, *Politiche di genere e fenomeno migratorio: nuove sfide per il diritto amministrativo*, «Diritto e società», 2014, 3; D. GOTTFARDI, *Dalle discriminazioni di genere alle discriminazioni doppie o sovrapposte: le transizioni*, «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 2003, pp. 99-100.

¹¹ A.R. CALABRÒ, *op.cit.*

o per richiedere protezione internazionale, senza dimenticare le donne all'interno di coppie miste e le ragazze di seconda generazione¹².

Un fenomeno multifaccettato¹³ che investe sia il piano soggettivo che quello sociale, economico e culturale in senso strutturale. Per ragioni di spazio tenteremo qui di richiamare, per macro-fasi temporali, i principali flussi di arrivo di donne migranti che hanno interessato il nostro Paese negli ultimi quarant'anni.

Già all'inizio degli anni settanta le prime consistenti presenze straniere in Italia erano donne eritree, somale, latinoamericane e capoverdiane, impiegate prevalentemente nei servizi alle famiglie (domestiche "fisse"), le quali giungevano attraverso due principali canali, le famiglie di *ex* coloni rientrati in Italia e la mediazione svolta da gruppi religiosi.

A questi flussi silenziosi e poco visibili, negli anni ottanta, sono andate ad aggiungersi le donne filippine, che arrivavano tramite canali religiosi o attraverso l'intermediazione di più o meno regolari agenzie di collocamento, le quali prendevano servizio presso famiglie italiane e, come le altre giunte prima di loro, diventavano i soggetti trainanti dell'economia familiare grazie alle rimesse inviate in patria. Nello stesso periodo, alle donne sole in fuga dalla guerra provenienti, in particolare, dalla Somalia e dal Congo, si affiancano le immigrate dall'Est europeo (dalla Polonia in particolare), le quali, rispondendo alla domanda di cura e assistenza di minori e anziani, entrano in Italia con visto turistico, «lavorano in nero come domestiche per i tre mesi di validità del loro documento di soggiorno per poi rientrare in patria, non prima però di aver garantito la copertura del loro posto di lavoro richiamando una parente o amica dal paese d'origine»¹⁴.

Verso la fine degli anni ottanta, aumenta anche il flusso delle donne egiziane, tunisine, marocchine, senegalesi e cinesi provenienti dalla Cina Popolare. Le provenienze dunque si fanno più differenziate fra i diversi continenti e il reticolo sociale al femminile assume sempre più rilevanza nelle dinamiche migratorie¹⁵.

Tra la fine degli anni novanta e l'inizio del nuovo millennio continua ad aumentare il numero delle donne "ricongiunte", così come, attraverso le catene globali della cura¹⁶, crescono in maniera significativa le collaboratrici domestiche e

¹² M. TOGNETTI BORDOGNA, *Lavoro e immigrazione femminile in Italia: una realtà in mutamento*, <https://boa.unimib.it/retrieve/handle/10281/10393/22085/Lavoro_e_immigrazione_femminile_in_Italia.pdf>.

¹³ G.G. GAROFALO, S. MARCHETTI, *La migrazione fa bene alle donne? Il nesso genere migrazione e la riproduzione sociale in una prospettiva globale*, «Iride», 2019, fasc. 1 aprile.

¹⁴ F. BALSAMO, *Famiglie di migranti: trasformazioni dei ruoli e mediazione culturale*, Carocci, Roma, 2003; M. GRASSO, *Donne senza confini*, L'Harmattan Italia, Torino, 1994; E. PUGLIESE E M. I. MACIOTTI, *L'esperienza migratoria: immigrati e rifugiati in Italia*, Editori Laterza, Bari, 2003.

¹⁵ M. TOGNETTI BORDOGNA, *op. cit.*

¹⁶ B. EHRENREICH, A. OCHSCHILD, *Donne globali. Tate, colf e badanti*, Feltrinelli, Milano, 2004; R. PARREÑAS, *Children of Global Migration: Transnational Families and Gendered Woes*, Stanford University Press, Stanford, 2005; M. DE SIMONE, *Processi di cura nelle famiglie transnazionali: le "catene globali"*, in

in particolare le assistenti familiari, ovvero quelle che svolgono un particolare lavoro di cura: accudimento di persone anziane sole e non autonome o individui disabili. Donne che provengono prevalentemente dai paesi dell'ex Unione Sovietica e dall'Est (Moldavia, Polonia, Romania, Russia, Ucraina), con i quali mantengono un costante collegamento mentre cambiano frequentemente luogo di lavoro e/o si avvicinano a fianco dell'assistito con parenti o amiche.

Accanto a questi flussi, dalla fine degli anni '90 in poi, a causa dei numerosi conflitti bellici, religiosi, culturali che interessano diverse aree del mondo, giungono in Italia in modo consistente donne richiedenti asilo e rifugiate, provenienti dapprima prevalentemente dalla Somalia e dalla ex Jugoslavia e in tempi più recenti da Nigeria, Siria, Eritrea, Costa d'Avorio. In particolare negli ultimi 15 anni l'Italia è stata interessata in misura sempre maggiore dal fenomeno degli arrivi via mare di migranti e richiedenti protezione internazionale, in partenza dalle coste della Libia, della Tunisia e dell'Egitto e nell'ambito di questi flussi in arrivo, principalmente dall'Africa occidentale e del Corno d'Africa, si rileva un esponenziale incremento di donne, molto spesso, potenziali vittime di tratta e sfruttamento che presentano profili di forte fragilità psico-fisiche legati alla loro esperienza migratoria¹⁷.

Negli anni, come evidenziato dai dati riportati nella tabella seguente, le donne hanno rappresentato una componente significativa della popolazione straniera e anche oggi le straniere presenti in Italia costituiscono oltre il 51% dei cittadini migranti residenti sul territorio. Per quanto riguarda le provenienze, le donne immigrate giungono da 198 Paesi ed in particolare da Romania (620.190), Albania (211.201) e Marocco, (198.182) seguiti da Ucraina (183.053), Cina (163.921), Filippine, Moldova, India, Polonia, Perù, Sri Lanka, Nigeria, Egitto, Ecuador e Bangladesh. A inizio 2021 il collettivo che presenta la più alta percentuale di presenza femminile è quello ucraino (77,5%), seguito dal polacco (74,7%), moldovo (66,1%), bulgaro (62,6%) e romeno (57,6%)¹⁸. Il 18,8% delle residenti

«Rivista Italiana di Educazione Familiare», n. 2,2019; R. CATANZARO, A. COLOMBO (a cura di), *Badanti & Co. Il lavoro domestico straniero in Italia*, il Mulino, Bologna, 2009; F. SCRINZI, *Professioniste nella tradizione. Le donne migranti e mercato del lavoro domestico*, «Polis», 2004, n. 1, pp. 107-36; A. JACQUELINE, *Gender, Migration and Domestic Service. The Politics of Black Women in Italy*, Ashgate, Aldershot, 2000; A. JACQUELINE, R. SARTI, *Le trasformazioni del servizio domestico in Italia: un'introduzione*, «Polis», 2004, vol. 18, n. 1, pp. 5-16; A. COLOMBO, *Razza, genere, classe. Le tre dimensioni del lavoro domestico in Italia*, «Polis», 2003, vol. 17, n. 2, pp. 317-342.

¹⁷ Si consideri che nel suo complesso il fenomeno migratorio è cambiato nell'ultimo decennio ed è stato caratterizzato dal radicamento sul territorio dei migranti arrivati nei decenni passati e da un rilevante mutamento dei nuovi flussi migratori in arrivo.

¹⁸ Più sbilanciati al maschile sono invece tutti i gruppi nazionali asiatici o africani formati da srilankesi, marocchini, indiani, nigeriani, tunisini, egiziani e soprattutto pakistani, bangladesi e senegalesi. Tra questi ultimi tre le incidenze femminili raggiungono solo rispettivamente il 30,4%, il 28,1% e il 25,4%.

straniere ha meno di 18 anni, il 34,0% ha tra i 18 e 39 anni, mentre il 40,2% ha un'età compresa tra i 40 e 64 anni e appena il 7,0% 65 anni o più¹⁹.

Il 60,4% delle donne straniere possiede un permesso di soggiorno di lungo periodo e nel corso del 2020 su 106.503 nuovi permessi rilasciati a cittadini non comunitari, il 48,6% (51.798) ha riguardato una donna in particolare per ricongiungimento con la famiglia (68,3%) e per richiesta di asilo e protezione umanitaria (6,2%).

Tab. 1. *Popolazione straniera residente e componente femminile dal 1981 al 2021.*

Anno	Popolazione straniera totale			%
	Uomini	Donne		
1981	210.937	98.985	111.952	53%
1991	356.159	188.419	167.740	47%
2001	1.334.889	660.694	674.195	50,5%
2011	4.027.627	1.881.030	2.146.597	53,2%
2021*	5.171.894	2.524.644	2.647.250	51,1%

Fonte: Istat, Censimento della popolazione (1981, 1991, 2001, 2011); 2021* Rilevazione popolazione residente al 1 gennaio 2021.

Il 42% della manodopera straniera in Italia è rappresentata da donne e la loro occupazione si concentra soprattutto in alcuni specifici settori e mansioni, in quanto più della metà lavora nell'ambito di 3 professioni: collaboratrici domestiche, assistenti alla persona, addette alla pulizia di uffici ed esercizi commerciali (a fronte di 13 professioni per gli uomini stranieri e 20 per le donne italiane). Sebbene il 39,7% risulti addetta ai servizi domestici o di cura, oggi la presenza delle donne si trova anche nel settore ristorativo e alberghiero, nell'industria, in particolare nell'assemblaggio e nel tessile, così come nel settore agroalimentare²⁰.

Il tasso di occupazione delle donne straniere come abbiamo anticipato si è mantenuto significativo negli anni e anche in linea con quello delle donne italiane, mentre quello di disoccupazione è passato dal 13% del 2009 al 15,2% nel 2020. Ma a proposito di questi dati aggregati è necessario evidenziare che le donne non comunitarie hanno tassi di occupazione inferiori di dieci punti percentuali rispetto alla componente comunitaria (46,7% vs 56,9%, e superiori di altrettanti punti quando si considerano i tassi di inattività (43,7% per le non comunitarie, 33,4%

¹⁹ M. TOGNETTI BORDOGNA, *La pluralità e la dinamicità della presenza migratoria femminile in Italia*, in *Dossier Immigrazione 2021*, IDOS, Roma, 2021.

²⁰ MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *XI Rapporto - Gli stranieri nel mercato del Lavoro in Italia 2021*, luglio 2021, <<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/Pagine/Studi-e-statistiche.aspx>>.

per le comunitarie).²¹ Così come il tasso di disoccupazione, mediamente al 16,1% per le comunitarie e al 18,7% per le non comunitarie, tocca il picco tra le egiziane (45,6%), e si aggira su valori compresi tra il 32% e il 38% nei casi di pakistane, tunisine, marocchine e albanesi²².

A completamento di questa veloce istantanea sulle donne straniere e il mondo del lavoro si osserva, infine, che la componente straniera di imprenditrici rappresenta il 10,7% delle quasi 1 milione 335mila imprese totali guidate da donne in Italia e che le cinesi, le romene e le marocchine insieme pesano il 41% del tessuto imprenditoriale femminile straniero, con attività d'impresa che riguardano il commercio, i servizi di alloggio e ristorazione, il manifatturiero ma anche l'assistenza sociale e i servizi alla persona²³.

Nonostante ciò, i dati richiamati e le ricerche realizzate in Italia e in Europa evidenziano che le donne migranti oltre ad avere probabilità di occupazione significativamente inferiori rispetto a donne native e uomini immigrati, hanno una probabilità di occupazione nei lavori che richiedono un livello base di competenze, molto superiore a quella del resto della popolazione. A causa del mancato riconoscimento dei titoli di studio e la presenza di condizioni e fattori sociali che incidono sull'occupazione e sull'inserimento in ruoli qualificati, la maggior parte delle donne straniere continua, infatti, ad occupare posizioni più basse e meno qualificate nel mondo del lavoro²⁴.

In base alle tipologie di occupazione, il profilo tracciato recentemente dall'ISTAT ritrae il 42% delle donne straniere caratterizzato da fragilità economica e

²¹ In alcuni casi l'inattività raggiunge valori superiori al 70%, come per esempio tra le donne egiziane e indiane, e oltrepassa addirittura l'80% tra le donne provenienti da Bangladesh e Pakistan.

²² Con l'imporsi della pandemia e della crisi socio-economica che ne è seguita, il tasso di occupazione delle donne straniere ha subito un calo di 4,9 punti percentuali, più che doppio rispetto al -2,2 degli uomini stranieri e otto volte quello delle donne italiane (-0,6, valore in linea con quello dei connazionali uomini).

²³ Si vedano i dati dell'Osservatorio per l'imprenditoria femminile di UNIONCAMERE e INFOCAMERE riferito al 2018. Dal Rapporto del MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (*XI Rapporto - Gli stranieri nel mercato del Lavoro in Italia 2021*) si evince che su 390.885 imprenditori stranieri extracomunitari le titolari di imprese individuali nel 2020 risultano 85.221.

²⁴ Interessante notare che mentre per i nativi la differenza di genere nella probabilità di occupazione è diminuita da 17 punti percentuali nel 2005 a 11 nel 2020, quella tra donne e uomini immigrati è rimasta stabile - 18 punti percentuali - dal 2010 al 2020. In Italia, entrambi i divari - tra immigrati e tra nativi - sono superiori alla media europea, e il gap tra uomini e donne immigrati è salito da 24 a 28 punti percentuali negli ultimi cinque anni, invertendo decisamente la tendenza di miglioramento del decennio precedente. Si veda T. FRATTINI, I. SALOMONE (a cura di), *6th Migration Observatory Report: "Immigrant Integration in Europe"*, Collegio Carlo Alberto e Centro Studi Luca d'Agliano, March 2022. Si veda: <https://dagliano.unimi.it/wp-content/uploads/2022/03/Obs_Mig_6_Annual_Report.pdf>.

lavorativa (vulnerabilità lavorativa²⁵) a fronte del 27% delle donne italiane e del 29% degli uomini stranieri.

Trovarsi in una posizione di svantaggio rispetto al mercato del lavoro (disoccupati, inattivi, lavoratori non standard, con basse retribuzioni, ecc.), spesso, si associa a condizioni di forte disagio economico e determina le condizioni di povertà nelle quali versano svariate famiglie e donne straniere. Le modalità di partecipazione al mercato del lavoro sono infatti tra le determinanti più significative della condizione di povertà, anche quando si riferiscono a storie lavorative pregresse che possono avere determinato livelli inadeguati di protezione sociale; legandosi al livello della retribuzione e alla tutela dei propri diritti, la diversa opportunità di avere accesso a un lavoro dignitoso costituisce una componente fondamentale della disuguaglianza²⁶. I livelli di povertà assoluta delle famiglie straniere risultano, infatti, quasi cinque volte più elevati di quelle composte da soli italiani²⁷ e tra i nuclei familiari in povertà assoluta composti da “single occupati stranieri”, sono le donne a presentare i maggiori profili di vulnerabilità²⁸.

²⁵ Per delineare le diverse forme di vulnerabilità lavorativa si può fare riferimento alle due dimensioni principali del lavoro: I) la continuità nel tempo, da cui generalmente discendono anche i benefici previdenziali e assistenziali (contributi pensionistici, ferie e malattie pagate, maternità obbligatoria, ecc.) e II) l'intensità lavorativa, fortemente e direttamente correlata con il livello di reddito da lavoro. Si veda ISTAT, *Rapporto Annuale 2022. La situazione del Paese*, 2002, <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2022/Rapporto_Annuale_2022.pdf>.

²⁶ A tal proposito è interessante considerare i dati INPS che mettono in evidenza le “ricadute” del *gap* di genere anche sul fronte pensionistico. Nel 2021, la differenza tra uomini e donne nel reddito pensionistico è stata di oltre 6.000 euro. Scomponendo il divario pensionistico nelle sue componenti, emerge che esso è riconducibile a retribuzione oraria (differenza del 17% nel settore privato), tempi di lavoro (part-time) e anzianità contributiva (differenza del 40% nel 2001 scesa al 25% nel 2021). INPS, *Conoscere il Paese per costruire il futuro, XXI Rapporto Annuale*, luglio 2022.

²⁷ Nel 2021, sono in condizione di povertà assoluta poco più di 1,9 milioni di famiglie (7,5% del totale da 7,7% nel 2020) e circa 5,6 milioni di individui (9,4% come l'anno precedente). Gli stranieri in povertà assoluta sono oltre un milione e 600mila, con una incidenza pari al 32,4%, oltre quattro volte superiore a quella degli italiani (7,2%). Rispetto al 2020 si registra un incremento della povertà assoluta per gli stranieri sia nel Centro che nel Mezzogiorno (rispettivamente 27,5% e 40,3%), mentre al Nord si riduce l'incidenza di povertà assoluta individuale, trainata dal calo dell'incidenza osservata per gli italiani. Le famiglie in povertà assoluta sono nel 68,7% dei casi famiglie di soli italiani (quasi 1 milione e 350mila) e per il restante 31,3% famiglie con stranieri (oltre 614mila), pur rappresentando queste ultime solo il 9% del totale. Per le famiglie con almeno uno straniero l'incidenza di povertà assoluta è pari al 26,3% (25,3% nel 2020); è al 30,6% per le famiglie composte esclusivamente da stranieri (in crescita rispetto al 26,7% del 2020) e al 5,7% per le famiglie di soli italiani (valore non significativamente diverso rispetto a quello del 2020). La criticità per le famiglie con stranieri è più marcata nei comuni periferia area metropolitana e nei comuni con più di 50.000 abitanti (28,6%, contro il 5,6% delle famiglie composte da soli italiani). ISTAT, *Le statistiche Istat sulla povertà*, 15 giugno 2022; si veda <https://www.istat.it/it/files/2022/06/Report_Povert%C3%A0_2021_14-06.pdf>.

²⁸ Le caratteristiche delle famiglie e delle persone in povertà assoluta possono essere descritte verificando l'associazione del fenomeno con le diverse fasi del ciclo di vita, la collocazione territoriale, la partecipazione al mercato del lavoro e gli stili di vita. 183 mila famiglie sono

Seppur in maniera sommaria e sintetica, il quadro appena delineato evidenzia uno scenario articolato e complesso. Siamo in presenza, contemporaneamente, di flussi eterogenei e compositi che pongono sfide e domande differenziate al sistema di welfare e che, al fine di promuovere politiche adeguate volte alla riduzione delle disuguaglianze, richiedono di essere osservati attraverso una lente intersezionale e multidisciplinare che sappia leggere e riconoscere le condizioni e i fattori che favoriscono e inducono alla disuguaglianza di genere.

Le molteplici appartenenze e discriminazioni richiamano il ruolo delle norme, delle aspettative di genere, delle relazioni di potere e della disuguaglianza dei diritti. Richiamano la necessità di promuovere pari opportunità di accesso al mercato del lavoro e alla formazione professionale, così come in merito alla dimensione sociale, garantire medesimi standard di vita a partire dall'effettivo accesso alle misure e ai servizi sociali e socio-sanitari. Ma al contempo richiama la necessità di «riconoscere la complessità del vissuto di ogni donna, riconoscendola come attore sociale in grado di attuare strategie funzionali alla propria autodeterminazione tramite la migrazione» e di intervenire sulle situazioni di vulnerabilità sociale abbandonando «qualsivoglia categorizzazione, riduttiva e non in grado di valorizzare le molteplici strategie e azioni sottese ai progetti migratori femminili, per assumere invece un atteggiamento di apertura alla multidimensionalità delle esperienze e alla valorizzazione dei posizionamenti molteplici e coagenti che la soggettività di queste persone può assumere: donne, figlie, madri, rifugiate, studentesse, lavoratrici e tutti gli altri aspetti dell'identità sociale a cui possono aspirare di accedere»²⁹.

Nelle pagine che seguono, si cercherà di mettere in luce proprio la necessità di far emergere la complessità «sottesa all'intersezione delle categorie sociali» al fine di «poter rendere visibili le diversità e le relative disuguaglianze tra gruppi sociali» in quanto ogni persona appartiene a più categorie che interagiscono tra loro sia a livello soggettivo, che di gruppi e istituzioni e per questo non è sufficiente prenderle in considerazione in quanto tali, ma è necessario considerarne la relazione³⁰. Questo approccio intersezionale, se adottato in sede di analisi dei

prevalentemente composte da “single occupati stranieri” occupati come operaio o assimilato e, in quasi un caso su sei, nel settore dei servizi alle famiglie. Sono spesso donne (42,2%), di età inferiore ai 34 anni (25,8%), quasi un terzo possiede il diploma di scuola media superiore, ma il loro capitale umano non trova riscontro nei bassi profili professionali e in un'occupazione che, in circa i due terzi dei casi, è a tempo determinato. ISTAT, *op. cit.*

²⁹ E. FUGGIANO, *Donne in migrazione e integrazione vincente. La sfida dell'accoglienza diffusa nella Città Metropolitana di Bologna*, «Educazione Interculturale. Teorie, Ricerche, Pratiche», 2021, Vol. 19, n. 1. Si veda inoltre N. ZORZELLA, *Superare l'esistente: alcune proposte per un approccio alla questione migratoria efficace e rispettoso dei diritti umani*, in *Onere della Conoscenza 2020, I Confini delle Frontiere*, Arci Tom, 13 novembre 2020, Mantova.

³⁰ E. BONINI, G. MEZZETTI, L.E. ORTENSINI, *Donne migranti tra opportunità e discriminazioni: la necessità di un approccio intersezionale*, XXVII Rapporto sulle migrazioni 2021, ISMU, Milano, 2022.

fenomeni discriminatori, può effettivamente condurci fuori dalle categorizzazioni e portarci ad adottare strumenti e misure di intervento più adeguati rispetto alle donne con background migratorio ma anche nei confronti di tutte le persone che versano in condizioni di precarietà/vulnerabilità/difficoltà.

2. La vulnerabilità quale condizione universale

La filosofia ci insegna che la vulnerabilità afferisce alla generale condizione umana³¹, nel senso che ogni essere umano è potenzialmente esposto a rischi che possono minarne la sicurezza e la dignità, in dipendenza da svariati fattori, personali, economici, culturali, sociali, ambientali, familiari, politici, istituzionali, ecc. A questa multiforme ma condivisa fragilità umana, il diritto, inteso come regolamentazione dei rapporti, deve/può dare risposta, per ripristinare o rendere effettivo il principio di eguaglianza, che trova espressione in vari strumenti internazionali, dalla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU) del 1950, alle varie Carte costituzionali nazionali, compresa quella italiana.

In un mondo sempre più complesso, in cui non solo la persona singola ma intere popolazioni o parti di esse sono esposte a rischi di vario tipo (guerre, carestie, povertà, catastrofi ambientali, discriminazioni, violazioni di diritti umani, sfruttamento, ecc.) e in cui la rapida trasformazione globale dei mercati ha modificato profondamente le società aumentando il divario delle disuguaglianze, il principio di eguaglianza è il parametro attraverso cui verificare se davvero il diritto possa proteggere la fragilità a cui molti/e sono particolarmente esposti/e. Infatti, «Nel principio di eguaglianza trovano fondamento le misure giuridiche di tutela – volte a ridurre, e in linea di tendenza a eliminare, l’impatto negativo di certe differenze tra gli individui (differenze, esclusioni) imputabili alla discriminazione o all’oppressione; a passate ingiuste distribuzioni di beni, risorse, diritti; a svantaggi o inabilità naturali e/o acquisiti – e quelle di promozione, emanate sul presupposto del valore positivo di altre differenze (differenze-specificità), tendenti a garantire

³¹ O. GIOLO, B. PASTORE (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci Editore, Roma, 2018, con ampi riferimenti alle teorie sviluppatesi sul concetto di vulnerabilità, sotto diversificati punti di vista. Si vedano anche A. CALLEGARI, *Il paradigma della vulnerabilità: brevi riflessioni per una riconfigurazione del dilemma equality-difference*, «Questione giustizia», 2018, <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/1517/il_paradigma_della_vulnerabilita_alessandra_c_allegari.pdf>; M. LUCIANI, *Le persone vulnerabili e la Costituzione*. Intervento di discussione della *Lectio magistralis* del Presidente della Corte europea dei diritti dell’uomo, Prof. Robert Spano, Diritti umani e persone vulnerabili, Roma, 22 aprile 2022, <https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/roma_2022-persone_vulnerabili_-_massimo_luciani_20220503170920.pdf>.

agli individui le opportunità di realizzare i propri progetti di vita e di partecipare paritariamente allo spazio pubblico»³².

Ancor prima che nel mondo giuridico, l'intenso dibattito sulla vulnerabilità si è sviluppato in altri campi, soprattutto etico e filosofico (in cui particolarmente importante è stato il contributo della critica femminista, americana ed europea), ma anche in ambito politico/sociale. Interessante è, ad esempio, il recente parere del Comitato nazionale per la bioetica che «nel sottolineare la rilevanza etica e giuridica del tema della vulnerabilità, ne affronta un aspetto particolare: il rapporto tra la vulnerabilità e i “luoghi della cura”, intesi non soltanto come apparato istituzionale di assistenza, ma anche come momenti di attenzione ed ascolto»³³.

Non è questa la sede in cui esplorare tutti i campi nei quali si è dipanato il dibattito sulla vulnerabilità³⁴ e neppure per esaminare quanto, come e se il diritto nazionale, europeo e internazionale si sia assunto l'onere di ridurre i fattori, personali e sociali, che espongono ad essa una persona o gruppi di persone. Il tentativo, molto più circoscritto, è cercare di comprendere se la declinazione giuridica di vulnerabilità o il suo uso nel diritto dell'immigrazione siano in grado di consentire alle persone migranti e in particolare alle donne un'effettiva protezione dalle ferite subite – nel Paese di origine e/o nel percorso di migrazione così come nel Paese di accoglienza – che tenga conto della specificità di genere. Troppo spesso, soprattutto nel discorso pubblico e anche in quello giuridico e dottrinale, quella specificità è ignorata e la questione migratoria assume prevalentemente una cifra maschile (e di pelle scura) che vorrebbe renderla neutra e oggettiva³⁵, con il risultato, tra gli altri, che le donne straniere non sono considerate quale

³² B. PASTORE, *Soggettività giuridica e vulnerabilità*, in O. GIOLO, B. PASTORE (a cura di) *op. cit.*, p. 130.

³³ COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *Vulnerabilità e cura nel welfare di comunità. Il ruolo dello spazio etico per un dibattito pubblico*, 2021, <<https://bioetica.governo.it/it/pareri/pareri-e-risposte/vulnerabilita-e-cura-nel-welfare-di-comunita-il-ruolo-dello-spazio-etico-per-un-dibattito-pubblico/>>.

³⁴ Oltre a O. GIOLO, B. PASTORE (a cura di) *op. cit.*, si vedano anche L. RE, *Vulnerabilità e cura dell'orizzonte dello Stato costituzionale di diritto*, «Politeia», 2019, XXXV, pp.133 ss., <https://flore.unifi.it/retrieve/handle/2158/1155322/527782/Politeia_133_Re.pdf>. M.G. BERNARDINI, *La capacità vulnerabile*, Jovene Editore, Napoli, 2021; M.G. BERNARDINI, *Migranti con disabilità e vulnerabilità. Rappresentazioni, politiche, diritti*, Jovene Editore, Napoli, 2019; S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, «Rivista AIC» 2017, n. 2, <<https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/stefano-rossi/forme-della-vulnerabilit-e-attuazione-del-programma-costituzionale>>; S. TOMASI, *Dalla retorica della vulnerabilità alla retorica per la vulnerabilità. Il ruolo delle emozioni nel giudizio*, «Mimesis Journal», 2021, n. 2, <<https://www.mimesisjournals.com/ojs/index.php/tcrs/article/view/1349>>; A. DE GIULI, *Sul concetto di vulnerabilità secondo la Corte di giustizia UE*, «Diritto penale e uomo», 2020, <https://dirittopenaleuomo.org/contributi_dpu/sul-concetto-di-vulnerabilita-secondo-la-corte-di-justizia-ue/>.

³⁵ E. RIGO, *La vulnerabilità nella pratica del diritto d'asilo: una categoria di genere?*, «Etica & Politica/Ethics & Politics», 2019, XXI, n. 3, pp. 343-360, <https://www2.units.it/etica/2019_3/RIGO.pdf>.

componente importante della questione migratoria e la parte che emerge, mediaticamente e/o giuridicamente, è tendenzialmente racchiusa in una qualificazione standardizzata di vulnerabilità, che rischia la stigmatizzazione e, nella prassi, può impedire il raggiungimento dell'autonomia, presupposto imprescindibile per l'esercizio del diritto di autodeterminazione.

2.1. La declinazione giuridica di vulnerabilità

Sul piano giuridico non è chiaro cosa si intenda per vulnerabilità, anche se la parola è sempre più usata a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso. Non c'è, infatti, una sua definizione giuridica e l'unico esempio è contenuto in uno strumento di *soft law*, la Dichiarazione di Barcellona del 1998 sui principi bioetici proposti alla Commissione europea³⁶, secondo cui «Vulnerabilità esprime due idee fondamentali. (a) La prima esprime la fragilità e la finitezza dell'esistenza umana su cui poggia, nelle persone capaci di autonomia, la possibilità e la necessità di ogni vita morale. (b) La vulnerabilità è l'oggetto di un principio morale che richiede l'esercizio della cura nei confronti delle persone vulnerabili. Le persone vulnerabili sono quelle persone la cui autonomia e dignità o integrità possono essere minacciate. In questo senso tutti gli esseri umani, in quanto portatori di dignità, sono protetti da questo principio. Ma il principio di vulnerabilità richiede specificamente non solo di non interferire con l'autonomia, la dignità o l'integrità degli esseri umani, ma anche che essi ricevano assistenza affinché possano realizzare il loro potenziale. Da questa premessa ne consegue che vi sono diritti positivi per l'integrità e l'autonomia che fondano le idee di solidarietà, non discriminazione e comunità»³⁷.

Partendo dalla condizione umana universale, nella definizione assumono rilievo l'autonomia, la dignità, l'integrità della persona e la cura reciproca, necessaria per

³⁶ The Barcelona Declaration on Policy Proposals to the European Commission on Basic Ethical Principles in Bioethics and Biolaw (adopted in November 1998 by Partners in the BIOMED II Project), <https://www-istitutobioetica-it.translate.google.com/translate/documenti-di-riferimento/documenti-di-riferimento/187-documenti/556-the-barcelona-declaration-on-policy-proposals-to-the-european-commission-on-basic-ethical-principles-in-bioethics-and-biolaw?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=it&_x_tr_hl=it&_x_tr_pto=sc>.

³⁷ «Vulnerability expresses two basic ideas. (a) It expresses the finitude and fragility of life which, in those capable of autonomy, grounds the possibility and necessity for all morality. (b) Vulnerability is the object of a moral principle requiring care for the vulnerable. The vulnerable are those whose autonomy or dignity or integrity are capable of being threatened. As such all beings who have dignity are protected by this principle. But the principle also specifically requires not merely non interference with the autonomy, dignity or integrity of beings, but also that they receive assistance to enable them to realise their potential. From this premiss it follows that there are positive rights to integrity and autonomy which grounds the ideas of solidarity, non-discrimination and community».

realizzare concretamente il potenziale proprio di ogni essere umano. La definizione di Barcellona indica, dunque, i criteri per l'individuazione della vulnerabilità soggettiva (la compressione o la minaccia all'autonomia e all'integrità) e conseguentemente per verificare se le misure poste in essere dallo Stato, normative o sociali, siano strumenti effettivi di tutela (la cura reciproca). Si tratta, tuttavia, di indicazioni prive di cogenza normativa, ma non sfugge che i medesimi principi sono rinvenibili anche negli artt. 2 e 3 della Costituzione italiana, il primo dei quali richiama i diritti umani inviolabili (che formano essenzialmente la dignità della persona) e i «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», mentre il secondo richiama il principio di eguaglianza. Entrambi hanno una precisa valenza giuridica, in quanto parametri imprescindibili per la valutazione della legittimità costituzionale delle varie misure legislative o per individuare carenze normative e suggerire azioni specifiche.

In generale, comunque, il corpo normativo italiano, pur comprendendo in vari testi il lemma vulnerabilità, non ne dà una definizione e non lo riferisce solo alle persone; infatti, come è stato osservato³⁸, sono vari ed eterogenei gli ambiti normativi che lo comprendono, in riferimento sia a cose materiali o di contesto pubblico (ad es. gli edifici, i rischi sismici, l'ambiente, gli enti pubblici soggetti a rischio di infiltrazione criminali, o, ancora, la sanità e lo spazio cibernetico), oppure alla persona fisica, singolarmente o compresa all'interno di una categoria o di un gruppo (si pensi, alle categorie di persone definite vulnerabili rispetto ai rischi da COVID-19)³⁹. A ben vedere, l'introduzione della vulnerabilità, quale aspetto giuridicamente rilevante, ha riguardato inizialmente soprattutto il diritto penale, in cui nella definizione di alcuni reati sono entrate qualificazioni della condotta dell'autore quali l'approfittamento della condizione di vulnerabilità: così l'art. 600 c.p.⁴⁰, l'art. 601 c.p. sulla tratta delle persone (che riprende la condotta dell'art. 600), l'art. 603-bis c.p. sullo sfruttamento lavorativo, che penalizza l'approfittamento dello stato di bisogno (concetto che la dottrina distingue, per certi versi, dalla vulnerabilità⁴¹) o, da ultimo l'art. 558-bis c.p. introdotto nel 2019,

³⁸ M. VIRGILIO, *La vulnerabilità nelle fonti normative italiane e dell'Unione europea: definizioni e contesti*, in O. GIOLO, B. PASTORE (a cura di), *op. cit.*, pp. 161 ss.

³⁹ M. LUCIANI, *op. cit.*

⁴⁰ Art. 600 c.p. Reato di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù: «La riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona».

⁴¹ A. DI MARTINO, *Stato di bisogno o condizione di vulnerabilità tra sfruttamento lavorativo, tratta e schiavitù. Contenuti e metodi fra diritto nazionale e orizzonti internazionali*, «Archivio Penale» 2019, n. 1. L'Autore analizza il reato di sfruttamento lavorativo e offre elementi di distinzione tra stato di bisogno, approfittamento e condizione di vulnerabilità,

che sanziona la costrizione o l'induzione al matrimonio anche quando si attua «approfittando delle condizioni di vulnerabilità o di inferiorità psichica o di necessità di una persona». Altre disposizioni del codice di procedura penale associano un aggravamento della pena alla nozione di “particolare vulnerabilità” della vittima⁴². Si tratta, in tutti i casi, di disposizioni incentrate non tanto sulla vittima quanto sulla condotta dell'autore del reato, sanzionando l'inaccettabile relazione di potere tra questi e la prima, privata della libertà di autodeterminazione e dunque della dignità.

2.2. Vulnerabilità e tratta degli esseri umani

Dal piano penale, il lemma vulnerabilità si è via via affermato anche in altri settori del diritto, quali quello in materia di contrasto al traffico di esseri umani, che ha connotazioni non solo penali ma che riguardano anche e soprattutto la vittima di tratta e la sua tutela, o in quella della protezione internazionale, in cui la normativa individua categorie di persone vulnerabili. Infine, un ruolo significativo l'ha avuto anche la giurisprudenza, che proprio nella condizione di vulnerabilità soggettiva del/della richiedente asilo ha rinvenuto i presupposti per il riconoscimento di specifici *status* formalmente tutelanti.

Settori – la tratta e l'asilo – nei quali l'approccio è centrato sulla persona esposta a rischi, anziché sul comportamento dell'autore della lesione, in ciò discostandosi dalla lente utilizzata nel diritto penale. Tuttavia, anche in questo spostamento dello sguardo la mancanza di una definizione giuridica di vulnerabilità allontana l'attenzione dalla persona al soggetto pubblico che deve riconoscere quella peculiare condizione, con il rischio che sia il decisore ad assumere un ruolo preponderante.

<<https://archiviopenale.it/File/DownloadArticolo?codice=e00bf821-cc4c-477b-acd0-db5b99896687&idarticolo=18592>>.

⁴² Si veda, ad esempio, V. SANTORO, *La tutela della vulnerabilità. Riflessioni penalistiche e buone prassi per emersione e prevenzione dei reati. Riduzione del danno e tutela delle vittime nel processo penale*, «Ars Iuris», 2019, <<https://www.unicost.eu/la-tutela-della-vulnerabilita-riflessioni-penalistiche-e-buone-prassi-per-emersione-e-prevenzione-dei-reati-riduzione-del-danno-e-tutela-delle-vittime-nel-processo-penale/>>. Interessante anche lo scritto di B. MAGRO, *A proposito di tutela delle “altre” situazioni di vulnerabilità da tutelare: un raffronto tra Corti costituzionali*, «GiustiziaInsieme» 28 aprile 2022, che analizza l'ordinanza della Corte costituzionale n. 50/2022, che ha dichiarato inammissibile il quesito referendario sull'abrogazione parziale dell'art. 579 c.p. (omicidio del consenziente), finalizzato a circoscrivere la punibilità nel solo caso di omicidio di vittima consenziente ma vulnerabile, <<https://www.giustiziainsieme.it/it/news/92-main/costituzione-e-carte-dei-diritti-fondamentali/2275-a-proposito-di-tutela-delle-altre-situazioni-di-vulnerabilita-da-tutelare-un-raffronto-tra-corti-costituzionali>>.

Se, come detto, nell'ordinamento nazionale manca una precisa definizione normativa di vulnerabilità, un tentativo si rinviene nell'art. 2 della Direttiva 2011/36/UE (concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI), secondo cui «Per posizione di vulnerabilità si intende una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima», ove per abuso la Direttiva stabilisce che «comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, compreso l'accattonaggio, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi» (ivi, par. 3).

Definizione che pone l'accento sul contesto criminale (la *situazione*) in cui viene a trovarsi la vittima di traffico di esseri umani, più che qualificare la condizione soggettiva (come invece si rinviene nella Dichiarazione di Barcellona del 1998) e pare pertinente, al riguardo, l'avvertimento della dottrina (sia pur in un contesto penale) secondo cui «La condizione di vulnerabilità, se definita in termini soltanto generali come mancanza di alternative reali ed accettabili, è soltanto apparentemente affine allo stato di bisogno: posto che la vulnerabilità non è definita "in positivo", resterebbe soltanto la possibilità di definirla in negativo, come mancanza di alternative. Questa definizione negativa ha conseguenze pratiche rilevanti: essa postula, come si riconosce, una specifica indagine su quali alternative siano disponibili per la specifica persona, e se queste siano per essa ragionevolmente accettabili. Nessuno di questi due aspetti – non a caso considerati come problemi irrisolti – è realmente definibile secondo parametri oggettivi. Sicuramente non lo è il secondo, esplicitamente ancorato a criteri soggettivi, legati cioè al punto di vista della (ipotetica) vittima. Ma neppure il primo, soltanto apparentemente oggettivo: da un lato, perché non è possibile veramente definire quali ambiti esistenziali costituiscono il ventaglio di possibilità di una persona; dall'altro perché decisive in questo sarebbero le specifiche caratteristiche individuali, così che ancora una volta è la dimensione individuale che finisce col definire i confini dell'elemento oggettivo del reato»⁴³.

In ogni caso, il tentativo di definizione contenuto nella Direttiva 2011/36/UE non è stato trasposto nell'ordinamento nazionale, in quanto il d.lgs. 24/2014, di sua attuazione, offre solo un elenco di categorie di persone vulnerabili alle quali prestare specifica attenzione (i minori, i minori non accompagnati, gli anziani, i disabili, le donne, in particolare se in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone con disturbi psichici, le persone che hanno subito torture, stupri

⁴³ A. DI MARTINO, *op. cit.*, p. 41.

o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere: art. 1). Elenco che di per sé esclude chi non vi rientra, a prescindere dalle lesioni subite⁴⁴.

2.3. Vulnerabilità e protezione internazionale

In materia di protezione internazionale né il legislatore europeo né quello nazionale provano a definire la vulnerabilità ma propongono categorie di richiedenti alle quali prestare particolare attenzione. La Direttiva 2011/95/UE (cd. Direttiva qualifiche) all'art. 20 esorta a tenere in considerazione, come regola generale, i richiedenti protezione vulnerabili individuati quali «i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone con disturbi psichici e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale». Disposizione ripresa nell'art. 19 d.lgs. 251/2007, di attuazione nell'ordinamento nazionale.

Anche la successiva Direttiva 2013/33/UE (cd. Direttiva accoglienza) all'art. 21 pone analogo principio generale, elencando le medesime categorie con poche ulteriori specificazioni (le vittime di mutilazioni genitali femminili). L'art. 17 del d.lgs. 142/2015 recepisce integralmente quell'elencazione per individuare le categorie destinatarie di specifiche misure di accoglienza e il richiamo alla condizione di vulnerabilità di chi vi è compreso è contenuto anche nell'art. 23, comma 2, relativo alla necessità di operare un necessario bilanciamento prima di disporre la revoca delle misure di accoglienza.

Infine, nella Direttiva 2013/32/UE (cd. Direttiva procedure) la condizione di richiedente protezione vulnerabile – la cui elencazione rimanda alla Direttiva accoglienza – è motivo per suggerire l'applicazione di regole procedurali diverse da quelle ordinarie e, infatti, si indica la possibilità (non l'obbligo) di esaminare la domanda di protezione con procedura prioritaria, cioè con tempi più rapidi (art. 31). Inoltre, tra i criteri applicabili al colloquio per l'esame della domanda d'asilo la Direttiva prescrive, tra gli altri, la necessaria competenza degli esaminatori del «contesto personale e generale in cui nasce la domanda, compresa l'origine culturale, il genere, l'orientamento sessuale, l'identità sessuale o la vulnerabilità del richiedente» (art. 15). Prescrizioni che ritroviamo nel d.lgs. 25/2008, attuativo della Direttiva (artt. 2, 15 e 28).

⁴⁴ Si veda, in proposito, P. DEGANI (a cura di), *Lotta alla tratta di persone e diritti umani. Un'analisi del sistema degli interventi a sostegno delle vittime alla luce dei fenomeni di grave sfruttamento in Italia*, Padova, Cleup, 2020. In particolare, interessante è la riflessione di P. DE STEFANI, 3.4. *I migranti come gruppo vulnerabile - ma anche no!*, pp. 57 ss.

<https://www.osservatoriointerventitrattra.it/wp-content/uploads/2021/04/Report_Lotta-alla-tratta-di-persone-e-diritti-umani.pdf>.

L'insieme di dette disposizioni, nelle quali assume rilievo l'elencazione di categorie più che l'individuazione di una condizione soggettiva risultato di una menomazione dell'autonomia e della dignità per avere subito violazioni gravi alle stesse, induce a ritenere che, se è certamente positivo che vi sia una particolare attenzione alla persona vulnerabile (che più di altre può avere subito ferite), la sua declinazione secondo elenchi e/o categorie rischia di avere, innanzitutto, un effetto escludente rispetto a chi non vi rientri o, meglio, rispetto a chi non sia riconosciuto/a come tale. Esclusione che ha effetti non solo per l'accoglienza ma sull'intera condizione giuridica del/della richiedente.

Se, ad esempio, nell'ambito del sistema di accoglienza il/la richiedente asilo ritenuto *prima facie* vulnerabile è inserito/a (fin dall'inizio o nel corso del tempo) nel principale e più strutturato sistema SAI, che ha nei fatti una presa in carico più olistica rispetto a quanto previsto nel sistema dei CAS, è indubbio che coloro che non sono individuati come vulnerabili rimangono fuori da quelle maggiori tutele, con conseguente rischio che la minore offerta di opportunità induca il prodursi o l'aggravarsi di una fragilità, personale e/o sociale, determinata proprio nel e dal sistema di accoglienza, incidendo anche sulla possibilità di ottenere una effettiva tutela. Si pensi, ad esempio, all'importanza che ha un positivo percorso di integrazione (lavorativa ma non solo) per il riconoscimento della protezione speciale (Cass. SU 22413/2021), come introdotta dal D.L. n. 130/2020 e di cui all'art. 19, commi 1, 1.1 e 1.2 TU d.lgs. 286/98. Oltre al fatto che soprattutto la riconosciuta vulnerabilità di un/una richiedente asilo è spesso decisiva, soprattutto in ambito giudiziario, per il riconoscimento di una delle forme principali di protezione internazionale.

La differenza non è di poco conto se si considera che il SAI, pur essendo formalmente il sistema principale di accoglienza (art. 11 d.lgs. 142/2015), in realtà ospita il 33% tra richiedenti asilo, titolari di protezione e altre categorie di persone previste dalla legge (art. 1-*sexies* D.L. n. 416/89), mentre i CAS ne ospitano attualmente il 67%⁴⁵. Osservando i dati disponibili⁴⁶, sappiamo ad esempio che quasi il 5% delle persone accolte nel SAI risulta vittima di tratta e che il 17% delle donne accolte all'interno del sistema è stata riconosciuta portatrice di questo vissuto. Ma si tratta ovviamente di una rilevazione parziale, che riguarda solo un terzo delle persone complessivamente accolte in Italia.

C'è pertanto da chiedersi se coloro che non ricevono quell'iniziale (o, talvolta, nel corso dell'accoglienza) individuazione della vulnerabilità, perché non rientranti nelle categorie legislativamente elencate, in realtà non abbiano subito anche loro ferite, nel Paese di appartenenza o nel percorso migratorio (data la notorietà di

⁴⁵<http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-05-2022.pdf>.

⁴⁶ RAPPORTO SIPROIMI/SAI 2020, <https://www.anci.it/wp-content/uploads/Rapporto-SIPROIMI_SAI_leggero-1.pdf>.

quanto avviene soprattutto, ma non solo, in quest'ultimo contesto), e dunque se non avrebbero diritto alle medesime attenzioni normative⁴⁷. La grave lesione della dignità e dell'autonomia è un'esperienza condivisa dalla maggior parte delle persone migranti che arrivano in Italia (e in Europa) su rotte non regolari (in mancanza di quelle legali), ma se non fanno parte delle categorie pre-individuate dalla legge non sono destinatarie di alcuna misura specifica di accoglienza. Il rischio che ne consegue è, come detto, di entrare in un sistema inidoneo a far riacquistare o mantenere un livello accettabile di autonomia e di dignità, cioè per sanare le ferite subite.

Questioni che ci interrogano sull'effettività e idoneità dell'attuale sistema di accoglienza ma che sono strettamente legate alla tipizzazione della vulnerabilità⁴⁸, cioè all'elencazione di categorie anziché sulla base di un riconoscimento individuale e con attenzione al vissuto della persona. Se fosse assunta, invece, una connotazione riferita all'autonomia, alla dignità della singola persona e alle violazioni subite, come parametri per ricercare specifici fattori di esposizione a fragilità, l'approccio sia nel sistema tratta che in quello della protezione internazionale (per certi versi intrecciati) darebbe risultati differenti, garantendo a tutti/e condizioni effettive di accoglienza per raggiungere e/o mantenere autonomia e dignità, mentre a coloro che, singolarmente presi, presentino maggiori e più gravi ferite, l'approntamento di ulteriori misure garantirebbe loro di raggiungere pari opportunità. Da elemento di esclusione, l'individuazione della vulnerabilità, caso per caso e in ragione dello specifico vissuto, diverrebbe elemento per il raggiungimento dell'uguaglianza; diversamente l'elencazione di categorie tassative di persone vulnerabili rischia concretamente di vanificare il significato e le necessità che la nozione di "vulnerabilità" esprime.

3. Il riconoscimento in concreto della vulnerabilità nel sistema anti-tratta e di protezione internazionale

Come anticipato, all'assenza di definizione giuridica di vulnerabilità si accompagnano, come tasselli di un unico mosaico, ulteriori profili di criticità nei due sistemi – asilo e tratta –, soprattutto in ambito giuridico, in cui si intrecciano il ruolo di chi è deputato a riconoscere la vulnerabilità e quello della persona potenzialmente vulnerabile. Se non ci sono criteri chiari di riconoscibilità, tutto

⁴⁷ Evidenzia il citato Rapporto SIPROIMI/SAI 2020 come «nel corso del 2020 siano emerse ulteriori condizioni di vulnerabilità e nuove fragilità personali dei beneficiari, sempre più spesso correlate alla situazione generale dell'emergenza sanitaria. Il clima di incertezza determinato dalla diffusione del Covid-19, che per i beneficiari del SAI si è tradotto principalmente in un rallentamento dei percorsi personali di inclusione sociale, ha generato periodi di fragilità e di incertezza piuttosto diffusi» (pag. 53).

⁴⁸ S. TOMASI, *op. cit.*

dipende dalla valutazione della credibilità della persona, sia nel sistema anti-tratta che in quello della protezione internazionale, i quali sono sempre più intrecciati. Se fino a pochi anni fa difficilmente la vittima di tratta accedeva al sistema asilo (per volontà o per non conoscenza) o, se vi entrava, raramente la sua condizione veniva considerata ai fini del riconoscimento nella protezione internazionale nonostante l'astratta possibilità⁴⁹, negli ultimi anni vi è stato un ingresso massiccio di questa tipologia di richiedenti asilo, soprattutto donne⁵⁰, che ha pian piano modificato lo sguardo dei decisori, aiutati anche dal collegamento che è stato previsto tra i due sistemi attraverso Protocolli o Linee Guida dedicate proprio alle vittime di tratta richiedenti asilo⁵¹.

In entrambi, è imprescindibile che l'autorità pubblica (amministrativa o giudiziaria) creda alla potenziale vittima vulnerabile e se in generale il sistema asilo indica i criteri legali con i quali valutare complessivamente la credibilità (art. 3 d.lgs. 251/2007, artt. 8, comma 3 e 27, comma 1-bis d.lgs. 25/2008), altrettanto non esiste nel sistema anti-tratta di cui all'art. 18 TU d.lgs. 286/98, ma sia nell'uno che nell'altro acquista sempre più rilevanza la collaborazione della (potenziale) vittima, che spesso si confonde o si sovrappone alla credibilità.

Collaborazione che se ha un senso giuridico nel sistema anti-tratta, quantomeno inteso come consenso all'entrata in un progetto di integrazione sociale ex art. 18 TU d.lgs. 286/98, altrettanto non può dirsi per il sistema asilo. In generale, in quest'ultimo l'elemento essenziale è la credibilità della narrazione del/della richiedente, valutata secondo i criteri legali di cui s'è detto, costituiti, tra gli altri, dalla coerenza e plausibilità in sé del racconto e dalla sua non contraddittorietà con le pertinenti fonti di informazione sul Paese di origine in relazione al fenomeno che da esso emerge.

Criteri di valutazione della domanda d'asilo che subiscono modifiche nel caso riguardi una persona potenzialmente vittima di tratta, perché proprio la specificità della condizione soggettiva e del fenomeno generale, descritto ormai da consistente letteratura, ha imposto l'adozione di Linee Guida che valorizzano le esperienze di entrambi i sistemi (asilo e tratta) e sono di ausilio per i decisori al fine

⁴⁹ UNHCR, *Linee guida di protezione internazionale sull'applicazione dell'art. 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*, <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/linee_guida_protezione_int.pdf>.

⁵⁰ Cfr. P. DEGANI, *op. cit.*

⁵¹ LINEE GUIDA 2017 UNHCR E MINISTERO DELL'INTERNO, *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*, <<https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2017/09/Vittime-di-tratta-Linee-guida-compresso.pdf>>. Nel gennaio 2021 sono state pubblicate le nuove LINEE GUIDA UNHCR E MINISTERO DELL'INTERNO, <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali_identificazione-vittime-di-tratta.pdf>.

di riconoscere una più adeguata tutela⁵². In esse, gli indicatori della tratta sono ben descritti e tra i tanti: i dati anagrafici falsi, la contraddittorietà del racconto, la reticenza, la scarsa collaborazione, la provenienza da un determinato Paese, ecc., ed è subito evidente la differenza rispetto al percorso legale indicato dall'art. 3 d.lgs. 251/2007, che invece chiede innanzitutto coerenza e non contraddittorietà intrinseche. È, dunque, attraverso quegli indicatori che deve essere letta la vicenda raccontata dal/dalla richiedente e, se rinvenuti, l'esame della domanda dovrebbe portare al riconoscimento del rifugio o della protezione sussidiaria, nel primo caso perché la tratta rientra nella definizione di persecuzione (per le donne: anche secondo la Convenzione di Istanbul del 2011) in quanto appartenente a un determinato gruppo sociale (artt. 7 e 8 d.lgs. 251/2007), oppure perché l'essere già stata vittima di tratta la espone al rischio di ri-trafficking o di stigmatizzazione nel Paese di origine, in entrambi i casi costituendo trattamenti inumani e degradanti (art. 14 lett. b) d.lgs 251/2007).

In altri interventi di questa pubblicazione si approfondiscono questi aspetti, ma si intende qui evidenziare che nel sistema della protezione internazionale non sempre vi è coerenza con quelle specificità e accade che la contraddittorietà del racconto e/o la non collaborazione della vittima di tratta, soprattutto donna, diventano motivi per la negazione di ogni forma di protezione. Non collaborazione che equivale, nelle decisioni negative, al mancato auto-riconoscimento di essere (o essere stata) vittima di tratta e soprattutto nel non accettare di entrare in relazione, progettuale o meno, con l'Ente anti-tratta.

Come detto, il collegamento tra i due sistemi opera attraverso il meccanismo del *referral* introdotto da quel Protocollo/Linee Guida sopra richiamato e di recente aggiornato, con cui l'autorità competente all'esame della domanda di asilo (Commissione territoriale) rinvia agli Enti anti-tratta per la valutazione della credibilità della potenziale vittima di tratta. Rinvio che, tuttavia, presenta ambiguità e problematiche, in primo luogo perché si demanda ad altro organo la valutazione di fatto della credibilità, quando la necessaria competenza dovrebbe essere già insita nella professionalità di coloro che compongono le Commissioni territoriali, in applicazione di quanto previsto dall'art. 15 Direttiva 2013/32/UE (cd. Direttiva procedure). Ma il problema non sta solo in detto rinvio (che comunque per la donna è una doppia, dolorosa, sottoposizione a un giudizio del proprio vissuto) ma nel fatto che l'elemento decisivo per il riconoscimento di una tutela è spesso, per quanto si osserva nell'esperienza pratica, la non collaborazione della vittima di tratta nella descrizione del contesto di sfruttamento, dei rischi passati o futuri, o nell'individuazione degli sfruttatori, cioè quegli stessi elementi che, secondo le citate Linee guida, rappresentano indicatori della tratta.

⁵² Cfr. nota 51.

È, però, indubbio che la pretesa di collaborazione della vittima di tratta, cioè di auto-identificazione come tale, rappresenta una distorsione del sistema asilo, perché quello che dovrebbe essere il presupposto per la riconoscibilità in concreto della vulnerabilità da tutelare (l'accertamento degli indicatori, che comprendono anche la non collaborazione o la reticenza), diventa motivo per negare la protezione.

In altri termini, se la specificità della condizione di vittima di tratta, soprattutto (ma non solo) donna, ha imposto nel sistema asilo un adattamento dei criteri generali dettati dal legislatore per la valutazione della credibilità soggettiva, esso viene di fatto vanificato se la vittima non collabora, cioè se non si auto-riconosce come tale.

Ecco, dunque, che nonostante la vittima di tratta sia indicata dal legislatore europeo e da quello nazionale all'interno delle categorie vulnerabili, alle quali prestare particolare attenzione, nella prassi vi è un notevole scarto e la vulnerabilità può improvvisamente sparire. Se prima della valutazione da parte della Commissione territoriale, la richiedente è riconosciuta in concreto vulnerabile per il suo vissuto e perciò destinataria di specifiche misure di accoglienza e servizi, dopo l'esame quel riconoscimento può improvvisamente venir meno e la donna "non collaborativa" si trova sola con la propria condizione, con rischio di riesplorazione delle ferite alle quali era e può nuovamente essere esposta. Quella vulnerabilità che la legge ha assunto come qualificazione oggettiva all'interno di una categoria, perde di qualsiasi significato dopo il giudizio negativo, a prescindere che quella condizione di fragilità esista ancora.

Tutto ciò in conseguenza dello sguardo di chi decide il riconoscimento della vulnerabilità, rispetto a cui il ruolo della persona rischia di essere del tutto secondario o meglio assume rilievo solo se coincidente con quello del decisore. Come è stato osservato «Nell'atteggiamento delle Commissioni territoriali, tuttavia, il genere emerge come una categoria volta a ricercare un'iscrizione soggettiva della coppia genere-vulnerabilità, quasi che le donne richiedenti asilo dovessero performativamente confermare una qualità di vittime»⁵³. Nessuna o scarsa attenzione, dunque, alla volontà della (già o ancora) vittima di tratta di non collaborare per non rimanere impigliata in una percezione di sé che le viene restituita dallo sguardo del decisore, che non le consente di autodefinirsi in termini diversi, libera di costruirsi una delle tante identità di cui in molti/e godiamo. Quella fissità in un unico ruolo – di vittima – che è antitetico al superamento della vulnerabilità e non riconosce il diritto all'opacità, «Quel diritto che oppone un rifiuto, spesso implicito, che rivendica una complessità e che resiste contro la richiesta di trasparenza, di esibizione»⁵⁴.

Un temperamento alla distorsione di cui s'è detto è rinvenibile, tuttavia, in quella parte della giurisprudenza sempre più maggioritaria, sia di Cassazione che di

⁵³ E. RIGO, *op. cit.*, p. 360.

⁵⁴ M. MASSARI, *Il corpo degli altri. Migrazioni, memorie, identità*, Orthotes editrice, Napoli, 2017.

merito⁵⁵, che proprio in ragione della specificità della condizione di vittima di traffico di esseri umani e degli indicatori per la sua individuazione, ritiene irrilevante l'auto-riconoscimento se essa emerge dalla loro osservazione⁵⁶ e che, in generale, in antitesi alla tipizzazione della vulnerabilità, cerca di rinvenirla caso per caso in relazione all'accertata violazione di diritti umani fondamentali.

4. Le donne straniere “altre”

Come accennato, al di fuori del sistema della protezione internazionale la donna straniera può essere destinataria di speciale tutela perché esposta a particolari rischi che ne compromettono la dignità e l'autonomia, cioè soggetto vulnerabile. Gli artt. 18 e 18-*bis* TU d.lgs. 286/98, per vittime di grave sfruttamento criminale o di tratta o di violenza domestica, si rivolgono a queste particolari categorie di persone migranti, riconoscendo un permesso di soggiorno in deroga alle ordinarie regole del diritto dell'immigrazione se le vittime accettano un percorso sociale. Categorie che non sono qualificate in termini di genere ma per gran parte è alle donne straniere che nella prassi sono destinate. Se questo è comprensibile per le vittime di violenza domestica, che statisticamente coinvolge in maggioranza le donne, è già meno comprensibile per le vittime di tratta e non perché molte donne migranti non lo siano realmente, ma perché il fenomeno riguarda anche una buona parte del mondo maschile, pur se spesso per loro lo sfruttamento dei trafficanti finisce all'arrivo nei Paesi europei.

⁵⁵ Si rinvia alle pronunce in materia rinvenibili nella Rassegna asilo della Rivista «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», consultabile liberamente in <www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it>. Inoltre, si vedano, tra i vari, F. NICODEMI, *L'emersione tardiva della vicenda di tratta nel procedimento giurisdizionale per il riconoscimento della protezione internazionale. Le procedure di referral adottate dai Tribunali come buona prassi per l'accesso ai diritti delle persone sopravvissute a tratta. Note a margine del decreto del Tribunale di Milano, «Diritti senza confine - Questione giustizia»*, maggio 2022,

<https://www.questionegiustizia.it/data/doc/3220/commento-nicodemi-a-decreto-tribunale-milano_def.pdf>. F. NICODEMI, *L'identificazione delle vittime di tratta e i confini per il riconoscimento delle diverse forme di protezione. Note a margine dell'ordinanza della Corte di Cassazione n. 30402/21, «Diritti senza confine - Questione giustizia»*, dicembre 2021, <<https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-identificazione-delle-vittime-di-tratta>>. P. F. POMPEO, *Protezione internazionale e vittime di tratta. Valutazione di credibilità, dovere di cooperazione istruttoria e forme di protezione, «Diritti senza confine - Questione giustizia»*, maggio 2022, <<https://www.questionegiustizia.it/articolo/protezione-internazionale-e-vittime-di-tratta>>. D. BELLUCCIO, L. MINNITI, *La tutela processuale delle donne vittime di tratta, «Diritti senza confine - Questione giustizia»*, febbraio 2019, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-tutela-processuale-delle-donne-vittime-di-tratta_12-02-2019.php>.

⁵⁶ Tra le varie si vedano: Cass. civ. n. 1750/2021, n. 2464/2021, n. 676/2022, quest'ultima con ampia ricostruzione sia del fenomeno della tratta che dell'istituto della protezione internazionale ad esso afferente.

Dei maschi trafficati però non si parla e poche sono le indagini a loro riservate, per effetto della categorizzazione della vulnerabilità anziché dall'individuazione della singola condizione, ma anche dell'immaginario che si ha della migrazione maschile e di quella femminile. Se i migranti sono percepiti come soggetti di per sé autonomi e forti, l'immaginario sulla migrazione femminile è spesso declinato, quasi automaticamente, verso la vulnerabilità e dunque la donna migrante è debole e bisognosa di tutela. Tre sono le figure principali della comunità migrante femminile: la vittima di tratta (che ha maggior risalto pubblico), la cd. "badante" (ma di questa condizione si parla poco, se non in occasione delle periodiche regolarizzazioni, per l'importanza che queste lavoratrici hanno nella tenuta dell'welfare nazionale) o la donna ricongiunta, la cui condizione dipende da quella del marito. Figure, la prima e la terza, accomunate da una qualificazione di vulnerabilità, normativa o percepita o attribuita, che non consente loro di essere viste come soggetti autonomi di diritto e dunque di potere rivendicare autonomia e dignità. Un ruolo ancillare, dunque, racchiuso in stereotipi di genere, che associano la migrante a donna povera e fragile, bisognosa di tutela.

Le lavoratrici migranti, invece, non hanno analogo risalto pubblico⁵⁷, nonostante sia sotto gli occhi di chi vuol vedere – nel lavoro domestico e/o di cura, nell'agricoltura e nei servizi di pulizia – la totale privazione di spazi privati e spesso lo sfruttamento lavorativo e dunque nell'invisibilità pubblica della metà del fenomeno migratorio italiano, bene descritto nella prima parte di questo articolo, si consuma anche per loro la negazione quale soggetto di diritto, attraverso l'assenza di specifiche politiche pubbliche di sostegno, che si assommano alla difficoltà di accesso ai sistemi di welfare, determinando in tal modo una plurima discriminazione.

Invisibilità che è anche formale per tutte coloro le quali condividono con gli uomini migranti l'impossibilità di acquisire un titolo di soggiorno regolare, stante l'assenza di previsione di legge.

Se per le mogli ricongiunte l'emersione pubblica avviene solo in relazione alla violenza subita da parte dei mariti, ritenuti attori di culture patriarcali e violente appannaggio esclusivo di una parte del mondo (come se le medesime dinamiche non appartengano anche al mondo nostrano), la figura più esplorata, a tutti i livelli, è certamente quella della donna vittima di tratta. Per queste donne le problematiche sono quelle già descritte nel sistema della protezione internazionale, alle quali si aggiungono le criticità che, nella prassi, si rinvengono nel sistema anti-tratta. I progetti *ex art. 18 TU* immigrazione richiedono, infatti, il consenso adesivo della donna al progetto di integrazione sociale (condizione per la speciale protezione) ma non necessariamente è richiesta la sua condivisione e la scarsità di

⁵⁷ P. DEGANI, F. CIMINO, *On the severe forms of labour exploitation of migrant women in Italy: an intersectional policy analysis*, pp. 337-370, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 2021, n. 3/20. P. DEGANI, P. DE STEFANI, *Addressing Migrant Women's Intersecting Vulnerabilities. Refugee Protection, Anti-trafficking and Anti-violence Referral Patterns in Italy*, «Peace Human Rights Governance» 2020, n. 4, pp. 113-152.

indagini approfondite sulla restituzione del percorso da parte delle donne destinatarie dei progetti è di per sé sintomatica della irrilevanza del ruolo della “vittima”, lasciando aperto l’interrogativo se un simile sistema consenta davvero il raggiungimento dell’autonomia e dell’autodeterminazione indispensabili per il superamento della condizione di vulnerabilità.

Si pensi, ad esempio, al tipo di percorso lavorativo proposto alle donne che aderiscono ai progetti anti-tratta. Senza pretesa di assolutizzare, l’esperienza mostra che non sempre c’è un’indagine effettiva sulle competenze pregresse (che possono esserci o no) né, soprattutto, sulle loro aspirazioni e dunque la gran parte delle donne risulta inserita in lavori di cura o di pulizia, cioè quei settori nei quali quasi tutte le donne migranti sono collocate. Che questo approccio porti davvero, in concreto, all’autodeterminazione è il grande interrogativo che l’osservazione lascia aperta.

Invero, la tipologia dei lavori offerti alle donne già vittime di traffico di esseri umani sembra ripercorrere e riproporre in gran parte il medesimo ruolo sociale femminile riservato in generale alla popolazione femminile straniera, che è quello prevalentemente della cura familiare e domestica, esercitata al di fuori della propria famiglia in sostituzione di un ruolo che le donne del mondo occidentale hanno solo in parte dismesso. Ruolo che, per le donne migranti, è spesso di sostegno al bisogno dei propri familiari rimasti nel Paese di provenienza, ma quel doppio ruolo – fuori e dentro casa – non è assimilabile a quello delle donne lavoratrici autoctone, le quali, pur se lavorano anche *fuori*, possono quantomeno beneficiare delle relazioni affettive che la famiglia può offrire, mentre per molte lavoratrici straniere non è così. Non per questo, tuttavia, queste lavoratrici migranti sono qualificate come vulnerabili, nel senso di bisognose di particolari attenzioni e interventi sociali, a riprova che questa qualificazione risponde ad un (per ora) inossidabile stereotipo di genere, che associa la vulnerabilità solo all’interno di ben precise categorie pre-determinate, con l’effetto di «ridurre l’esperienza migrante all’interno di un’unica cornice interpretativa»⁵⁸, quella disegnata da chi quella cornice ha costruito.

Per evitare questo rischio, è importante che si implementino le analisi con un approccio di genere all’intera questione migratoria⁵⁹, così come le ricerche che restituiscano la narrazione di tutte le protagoniste della migrazione e la molteplicità delle loro identità⁶⁰.

⁵⁸ M. MASSARI, *op. cit.*, p. 15.

⁵⁹ E. RIGO, *La straniera*, Carrocci Editore, Roma, 2022.

⁶⁰ Un esempio significativo è, in proposito, il recente libro di C. SCHMOLL, *Le dannate del mare. Donne e frontiere nel Mediterraneo*, Astarte Edizioni, Pisa, 2022; si rinvia anche a M. MASSARI, *op. cit.*; S. TALIANI, *Il tempo della disobbedienza. Per un’antropologia della parentela nella migrazione*, Ombre Corte, Verona, 2019; C.C. CANTA, *Ricerca Migrante. Racconti di donne dal Mediterraneo*, Roma Tre Press, Roma, 2017 <<https://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2019/05/rice-ccca.pdf>>; E. ABBATECOLA, *Trans-migrazioni. Lavoro, sfruttamento e violenza di genere nei mercati globali del sesso*, Rosenberg & Selier, Torino, 2018.

Lo sfruttamento nel lavoro domestico e di cura: dall'invisibilità sociale all'invisibilità giuridica¹

Marco Paggi

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Abstract: Il lavoro domestico di cura è ormai quasi esclusivamente demandato a donne immigrate ed è contrassegnato da un radicato e diffusissimo sfruttamento, anche a prescindere dalla condizione di soggiorno, regolare o meno. Le considerazioni al riguardo muovono dalla constatazione, rispetto ad altri settori di impiego, di uno sfruttamento che in questo ambito specifico è tanto poco percepito socialmente quanto tipicamente declinato "al femminile", mentre per il suo contrasto si assiste a una rarefatta e difficile applicazione (oltre che delle norme di natura collettiva) sia dei mezzi legali di tutela e sia delle norme sanzionatorie, che si rivelano palesemente inappropriati. Il quadro che se ne ricava evidenzia una sorta di "patto sociale" in cui da parte delle istituzioni si tollera di fatto lo sfruttamento e l'evasione diffusa a fronte di un sostanziale e diffuso consenso popolare verso il ruolo "sacrificale" delle donne nel lavoro di cura, reso meno visibile o percepibile grazie alla loro condizione di immigrate.

Abstract: Domestic care work is now almost exclusively outsourced to immigrant women and is marked by a deep-rooted and widespread exploitation, even irrespective of residence status, regular or otherwise. The considerations in this regard move from the observation, compared to other areas of employment, of an exploitation that in this specific field is as little perceived socially as it is typically declined "in the female way," while for its contrast there is a rarefied and difficult application (in addition to norms of a collective nature) of both legal means of protection and sanctioning norms, which prove to be blatantly inappropriate. The resulting portrait highlights a kind of "social pact" in which exploitation and widespread evasion are in de facto tolerated by institutions in the light of a substantial and widely diffused popular consensus toward the "self-sacrificing" role of women in care work, made less visible or perceivable thanks to their immigrant status.

Parole chiave: *badanti, lavoro domestico, sfruttamento, tutela legale, tratta, lavoro grigio*

¹ Le considerazioni che seguono non consentono, per esigenze di sintesi, né un approfondimento dei profili giuridici del fenomeno né l'analisi dei dati e degli studi sociologici in materia, avendo il più limitato scopo di descrivere le dinamiche illecite dello sfruttamento e le connesse problematiche di tutela delle lavoratrici.

1. La dimensione sociale del fenomeno

L'ambito del lavoro domestico di cura e servizi alla persona risulta massivamente contrassegnato da diffuso sfruttamento e varie forme di illegalità, non sembra un caso che esso sia prevalentemente rappresentato da lavoratrici immigrate².

Senza voler qui approfondire il tema dei dati, va puntualizzato che le statistiche ufficiali contano soltanto i posti di lavoro regolarmente stabiliti, in tutto o – molto più spesso – solo in parte, evidenziando di già tale prevalenza³, ma ovviamente alle percentuali stimate vanno aggiunti i rapporti di lavoro nero costituiti con cittadine italiane, comunitarie o straniere regolarmente soggiornanti, e quelli con persone extracomunitarie prive (o divenute prive) di regolare permesso di soggiorno, rispetto ai quali non è semplice ipotizzare – anche semplicemente con delle stime – la rilevanza quantitativa.

Nonostante il progressivo incremento della domanda di prestazioni di lavoro domestico, negli ultimi anni si è di fatto registrato – in termini di condizioni di lavoro – un incontro nettamente al ribasso con l'offerta rappresentata dall'immigrazione rispetto alla manodopera autoctona, ciò che ha visto determinarsi una sostanziale segmentazione etnica del mercato del lavoro in questo settore e ha condizionato ormai da anni i termini di impiego e il trattamento dell'intera categoria⁴. Non solo: l'impiego assolutamente prevalente di migranti ha addirittura visto modificata nel tempo la stessa percezione sociale di questa attività come un lavoro a pieno titolo, sostanzialmente privandola della dignità comunemente riconosciuta ad ogni occupazione salariata, rappresentando – ovvero riproponendo in altri termini – quella separazione essenzialmente di genere tra spazio pubblico e spazio privato che è alla base della sistematica svalutazione delle attività riconducibili alla sfera della riproduzione e della cura degli individui. È a questo proposito alquanto sintomatico il neologismo utilizzato per indicare gli appartenenti alla categoria: per l'appunto, il termine *badanti*, che ha soppiantato nel linguaggio comune la collaboratrice fami-

² Cfr. M.G. GIAMMARINARO, L. PALUMBO, *Le donne migranti in agricoltura: sfruttamento, vulnerabilità, dignità e autonomia*, V Rapporto Agromafie e Caporalato, Ediesse Futura, Roma, 2020. Secondo i dati nazionali sulle donne vittime di tratta e/o grave sfruttamento valutate dai progetti anti-tratta (2017-2019), la servitù domestica e l'agricoltura rappresentano i due principali ambiti di sfruttamento lavorativo: tra il 2017 e il 2019 sono state valutate 118 donne vittime di grave sfruttamento lavorativo, di cui 38 nell'ambito del lavoro domestico e di cura e 37 in quello agricolo.

³ Secondo i dati INPS, ad esempio, nel 2014 il 77,1% del totale delle lavoratrici e dei lavoratori domestici era di origine straniera ed era rappresentato in larga parte da donne (85,3%), impiegate principalmente nel lavoro di cura (Centro Studi e Ricerche IDOS 2015).

⁴ Cfr. A. SCIURBA, *Vulnerabilità, consenso, responsabilità: alcuni casi di grave sfruttamento lavorativo e tratta delle donne migranti in Italia*, «Cosmopolis. Rivista di filosofia e teoria politica», 2016, 2: «lo sfruttamento delle lavoratrici migranti è frutto di una specifica modalità di messa a valore dei movimenti migratori, che produce una precisa segmentazione del mercato del lavoro all'interno della quale forme di razzismo istituzionale hanno uno spazio considerevole e la questione di genere gioca spesso un ruolo fondamentale».

liare o domestica (prima ancora, la becera definizione di *serva*), non è affatto neutro né casuale, si è invece affermato in quanto esprime la diffusa percezione sociale di tale lavoro, ovvero la tendenza a sminuirne la gravosità e le condizioni di sacrificio che esso implica.

Il massivo ricorso all'impiego domestico di lavoratrici addette alla cura della persona trova una spiegazione prettamente socio-economica a partire dalla fine degli anni Ottanta, quando – complice il cambiamento delle organizzazioni familiari – la saturazione delle strutture residenziali per gli anziani e l'incremento delle rette hanno suggerito l'alternativa molto più economica e flessibile dell'assistenza domestica, come risorsa utilizzabile anche dalle famiglie dei ceti meno abbienti, dando luogo a una massiccia privatizzazione del lavoro di cura che si regge principalmente sulla disponibilità di forza lavoro migrante a basso costo. La minore disponibilità di spesa di larga parte dell'utenza – generazioni di famiglie di normali lavoratori e impiegati autoctoni – ha infatti trovato un modo per edulcorare il conflitto tra l'educazione alla cultura dei diritti dei lavoratori – radicata negli stessi datori di lavoro e nei loro familiari – e le deteriori condizioni di impiego delle lavoratrici domestiche: questo conflitto è stato apparentemente *conciato* assimilando la loro funzione – con la definizione di *badanti* – ai lavori di *semplice attesa e custodia*⁵, che più o meno consapevolmente vengono ritenuti meno gravosi e per conseguenza meno valorizzati, economicamente e non solo, rendendo lo sfruttamento più socialmente accettabile per il datore di lavoro e per la stessa comunità⁶. Non sembra quindi azzardato pensare che la sostanziale “devoluzione” dei servizi domestici più gravosi alle donne immigrate vada in qualche modo a definirne un ruolo e un'immagine sociale che vengono percepiti in modo nettamente differente rispetto al ruolo e all'immagine sociale generalmente riconosciuti alla popolazione femminile autoctona. E non solo dal genere maschile.

La notoria rarefazione dei procedimenti sanzionatori in tale ambito non è dunque un caso, ma costituisce un evidente riflesso non solo delle carenze normative

⁵ Nel R.D. 6 dicembre 1923, n. 2657, sono così definite ed elencate le mansioni che non richiedono un impegno lavorativo assiduo e continuativo, ma che consentono intervalli più o meno ampi di inoperosità, come ad es. custodi, portinai, guardiani, ecc.

⁶ Cfr. L. PALUMBO, *Grave sfruttamento e tratta nel lavoro domestico e in agricoltura in Italia. Un'analisi critica degli strumenti di contrasto, prevenzione e tutela delle vittime In Italia*, in TECHNICAL REPORT, *Global Governance Programme*, TRAFFICKO, 2016, [Cultural Pluralism]. La tendenza a muoversi nell'irregolarità e nell'informalità e a non rispettare i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici, soprattutto nel caso di migranti, è molto diffusa e questa attitudine si accentua nel settore domestico – in particolare nelle situazioni di coabitazione – dove i confini tra i rapporti di lavoro e quelli familiari e intimi sono estremamente labili. In questo contesto, molti datori di lavoro non si percepiscono come tali e pertanto non prestano attenzione ai diritti e alla tutela dei propri dipendenti. Anzi, come è emerso dalle interviste, spesso ritengono di fare un ‘favore’ a persone ‘disperate’ offrendo loro un lavoro e un posto dove dormire. In questa prospettiva, l'impellente necessità di lavorare può, in alcuni casi, essere strumentalizzata per far sentire ‘a posto’ con la propria coscienza chi esercita uno sfruttamento.

ma altresì della scarsa percezione, purtroppo diffusa anche in ambito istituzionale, della grave portata lesiva dello sfruttamento del lavoro domestico. Per dirla in parole povere, lo sfruttamento del lavoro domestico rappresenta una risorsa a buon mercato che sopperisce a un diffuso bisogno delle famiglie e proprio il fatto che tale fabbisogno sia soddisfatto prevalentemente da donne immigrate lo rende socialmente accettato e ampiamente tollerato.

D'altra parte, come meglio vedremo in seguito, l'estrema difficoltà di tutelare le vittime di sfruttamento in tale ambito, persino nei casi più gravi, non manca di incoraggiare l'idea molto diffusa che l'assistenza domestica possa essere utilizzata sostanzialmente a piacimento, senza dover fare i conti col rischio di sanzioni o di vertenze realmente onerose. È poi difficile non pensare che la disinvoltura con cui vengono attuate forme di sfruttamento domestico non sia a sua volta alimentata dalla percezione della condizione di maggiore vulnerabilità – se non anche di un *diverso* ruolo – delle lavoratrici immigrate: è infatti proprio questa percezione che, al di là della minore offerta sul mercato di manodopera autoctona, orienta prevalentemente la preferenza verso l'assunzione di lavoratrici domestiche straniere.

2. La componente irregolare

La mancanza di una disciplina effettiva e praticabile dei flussi migratori, che tuttora impone nel quadro normativo vigente una teorica quanto inverosimile assunzione “a distanza” ai fini dell'ingresso regolare, rende la condizione di *clandestinità* un'inevitabile fase di passaggio verso una situazione di regolarità⁷ e si presta facilmente ad abusi⁸, inoltre alimenta la presenza di irregolari che fungono da calmieri del mercato del lavoro, senza contare che le c.d. quote di ingresso per lavoro domestico non vengono praticamente più stanziare dal 2010⁹.

Le cicliche sanatorie (o regolarizzazioni, che dir si voglia) non hanno migliorato sensibilmente la situazione, se si considera la scarsa adesione in questo settore più che in altri dei datori di lavoro, titolari esclusivi della scelta se regolarizzare o meno, e che la maggior parte delle lavoratrici interessate è stata costretta a farsi carico degli oneri economici previsti al riguardo, vedendosi di fatto decurtata la retribuzio-

⁷ A. CAPUTO, *Immigrazione e politiche del diritto in Italia*, in I. PERETTI (a cura di), *Schengenland. Immigrazione: politiche e culture in Europa*, Ediesse, Roma, 2010.

⁸ Cfr.: A. SCIURBA, *La cura servile, la cura che serve*, Pacini Editore, Pisa, 2015; E. CASTAGNONE, E. SALIS, V. PREMAZZI, *Promoting integration for migrant domestic workers in Italy.*, FIERI, Torino, 2013.

⁹ Per una più ampia disamina cfr.: M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2020. L'e-book è scaricabile liberamente all'indirizzo <<https://www.francoangeli.it/Libro?id=26609>>.

ne¹⁰. In pratica, l'utilizzo dell'opportunità di regolarizzazione da parte dei datori di lavoro – quando avviene – non implica affatto l'instaurazione di un rapporto di lavoro senza sfruttamento illecito, anzi, come vedremo lo consente in modo più mascherato e difficile da contrastare.

A fronte della stima di circa 300.000 persone senza permesso di soggiorno occupate nei servizi alle persone e alle famiglie¹¹, l'ultimo provvedimento di emersione di cui all'art. 103 del D.L. n. 34/2020 ha visto presentate solo 176.848 domande di sanatoria relative al lavoro domestico, di cui ad oggi restano da definire circa un terzo: se venissero tutte accolte, in Italia avremmo un incremento del numero di lavoratori domestici regolari di oltre il 20%. Il dato del rapporto tra la stimata presenza di irregolari e il numero di domande non è certo incoraggiante e conferma ancora una volta la scarsa propensione dei datori di lavoro, come del resto avvenuto nelle precedenti sanatorie¹², ma va ulteriormente corretto al ribasso, dovendosi presupporre che una parte apprezzabile delle recenti domande di regolarizzazione per lavoro domestico sia una conseguenza artificiosa, determinata dalla limitazione della possibilità di regolarizzazione ai soli settori del lavoro domestico, dell'agricoltura e della pesca, ciò che ha indotto molti lavoratori irregolari occupati in settori diversi a procurarsi una più o meno fittizia assunzione quali domestici. I dati ufficiali forniti dal Ministero dell'interno – difficile credere che sia un caso – non consentono oggi di distinguere il sesso dei potenziali beneficiari della regolarizzazione ed è infatti molto diffusa, tra gli operatori che hanno seguito queste procedure, la convinzione che la quantità di domande relative a maschi si rivelerà di gran lunga eccedente rispetto alla netta prevalenza che contraddistingue in questo settore l'occupazione femminile, ciò che si spiega, appunto, con la scelta legislativa di escludere dalla regolarizzazione tutti gli altri settori di occupazione; in questo senso sembra deporre anche il fatto che sulle 176.848 domande per lavoro domestico solo poco più di 50.000 abbia riguardato l'assistenza di persone non autosufficienti o con handicap (della cui condizione è prevista la necessaria certificazione medica), mentre sarebbe semmai più attendibile una ben diversa ripartizione quantitativa delle mansioni, se si considera che le statistiche più recenti ripartono il lavoro domestico regolarmente denunciato intorno al 50% tra colf e badanti¹³.

¹⁰ Non esistono, ovviamente, statistiche al riguardo ma praticamente tutti gli operatori che si sono occupati delle citate sanatorie si sono sentiti riferire quasi sistematicamente dalle lavoratrici dell'addebito dei costi relativi, spesso maggiorati.

¹¹ Stima dall' OSSERVATORIO NAZIONALE DOMINA SUL LAVORO DOMESTICO istituito nel 2019 da DOMINA, Associazione Nazionale Famiglie Datori di Lavoro domestico (firmataria del CCNL di categoria), <osservatorio@associazionedomina.it>.

¹² Cfr: A. COLOMBO, *La sanatoria per le badanti e le colf del 2009: fallimento o esaurimento di un modello?*, 25 novembre 2009, <<https://www.fieri.it/la-sanatoria-per-le-badanti-e-le-colf-del-2009-fallimento-o-esaurimento-di-un-modello/>>.

¹³ Cfr. DOMINA, ASSOCIAZIONE NAZIONALE FAMIGLIE DATORI DI LAVORO DOMESTICO (a cura di), *Dossier 2020. Osservatorio nazionale sul lavoro domestico*, con la collaborazione scientifica della

3. L'evoluzione delle tecniche di sfruttamento

Se fino a qualche anno fa lo sfruttamento lavorativo nel lavoro domestico riguardava soprattutto persone prive di permesso di soggiorno e in condizione d'irregolarità sul territorio, con prevalenza di impiego di lavoratrici extracomunitarie dell'est europeo, oggi si è ampiamente esteso alle cittadine comunitarie dell'est (soprattutto rumene), alle richiedenti asilo e alle titolari di una qualche forma di protezione¹⁴. Si è dunque registrata nella casistica – pur in mancanza di dati statistici ufficiali – una riduzione dell'impiego in ambito domestico di persone prive di permesso di soggiorno, soprattutto nell'Italia settentrionale, ma ciò non ha affatto comportato una riduzione delle condizioni di sfruttamento ma piuttosto un affinamento delle sue tecniche, con forme di lavoro “grigio” evidentemente volto a ridurre i rischi di sanzioni e di rivendicazioni (sintomatica risulta al riguardo la proliferazione di molti siti internet contenenti *istruzioni per l'uso*, fra le quali la raccomandazione di condizionare l'erogazione del mero saldo dell'ultimo stipendio alla previa conciliazione *tombale ex art. 411 c.p.c.*). È infatti un dato di comune esperienza, ancorché possa apparire paradossale, che nella pratica risulta più incisiva ed efficace la rivendicazione di differenze salariali in favore di una extracomunitaria irregolare, che ovviamente lavora totalmente in nero, rispetto a chi, invece, soggiorna regolarmente o ha la cittadinanza comunitaria. La differenza sta nella deterrenza della sanzione penale ai datori di lavoro, che infatti è prevista unicamente per l'impiego di lavoratori extracomunitari irregolarmente soggiornanti, mentre negli altri casi, come vedremo, può essere applicata una sanzione penale solo nelle ipotesi di grave sfruttamento, il cui accertamento è però molto più aleatorio, specie in ambito domestico. Per l'appunto, nel caso degli extracomunitari irregolari è sufficiente verificare la mera prestazione lavorativa anche di un solo giorno, associata alla mancanza del permesso di soggiorno, per configurare il delitto di cui all'art. 22, comma 12, del Testo Unico sull'immigrazione. In questi casi, temendo la condanna, il datore di lavoro è indotto ad abbandonare l'idea di contestare le rivendicazioni economiche facendo pesare la mancanza di prove e più facilmente reputa opportuno addivenire ad una conciliazione decorosa per evitare il ricorso all'autorità giudiziaria (fermo restando che la possibilità di ottenere la regolarizzazione della posizione di soggiorno è invece condizionata dall'accertamento, non meno aleatorio, di condotte di grave sfruttamento, come si esporrà più oltre).

Il problema di fondo, che riguarda trasversalmente sia gli irregolari che le persone regolarmente soggiornanti o comunitarie o italiane, è che la rivendicazione

FONDAZIONE LEONE MORESSA, secondo cui i lavoratori domestici regolari sono occupati (n.d.r.: almeno ufficialmente) per il 52% come colf e per il 48% come badanti.

¹⁴ Cfr. OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO 2014; L. PALUMBO, A. SCIURBA, *Vulnerability to Forced Labour and Trafficking: The Case of Romanian*, «Anti-Trafficking Review», 2015, (5), pp. 89-108, <<https://www.antitraffickingreview.org/index.php/atrjournal/article/view/136>>.

delle differenze salariali – come pure l'accertamento delle violazioni penali relative allo sfruttamento – si scontra con le particolari difficoltà di provare in questo specifico ambito non soltanto la sussistenza del rapporto di lavoro subordinato quando manca un contratto di lavoro, ma soprattutto l'effettiva entità e qualità della prestazione lavorativa anche quando un contratto esiste; è infatti diffusissima, anche quando si tratta di assistenza alla persona, la formalizzazione di rapporti di lavoro *grigio*, ovvero di contratti *part-time*, per lo più di 25 ore settimanali (ancora meno nei contratti formalizzati per collaborazione familiare), contratti che *coprono* – e quasi sempre retribuiscono solo in base al monte ore ufficialmente dichiarato – una prestazione lavorativa di fatto resa a tempo pieno o ben oltre i limiti di orario fissati dal CCNL. Questo infatti è risultato essere il regime orario contrattualmente dichiarato nella quasi totalità dei rapporti di lavoro che hanno formato oggetto tanto dell'ultima quanto delle precedenti sanatorie, senza sostanziale differenza tra le prestazioni di assistenza alla persona e le collaborazioni familiari propriamente dette. Ed è quanto basta per comprendere quanto sia radicata, ormai sistemica, l'abitudine di utilizzare questa forma di lavoro *grigio*, specie se si considera che le cose non vanno diversamente per chi ha già un permesso di soggiorno o non ne necessita in quanto cittadino comunitario o italiano¹⁵.

Basterebbe pensare al vistoso divario tra la retribuzione effettivamente spettante e quella di fatto riconosciuta nei più ristretti limiti del contratto *part-time*, oltre all'evasione contributiva, agli orari di lavoro logoranti e senza riposi, al lavoro sette giorni su sette e alla mancanza di permessi, per qualificare tali situazioni come forme di sfruttamento penalmente sanzionabili¹⁶, punibili peraltro in misura aggravata qualora si accertino condizioni di impiego vessatorie o degradanti o violazioni della sfera privata del lavoratore. Tuttavia, il problema della prova risulta spesso insuperabile, impedendo quindi la tutela sia in sede penale che civile, prova ne sia che – spiace dirlo – le classiche vertenze delle *badanti* sono generalmente considerate poco appetibili per i legali.

Per l'appunto, la Corte di cassazione ha già avuto modo di affermare che «la comprovata permanenza della lavoratrice presso il domicilio dei datori di lavoro non è sufficiente ad affermare anche lo svolgimento di attività lavorativa per tutto il suddetto tempo di permanenza»¹⁷; sicché tocca alla lavoratrice offrire una serie

¹⁵ Cfr. INPS-ISTAT, *Rapporto annuale sul mercato del lavoro*, 2019, pp. 42 e ss.

¹⁶ Per la configurabilità del reato di cui all'art. 603 bis c.p. anche nei casi di lavoro *grigio* cfr. Cass. pen., sez. IV, 10 marzo 2022, n. 24388.

¹⁷ Cass. civ., sez. lavoro, sent. 1 ottobre 2013, n. 22399. Pure sintomatico dei problemi di prova, e della maggiore facilità di prova contraria da parte datoriale, quanto affermato da Cass. civ. sez. VI lavoro, ord. 16 dicembre 2020, n. 28703: «in tema di lavoro dei collaboratori domestici, non può essere riconosciuto lo svolgimento di ore di lavoro straordinario nei giorni festivi, utili ai fini del diritto alle differenze retributive e al T.F.R. residuo, allorché sia accertata la volontarietà della scelta della collaboratore di trascorrere il proprio tempo libero in compagnia dell'assistita e del figlio di questa.».

di prove che, in mancanza di qualsiasi documentazione, non possono che essere costituite da testimonianze: del fatto che ha lavorato in condizioni di subordinazione e non già per compensare l'ospitalità alloggiativa (la tesi difensiva della "ragazza alla pari" o della "ospitalità umanitaria" è molto utilizzata); della effettiva durata del rapporto di lavoro, quando l'assunzione è stata formalizzata successivamente, spesso in sede di sanatoria; quindi del monte ore effettivo nonché della necessità e quantità delle prestazioni di assistenza notturna e/o festiva¹⁸, oltre che delle specifiche mansioni di assistenza alla persona, se viene richiesto il riconoscimento di una superiore qualifica.

Ma tutto ciò si svolge tra le mura domestiche ed è evidentemente difficilissimo da provare, a maggior ragione quando il rapporto di lavoro si svolge in regime di convivenza ed è quantomai difficile dimostrare quando e quanto si lavora e quando si svolgono le pause e il tempo libero, ciò che in teoria potrebbe avere luogo restando in casa; si può più facilmente arrivare a dimostrare l'effettivo impegno lavorativo, non senza sforzi e comunque scontando l'alea del giudizio, nei casi in cui sia provata la necessità di assistenza di persone qualora non convivano con altri familiari, ché altrimenti resterebbe spazio per sostenere che costoro concorrono all'attività di assistenza¹⁹. Nei casi di prestazione in regime di non convivenza la prova – sempre testimoniale ovviamente – non è meno ardua: raramente i condomini o i vicini di casa si espongono a dichiarare quanto hanno visto abitualmente (l'ingresso e l'uscita della lavoratrice, l'acquisto della spesa, l'accompagnamento della carrozzina, ecc.), mentre accade assai di rado che la lavoratrice possa provare di essere stata regolarmente accompagnata e prelevata presso il luogo di lavoro da persone che non siano parenti, ovvero da testimoni astrattamente attendibili.

Il contratto collettivo nazionale per il lavoro domestico stipulato dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative regola in modo relativamente preciso il regime orario della prestazione lavorativa, con particolare riguardo al lavoro di assistenza (le pause, i recuperi, lo straordinario, gli interventi notturni); tuttavia, è persino banale constatare che esso non può certo garantire "come per incanto" l'effettivo rispetto delle sue disposizioni. Ciò che forse servirebbe sarebbe un diverso approccio al lavoro di assistenza, che anziché partire dalla definizione patti-

¹⁸ Cfr., ad es., Tribunale Milano, sez. lavoro, 28 giugno 2017: «La dichiarazione del testimone assunta nel giudizio promosso dalla collaboratrice domestica di persona non autosufficiente al fine di far accertare il maggiore orario di lavoro svolto rispetto a quello contrattualmente convenuto, secondo cui la collaboratrice lavorava 24 ore su 24, ha natura generica ed è, pertanto, non idonea a sorreggere la specifica domanda di pagamento di ore di lavoro straordinario notturno.»

¹⁹ Cfr. Cass. civ., sez. lavoro, sent. 8 marzo 2012, n. 3630: «La Corte d'Appello, sulla premessa che la Ar. era non vedente e non deambulante, e dunque non poteva rimanere priva del necessario sostegno nella propria abitazione, riteneva, dunque con congrua motivazione, che nell'avvicinarsi, le odierne resistenti dessero un'assistenza continua nell'arco delle ventiquattro ore alla Ar. stessa, con la conseguenza che era acclarata la natura dell'attività espletata e l'orario di lavoro e la frequenza settimanale della prestazione.»

zia-formale dell'orario di lavoro presupponga una previa verifica e quindi una verifica periodica del fabbisogno effettivo di assistenza nel caso concreto (ad es. considerando la convivenza o meno con altri familiari, il grado di inabilità, ecc.), cui debba corrispondere una altrettanto effettiva “copertura” contrattuale. In pratica, specie se si volesse pensare all'auspicabile introduzione di seri incentivi fiscali per il lavoro domestico regolare (ad esempio sul modello belga), potrebbe prevedersi una correlativa certificazione del fabbisogno effettivo di assistenza, necessariamente modificabile nel tempo, cui far corrispondere la formalizzazione contrattuale. Diversamente, è difficile immaginare un contrasto apprezzabile all'uso sistematico del “lavoro grigio”.

Va poi ricordato che non solo è legalmente esclusa l'applicazione della c.d. maxi sanzione per lavoro nero ai datori di lavoro domestico, ma che anche qualsiasi ispezione è legalmente preclusa nelle private abitazioni²⁰; ciò significa che i dati ufficiali relativi ai modestissimi risultati dell'attività degli uffici di vigilanza devono essere letti come risultato esclusivo delle difficili mediazioni svolte a seguito di convocazione presso la loro sede per il tentativo di conciliazione monocratica, che ovviamente scontano la mancanza di prove anche in termini di risultato economico.

Si spiega dunque a fronte di tali ostacoli il ricorso a videoregistrazioni come mezzo di prova, che solo recentemente è stato *sdoganato* dalla Corte di cassazione come mezzo lecito di prova²¹, ma si tratta evidentemente di un espediente di non facile utilizzo, peraltro rilevante solo nella misura in cui effettivamente consenta di ricostruire la tipica giornata lavorativa e la decorrenza temporale del rapporto di lavoro. Dal punto di vista probatorio, dunque, i tentativi presentano limiti oggettivi, manca solo di sperimentare la geolocalizzazione quotidiana e oraria del cellulare della lavoratrice (con tanto di consulenza tecnica che ne dimostri l'affidabilità), e chissà se ciò verrà considerato una prova o quantomeno un solido indizio. Se queste sono le difficoltà per provare la prestazione lavorativa, si può facilmente immaginare quali siano le concrete possibilità di dimostrare (a meno del soccorso della

²⁰ I luoghi in cui l'attività ispettiva può essere legittimamente svolta sono dettati dal D.P.R. n. 520/1955, ma il legislatore ha escluso dal testo normativo le abitazioni private, per le quali non si applicano le normali regole sull'accesso ai luoghi di lavoro: l'articolo 8, comma 2 del DPR, infatti, dispone che gli ispettori del lavoro, nei limiti del servizio a cui sono destinati, sono ufficiali di polizia giudiziaria: possono visitare in ogni parte, a qualunque ora del giorno e della notte, i laboratori, gli opifici, i cantieri e i lavori, «in quanto siano sottoposti alla loro vigilanza», i dormitori e i refettori annessi agli stabilimenti.

²¹ Cfr. Cass. pen., sez. V, 5 luglio 2019, n. 46158: «Non commette il reato di interferenze illecite nella vita privata di cui all'art. 615-bis c.p. la lavoratrice subordinata che, pur in assenza di un consenso del datore di lavoro, effettui riprese fotografiche all'interno dell'abitazione dello stesso datore di lavoro in cui sia lecitamente presente e produca le immagini in sede di giudizio relativo al rapporto di lavoro subordinato promosso dalla lavoratrice nei confronti del datore di lavoro. (Nella fattispecie, si trattava di immagini degli ambienti interni e del mobilio ivi presente)».

tecnologia) le privazioni della libertà personale, come pure le condotte vessatorie o estorsive o di molestia anche sessuale che vengono spesso riferite.

4. Le sanzioni penali

Per quanto riguarda i reati tipicamente connessi allo sfruttamento lavorativo, dobbiamo constatare che nell'esperienza pratica non risultano frequenti i casi noti alla cronache giudiziarie di vera e propria tratta a fini di sfruttamento lavorativo in ambito domestico e come tali sanzionabili ai sensi dell'art. 601 c.p.²²; in altre parole, non sembrerebbero ancora particolarmente diffuse filiere criminali che governano il reclutamento all'estero e l'ingresso illegale finalizzato allo sfruttamento nel lavoro domestico, quindi i fenomeni di sfruttamento qui esaminati, ancorché basati su intermediazioni interessate, sarebbero pressoché totalmente interni a tutti gli effetti al territorio nazionale. Il condizionale è però d'obbligo, dal momento che la mancata rilevazione di fenomeni di tratta diffusi in tale ambito potrebbe semplicemente spiegarsi proprio per la peculiarità del lavoro domestico. Per l'appunto, il lavoro domestico e le reti informali che intorno ad esso si vengono a formare – con crescente uso dei *social network* – risultano molto scarsamente conosciute e ancor meno monitorate, sull'erroneo presupposto che lo sfruttamento delle donne sia essenzialmente concentrato nel solo ambito sessuale²³. È ovvio, tuttavia, che, se

²² Dalla stampa si apprende: il 4 settembre 2021 di un'indagine della DDA di Potenza sul «reclutamento di donne vulnerabili ed in condizioni sociali, familiari ed economiche precarie, da impiegare in Italia come badanti presso famiglie della provincia di Potenza e Matera in nero ed in condizioni di grave sfruttamento lavorativo» (cfr. <<https://www.basilicata24.it/2021/09/tratta-di-donne-operazione-dei-carabinieri-sgominata-associazione-102114/>>); il 19 giugno 2021 il GIP presso il Tribunale ordinario di Vallo della Lucania ha disposto alcune misure cautelari in relazione alle indagini per associazione a delinquere finalizzata alla realizzazione di una serie indeterminata di delitti di intermediazione illecita, sfruttamento del lavoro di cittadine di nazionalità moldava e favoreggiamento dell'immigrazione clandestina; estorsione (cfr. <<https://www.salernotoday.it/cronaca/immigrazione-clandestina-sfruttamento-moldave-rumene-cilento-9-arresti-19-giugno-2021.html>>): «i malviventi costringevano alcune cittadine di nazionalità moldava a consegnare loro del denaro minacciando di abbandonarle per strada e farle arrestare; [...] i malviventi reclutavano manodopera in territorio moldavo al fine di avviarla al lavoro in Italia, organizzando e ponendo in essere atti diretti a procurare illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato italiano di cittadini di nazionalità moldava».

²³ L'Ufficio del Rappresentante speciale e Coordinatore per la lotta alla tratta di esseri umani OSCE ha realizzato e pubblicato nel 2021 i risultati di un progetto di ricerca multi-metodologica, dal titolo *Applying Gender-Sensitive Approaches in Combating Trafficking in Human Beings*. Nella 21^o Conferenza dell'Alleanza di Paesi OSCE contro la tratta di persone, sono state condivise le conclusioni e le raccomandazioni presentate nella ricerca summenzionata e tutti i soggetti presenti e coinvolti nelle operazioni antitratta sono stati sollecitati ad applicare in modo sistematico, nei vari sistemi nazionali di identificazione delle vittime, l'approccio '*gender sensitive*'; è stato anche affrontato nuovamente il tema dei pregiudizi e degli stereotipi di sistema che spesso portano a supposizioni su varie forme di sfruttamento nei confronti del genere delle vittime, con la conseguenza che la maggior parte delle

poco si cerca, poco si trova ... Non sembra affatto improbabile, infatti, una “naturale” evoluzione delle reti informali, che passa dal pagamento di una semplice “provvigione” per il procurato lavoro a chi è già in Italia, al reclutamento all'estero con taglieggiamento dell'intero rapporto di lavoro: ciò che richiede maggiori livelli organizzativi ma consente un più lucrativo e sistematico controllo della persona e dei suoi proventi, grazie alla maggiore vulnerabilità delle vittime sottoposte ai condizionamenti e alle ritorsioni esercitabili presso le famiglie di origine. In realtà, ne sappiamo tutti poco: la rete degli interventi antitrattra non ha ancora penetrato il fenomeno, che è di per sé più difficile da indagare rispetto ad altri ambiti per la sua altissima segmentazione, mentre la diffusa omertà (forse condizionata e non casuale) non aiuta di certo; ma il pericolo della proliferazione di reti criminali dedite alla tratta di lavoratrici domestiche sembra già attuale e concreto.

Ha pure diretta attinenza alla casistica qui considerata, almeno in teoria, la possibilità di sanzionare la condotta di riduzione in stato di schiavitù o di servitù di cui al nuovo testo dell'art. 600 c.p.²⁴, che tuttavia è condizionata dalla necessità di dimostrare il richiesto elemento oggettivo dello «stato di soggezione continuativa», concetto questo la cui indeterminatezza è uno degli aspetti interpretativi più problematici della norma, molto raramente configurabile – ma soprattutto dimostrabile – in tema di sfruttamento lavorativo (a differenza della casistica di sfruttamento sessuale)²⁵.

Lo sfruttamento nell'ambito del lavoro domestico, qualora il rapporto di lavoro tra i due soggetti assuma carattere parafamiliare²⁶, può altresì configurare il reato di maltrattamenti contro familiari o conviventi previsto dall'art. 572 del codice penale, mentre il delitto punito dall'art. 603 bis c.p., di intermediazione illecita e

vittime identificate dagli Stati continua a essere costituita da donne e ragazze sfruttate sessualmente e da uomini e ragazzi vittime dello sfruttamento lavorativo.

²⁴ Articolo così sostituito dall'art. 1, legge 11 agosto 2003, n. 228.

²⁵ Cfr., ad es., Cass. pen., sez. V, sent. 24 settembre 2013, n. 44385: «Ai fini della configurabilità dello stato di soggezione, rilevante per l'integrazione del reato di riduzione in schiavitù, è necessaria una significativa compromissione della capacità di autodeterminazione della persona offesa, anche indipendentemente da una totale privazione della libertà personale. (In applicazione del principio di cui in massima la S.C. ha censurato la decisione del giudice di appello – che ha affermato la responsabilità, in ordine al reato di cui all'art. 600 c.p., dell'imputato, esercente attività circense, accusato di far vivere un'intera famiglia di origine bulgara al seguito della carovana del circo, in precarie condizioni igieniche, obbligandola a svolgere spettacoli raccapriccianti e lavori defaticanti senza il rispetto degli ordinari tempi lavorativi – ritenendo che detti elementi, pur sintomatici del reato in questione, sono insufficienti alla sua integrazione se ad essi non faccia riscontro un'apprezzabile limitazione della capacità di autodeterminazione della vittima)».

²⁶ Il rapporto di lavoro assume carattere parafamiliare quando è caratterizzato da relazioni intense e abituali, da consuetudini di vita tra i soggetti, dalla soggezione di una parte nei confronti dell'altra, dalla fiducia riposta dal soggetto più debole del rapporto in quello che ricopre la posizione di supremazia e che la esercita tramite il potere direttivo o disciplinare (Cass. pen., sez. VI, 11 aprile 2014, n. 24057; nello stesso senso, *ex multis*, Cass. pen., sez. VI, 23 settembre 2020, n. 27905).

sfruttamento del lavoro, nella versione modificata dalla legge 199/2016²⁷, si presta ora a sanzionare direttamente il datore di lavoro a prescindere dal concorso o meno di intermediari (e anche in assenza di una convivenza parafamiliare), quando sia verificata la sussistenza di uno o più degli indici di sfruttamento ivi considerati: «la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali; la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti».

La giurisprudenza non ha ancora avuto occasione di chiarire il rapporto tra queste due fattispecie, ovvero di chiarire quando, nel contesto del lavoro domestico, si applichi l'una e quando l'altra o entrambe²⁸, ma ciò appare particolarmente sintomatico se si considera che non risultano pubblicate sentenze riferite alle situazioni di sfruttamento in esame, circostanza di per sé eloquente.

In estrema sintesi, si può dire che, in base alle circostanze concrete del caso, entrambe le fattispecie di reato menzionate risulterebbero in teoria applicabili a moltissime situazioni sia di lavoro nero che di lavoro *grigio* in ambito domestico, tuttavia il già descritto problema della difficoltà di provare le circostanze dello sfruttamento in una privata abitazione, ovvero le concrete condizioni di lavoro e l'effettiva entità della prestazione svolta, continuano evidentemente a costituire uno dei principali ostacoli – non certo l'unico²⁹ – per l'applicazione dei rimedi previsti dall'attuale ordinamento. Cionondimeno, si dovrebbe pur sempre ipotizzare una maggiore possibilità di raggiungere la prova dei reati, grazie ai più penetranti poteri di indagine spendibili in sede penale, rispetto al rigoroso regime della prova delle differenze salariali maturate avanti il giudice del lavoro.

Per quanto riguarda più specificamente le condizioni di impiego dei lavoratori in condizione di soggiorno irregolare, è noto che l'accertamento di situazioni di

²⁷ Per una esaustiva ricostruzione della legislazione e della giurisprudenza in materia di sfruttamento lavorativo, cfr. D. MANCINI, *Il contrasto penale allo sfruttamento lavorativo: dalle origini al nuovo art. 603-bis c.p.*, «Altalex», 26 maggio 2017.

²⁸ La violazione semplice dell'art. 603 bis, comma 1, c.p. si applica espressamente «salvo che fatto costituisca più grave reato», ma la violazione dell'art. 572 c.p. è più grave, mentre nel caso di violazione aggravata prevista dall'art. 603 bis al comma 2 la sanzione è più grave rispetto a quanto previsto dall'art. 572 c.p. Quindi, si può ipotizzare che nelle situazioni di sfruttamento “parafamiliari” le circostanze del caso consentano di applicare volta per volta l'una o l'altra sanzione; sebbene non si possa escludere un'interpretazione che invece ritenga ammissibile, a fronte della diversità dei beni giuridici tutelati, il concorso di entrambi i reati ed il conseguente cumulo di pena.

²⁹ In questa sede, per esigenze di sintesi, non è possibile approfondire il tema della particolare condizione di soggezione e vulnerabilità in cui si trovano specialmente le lavoratrici immigrate impiegate nel settore. Al riguardo cfr. R. MAIONI, G. ZUCCA (a cura di), *Viaggio nel lavoro di cura. Chi sono, cosa fanno e come vivono le badanti che lavorano nelle famiglie italiane*, Ediesse, Roma, 2016.

particolare sfruttamento può dar luogo al rilascio di un permesso di soggiorno, con una funzione incentivante le denunce e indirettamente premiale. A questo riguardo concorrono in modo complementare le disposizioni di cui all'art. 18 e all'art. 22, comma 12 bis e ss., del TU sull'immigrazione, che tuttavia non risultano facilmente applicabili al lavoro domestico, prova ne sia che non si ha notizia di casi concreti *risolti* in base a dette norme.

Le specifiche condizioni delle lavoratrici impiegate nel lavoro domestico e di cura, specie quando il regime di convivenza produce un forte isolamento e una maggiore vulnerabilità, non sono certo le più favorevoli né per incoraggiare le denunce né, tantomeno, la speranza di trovare migliore collocazione; ma non si può fare a meno di considerare che alle già esposte difficoltà di prova dello sfruttamento in tale ambito si associano ulteriori difficoltà date dalla formulazione di dette norme, che evidentemente non sono state concepite pensando alle situazioni di sfruttamento qui esaminate. L'art. 18 era stato pensato per tutelare essenzialmente le vittime di sfruttamento sessuale, infatti la prevista concessione di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale è condizionata dall'accertamento di situazioni di violenza o di grave sfruttamento quando «emergano concreti pericoli per l'incolumità della vittima, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione a delinquere o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari». La legge n. 199/2016 ha sostanzialmente esteso il campo di applicazione di detta norma, includendo tra i reati che consentono di autorizzare il rilascio del permesso di soggiorno anche il delitto di sfruttamento di cui all'art. 603 bis c.p. ma soltanto qualora sussista l'aggravante della violenza o minaccia di cui al comma 2 dello stesso articolo³⁰, ferma restando comunque la necessità di valutare con evidenti margini di discrezionalità la sussistenza e gravità del pericolo. È dunque evidente come vi sia scarso spazio per applicare detta norma al lavoro domestico anche a fronte di condizioni di lavoro particolarmente deteriori, a meno di poter provare condotte aggravanti che sono tipiche di ambiti lavorativi diversi, come l'agricoltura, ma che normalmente non è necessario attuare o non è comunque facile accertare in ambito domestico.

Quanto allo specifico permesso per le vittime di sfruttamento lavorativo, l'art. 22 del TU immigrazione è stato al riguardo modificato con il d.lgs. n.109/2012, che ha recepito, peraltro tardivamente, la Direttiva 52/2009/CE, espressamente rivolta a garantire sanzioni per lo sfruttamento degli irregolari e ad incentivare le denunce, con la previsione di un permesso sostanzialmente premiale.

³⁰ L'art. 4 della legge n. 199/2016 ha modificato l'art. 380 c.p.p. includendo tra i casi di arresto obbligatorio in flagranza la fattispecie di cui al secondo comma dell'art.603 bis c.p., che prevede la reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato se i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia.

Fra i limiti che presenta la citata norma interna di recepimento, che sono molti³¹, spicca la scelta tutta politica di ridimensionare il concetto stesso di sfruttamento – che la Direttiva riferisce chiaramente alla condizione individuale – riferendolo in via generale solo ai casi in cui siano occupati più di tre lavoratori in condizione irregolare di soggiorno³², ciò che esprime la precisa e consapevole volontà di escludere in pratica dal campo di applicazione della norma il lavoro domestico, pure a fronte di situazioni che presentano gli indici di sfruttamento tipizzati dall'art. 603 bis c.p.

Consola solo fino a un certo punto, quindi, che le norme sin qui considerate possano trovare – almeno teoricamente – maggior spazio di applicazione nei confronti di quelle organizzazioni pseudo-imprenditoriali che si possono a buon diritto definire vere e proprie associazioni a delinquere e che sempre più diffusamente offrono servizi di assistenza domiciliare, lucrando sulle condizioni di sfruttamento delle lavoratrici (in questi casi in numero ben superiore a tre), utilizzando forme di lavoro *grigio* analoghe a quelle sopra considerate ovvero abusando di contratti a progetto, che sottendono paghe irrisorie e l'esclusione di diritti fondamentali quali le ferie, i permessi e i riposi. È fin troppo evidente che il vero datore di lavoro non può che essere altri se non colui che utilizza le prestazioni a casa propria e concretamente controlla il lavoratore, così come è chiaro che si tratta di attività di intermediazione e di somministrazione di manodopera vietate, mancando le prescritte autorizzazioni al riguardo. Ma simili organizzazioni – spesso cooperative – continuano a proliferare con una certa serenità: sono infatti strutturate per non avere nulla da perdere sotto il profilo patrimoniale e normalmente hanno una vita breve, perché pronte a *rigenerarsi* sotto nuove spoglie quando vengono lentamente ad accumularsi gli accertamenti e le sanzioni, mentre gli utilizzatori -spesso ma non sempre in buona fede- non vengono normalmente coinvolti nei procedimenti sanzionatori³³.

³¹ Per una disamina al riguardo cfr. L. MASERA, *La nuova disciplina penale in tema di contrasto allo sfruttamento del lavoro degli stranieri irregolari: l'inizio di una diversa politica criminale in materia di immigrazione?*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2012, n. 3; M. PAGGI, *La tutela degli immigrati irregolari vittime di grave sfruttamento in ambito lavorativo: un percorso ad ostacoli per l'effettivo recepimento della direttiva 52/2009*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2012, n. 4.

³² Salvi i casi di lavoro minorile in età non lavorativa e i casi in cui sussistano situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro (il rinvio dell'art. 22 comma 12 bis TU alle «altre condizioni di sfruttamento di cui al terzo comma dell'art.603 bis c.p.» è infatti riferito alla formulazione dell'art. 603 bis antecedente le modifiche introdotte con la legge n. 199/2016, il cui terzo comma prevede dette circostanze aggravanti.

³³ Le sanzioni penali originariamente previste nei confronti degli utilizzatori dall'art.18, comma 2, del d.lgs. 276/2003 sono state depenalizzate a norma dell'art. 1, comma 1, d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8; ora la sanzione amministrativa da applicare tanto al somministratore quanto all'utilizzatore è di 50 € al giorno per ogni giornata lavorativa.

D'altra parte, la mera rilevazione dell'intermediazione o della somministrazione illecita non integra di per sé il reato di sfruttamento di cui all'art. 603 bis c.p.³⁴, per la cui configurazione sono richiesti accertamenti ben più penetranti e laboriosi, che costituiscono (o forse vengono percepiti come se fossero) un carico straordinario di attività che va ben oltre la consueta attività di ispezione e verbalizzazione e risultano difficili da gestire per gli addetti alla vigilanza, ciò che costituisce una *strozzatura* per l'afflusso delle notizie di reato all'autorità giudiziaria.

È peraltro inquietante notare che, nonostante si tratti di organizzazioni che non mancano di promuoversi con ampia pubblicità e quindi immediatamente individuabili, molto poco spesso (per usare un eufemismo) vengono esercitati i controlli che più ragionevolmente dovrebbero portare alla loro soppressione sul nascere.

5. Conclusioni

In definitiva, si può dire che siamo in presenza di un segmento del mercato del lavoro pressoché interamente caratterizzato da un'elevatissima illegalità ormai strutturale, la cui portata dovrebbe essere considerata molto rilevante non solo per il grave pregiudizio sistematicamente sofferto dalla maggior parte delle persone occupate, senza la disponibilità di rimedi apprezzabili ed effettivi, ma altresì per la massiva evasione che ciò produce sotto il profilo fiscale e previdenziale; di fatto siamo però costretti a constatare che questo fenomeno, anche quando presenta profili di rilevanza penale in relazione all'impiego di irregolari o agli indici di sfruttamento dell'art. 603 bis c.p. (per i regolari o i comunitari), viene percepito e trattato – a tutto concedere – come una forma di criminalità *a bassa soglia*, non già per la sua scarsa rilevanza e per la mancanza di norme sanzionatorie bensì, più semplicemente, perché non riguarda gli autoctoni se non marginalmente.

La reale volontà politica di mantenere o modificare lo *status quo* potrà misurarsi, da un lato, con le azioni della rete antitratta specificamente rivolte allo sfruttamento domestico, dall'altro confrontandosi su modifiche normative che non rappresenterebbero certo delle rivoluzioni copernicane ma non mancherebbero di incentivare l'emersione e di assicurare una più seria repressione delle violazioni, a partire dal riconoscimento della deducibilità fiscale dei costi assunti dalle famiglie e

³⁴ Cfr. Cass. pen., sez. IV, 19 dicembre 2018, n. 5081: «Il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro di cui all'art. 603-bis c.p. non richiede che gli indici di sfruttamento ivi indicati debbano necessariamente coesistere, e sanziona i comportamenti che non si risolvono nella mera violazione delle regole poste dal d.lgs. n. 276/2003, e, in specie, dall'art. 18, senza peraltro raggiungere lo sfruttamento estremo di cui al reato di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù previsto dall'art. 600 c.p.».

dall'estensione dei poteri ispettivi presso le stesse, misura quest'ultima che pure è stata autorevolmente raccomandata dal Gruppo di Esperti GRETA³⁵.

³⁵ Nella bozza non ancora definitiva del PIANO NAZIONALE D'AZIONE CONTRO LA TRATTA E IL GRAVE SFRUTTAMENTO 2022-2025 si cita (pag. 8) il report pubblicato il 25 gennaio 2019 a cura del Gruppo di Esperti GRETA, *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*, istituito ai sensi dell'art. 36 della Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani del Consiglio d'Europa, ratificata dall'Italia con legge 2 luglio 2010, n. 108), in cui si raccomanda fra l'altro di rivedere i sistemi normativi riguardanti i migranti che lavorano come operatori di assistenza domiciliare e assicurando che le ispezioni possano svolgersi nelle famiglie private al fine di prevenire l'abuso di lavoratori domestici e di individuare casi di tratta di esseri umani.

Donne e frontiere. Per un viaggio senza mappe

Anna Brambilla

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Amarilda Lici

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Abstract: Il contributo si propone di offrire uno sguardo di insieme sulle violenze e le violazioni che le donne subiscono durante il percorso migratorio. Le politiche di esternalizzazione contribuiscono a spostare le frontiere europee in luoghi sempre più inaccessibili ad una tutela effettiva dei diritti umani. La gestione dei dispositivi che rendono possibile il controllo dei flussi migratori è delegata a soggetti terzi. Parallelamente, all'interno dello Spazio Schengen le frontiere interne, che risultano invisibili per i cittadini europei, diventano barriere difficili da superare e si trasformano spesso in luoghi mortali per le persone in movimento. La violenza appare dunque essere il filo rosso di un'analisi *gender oriented* che, partendo da una lettura dei dati, si concentra sul Mediterraneo centrale e sull'Adriatico per poi spostarsi ai confini terrestri interni italiani. L'analisi degli aspetti giuridici è volutamente lasciata sullo sfondo per dare spazio ad una maggiore immedesimazione tra chi scrive, chi legge e chi vive sul proprio corpo l'esperienza migratoria.

Abstract: The paper aims to offer an overview of the violence and violations that women suffer during their migration journey. Externalisation policies contribute to shifting European borders to areas that are increasingly inaccessible to an effective protection of human rights. The management of the mechanisms to control migration flows is delegated to third actors. At the same time, within the Schengen Area, internal borders, which are not perceived by European citizens, become barriers that are difficult to cross and are often deadly for people on the move. Violence thus appears to be the red line of a gender-oriented analysis that, starting from a reading of the data, focuses on the central Mediterranean and the Adriatic and then moves to Italy's land internal borders. The analysis of legal aspects is deliberately left in the background to leave space for broader identification between the writer, the reader and those who live the migration experience on their own bodies.

Parole chiave: *donne migranti, frontiere, esternalizzazione, respingimenti, hotspot*

*«Adesso mi coglie la nostalgia di tutti i giorni che mi ruberanno.
D'ogni levar del sole.
[...] Di tutte le gioie semplici, che sono le uniche durevoli.
Adesso me li sono lasciati alle spalle.»*
Medea. Voci di Christa Wolf

1. Confini: il dato più oscuro

Uno dei primi ostacoli che una lettura di genere del fenomeno migratorio e dei movimenti che interessano le frontiere incontra è l'assenza di dati disaggregati immediatamente reperibili. Le statistiche pubblicate dal Ministero dell'interno¹ non offrono dati utili a comprendere numeri, provenienze ed età delle donne che giungono in Italia attraverso le diverse aree di frontiera mentre i dati raccolti ed elaborati dall'UNHCR² consentono di avere una fotografia parziale del numero delle donne arrivate via mare ma non, ad esempio, di avere informazioni sugli ingressi via terra.

Rispetto al totale degli arrivi, le donne risultano essere una percentuale minima, pari al 7 – 8 % del totale ma uno sguardo più attento consente di comprendere che questo rappresenta solo un valore medio e che, se in alcuni casi la loro presenza è sostanzialmente inesistente, in altri l'incidenza è molto più elevata.

Nei primi tre mesi del 2022, ad esempio, le donne adulte arrivate via mare rappresentavano il 26% delle persone di nazionalità guineana nonché una componente significativa degli arrivi di cittadini iraniani. Al contrario, la presenza di donne era quasi del tutto assente per cittadinanze come quella egiziana e bengalese³.

Le donne nigeriane che per molti anni hanno rappresentato il gruppo nazionale più significativo oggi si è molto ridimensionato⁴. Già a partire dal 2019, si è invece

¹ MINISTERO DELL'INTERNO, DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE, *Cruscotto statistico giornaliero*, al link:
<<http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>>.

² Le statistiche elaborate dall'UNHCR relative agli arrivi via mare e via terra sono consultabili al link
<<https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean>> e al link:
<<https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>>.

³ I dati relativi agli arrivi via mare nei primi tre mesi del 2022 sono consultabili sul sito di UNHCR
<<https://data2.unhcr.org/en/documents/details/92335>>.

⁴ Secondo i dati forniti dal MINISTERO DELL'INTERNO tra il 2014 e il 2017 sono sbarcate in Italia 23.521 donne di nigeriane, con un picco di oltre 11.000 arrivi nel 2016, mentre nel 2018 ne sono arrivate solo 324 e nei tre anni successivi 338. Per approfondimenti sul punto si rimanda a L. RONDI, *Come sta cambiando lo sfruttamento delle vittime di tratta*, «Altreconomia», 247, 1 aprile 2022, pp. 18-21.

assistito ad un aumento degli arrivi di donne provenienti dalla Costa d'Avorio⁵ e le segnalazioni di minori non accompagnate di origine ivoriana mostrano lo stesso andamento crescente⁶.

I dati relativi agli arrivi non consentono tuttavia di comprendere pienamente la portata della violenza esercitata dalle frontiere e la loro capacità di respingere e di immobilizzare. Sono infatti altri i dati che rendono più chiari gli effetti dello spostamento e della moltiplicazione delle frontiere.

Nel corso del 2021, per ogni persona sbarcata sulle coste italiane o maltesi, si stima che un'altra sia stata riportata forzatamente in Libia⁷ e che le donne e le bambine intercettate dalle autorità libiche siano state oltre 2.500⁸.

In modo simile a quanto accade per la Libia, l'incremento degli arrivi dalle coste tunisine è stato accompagnato sia da un progressivo aumento delle operazioni della Guardia Costiera tunisina – reso possibile anche grazie al sostegno economico dell'Italia⁹ – sia, conseguentemente, delle persone fermate e ricondotte ai porti di partenza.

L'analisi svolta dal *Forum Tunisien pur les Droit Economiques Sociaux*¹⁰ evidenzia che i migranti intercettati dalle autorità tunisine sono passati da 4519 nel 2018 a 25.657 nel 2021¹¹; tale incremento risulta ancora più significativo se si considera che il

⁵ I dati elaborati da UNHCR evidenziano che le donne ivoriane sbarcate in Italia sono state 275 nel 2018, 493 nel 2019, 705 nel 2020, 1357 nel 2021, 160 nei primi tre mesi del 2022. Rispetto al totale degli arrivi dei cittadini ivoriani la componente femminile risulta essere piuttosto stabile e rappresentare il 30- 35%.

⁶ In particolare se nel 2019 le minori non accompagnate ivoriane rappresentavano il terzo gruppo per rilevanza, precedute da albanesi e nigeriane, nel 2021 sono passate ad occupare il primo posto, seguite dalle minori provenienti da Somalia, Eritrea, Albania e, solo al quinto posto per rilevanza assoluta, dalla Nigeria. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Report statistici sulla presenza dei MSNA in Italia*, <<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>>.

⁷ Secondo i dati forniti da UNHCR, consultabili al link: <<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/92165>>, le persone sbarcate nel corso del 2021 in Italia e a Malta provenienti dalla Libia sarebbero state rispettivamente a 31.600 e 800 mentre sarebbero state 32.400 le persone intercettate e riportate in Libia, il doppio rispetto al 2020.

⁸ IOM LIBYA, *Migrant Report Round 39*, ottobre – novembre 2021, <https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/DTM_Libya_R39_Migrant_Report_FINAL.pdf>.

⁹ ASGI SCIABACA & ORUKA, *Rafforzamento delle capacità operative delle autorità tunisine nel controllo delle frontiere marittime: 8 mln dal Fondo di Premialità per il Rimpatrio*, 13 aprile 2021, <<https://sciabacaoruka.asgi.it/tunisia-8-mln-rafforzamento-controllo-frontiere-marittime/>>.

¹⁰ Il FORUM TUNISIEN POUR LES DROITS ECONOMIQUES ET SOCIAUX – FTDES è un'organizzazione tunisina fondata nel 2011 con l'obiettivo di lottare per i diritti economici e sociali delle persone a livello nazionale e internazionale.

¹¹ FTDES, *Annual report on irregular migration – Tunisia 2021*, marzo 2022, <<https://ftdes.net/rapports/en.migration2021.pdf>>.

numero delle persone intercettate in mare è molto più alto di quello delle persone partite dalla Tunisia che sono riuscite ad arrivare in Italia¹².

I dati più oscuri, quelli che nel loro valore complessivo potrebbero restituire al meglio la drammaticità dei vissuti migratori, sono tuttavia quelli relativi agli uomini e alle donne che perdono la vita o risultano dispersi nel tentativo di raggiungere l'Europa.

Secondo l'OIM le persone che hanno perso la vita o risultano scomparse nel Mediterraneo dal 2014 ad oggi sono oltre 24.000¹³; la rotta del Mediterraneo centrale, con oltre 19.000 persone morte o disperse continua ad essere la più pericolosa.

Le notizie rilanciate dalle organizzazioni internazionali e non governative così come le testimonianze raccolte dalle persone sopravvissute consentono molto raramente di restituire l'identità delle persone disperse.

L'identificazione delle vittime dei naufragi, anche solo in termini di attribuzione di un genere, è spesso impossibile; nel 2016, su un totale di 4574 persone scomparse o decedute, è stato possibile definire se si trattava di uomini o di donne in meno del 10% dei casi¹⁴.

Il lavoro di ricostruzione condotto dal Dipartimento di medicina legale del Comitato internazionale della Croce Rossa di Parigi¹⁵ evidenzia che le persone migranti decedute nel Mediterraneo e che hanno trovato sepoltura in Italia, Spagna

¹² Nel 2018 le persone arrivate dalla Tunisia sono state 4.519 mentre nel 2021 si sono registrati 15.675 arrivi, *Ibid.* p. 6.

¹³ Il PROGETTO MIGRANTI SCOMPARSI dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) registra gli incidenti in cui i migranti, compresi i rifugiati e i richiedenti asilo, sono morti alle frontiere degli Stati o durante il processo di migrazione verso una destinazione internazionale. I dati relativi alla regione del Mediterraneo sono disponibili al link: <<https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>>.

¹⁴ Nei casi in cui i dati offrono un'indicazione del genere delle persone scomparse o decedute, le percentuali oscillano, variando di anno in anno; se nel 2016 la percentuale di persone di genere femminile sul totale delle vittime per cui è stato possibile determinare il genere è stata del 2%, nel 2018 è stata del 12%, contro il 19% degli uomini; nel 2019 su un totale di 1262 persone morte o disperse è stato possibile stabilire nel 3% dei casi che si trattava di uomini e nel 6% di donne. *Ibid.* <<https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>>.

¹⁵ J.P. BARIBAR et. al., *Counting the dead. How registered death of migrants in the southern European sea border provide only a glimpse of the issue*, International Committee of the Red Cross (ICRC), Paris Delegation Forensic Department, aprile 2022. Il rapporto è stato elaborato tenendo conto anche del lavoro svolto dalla Vrij Universitat di Amsterdam con il progetto *The Human Costs of Border Control* che ha portato all'elaborazione di un database dei morti alle frontiere nel tentativo di raggiungere i Paesi meridionali dell'UE dai Balcani, dal Medio Oriente e dall'Africa settentrionale e occidentale, i cui corpi sono stati trovati o portati in Europa. Il database è consultabile al link <http://www.borderdeaths.org/?page_id=5>.

e Grecia sono state 1809, pari a circa il 13% del totale delle persone considerate morte o scomparse nel medesimo periodo¹⁶.

Questi numeri restituiscono solo marginalmente la dimensione della tragedia e ad essi dovrebbero aggiungersi quelli delle persone scomparse o decedute, non solo lungo altre rotte migratorie, ma anche ai confini interni dell'Unione europea; ciò che tuttavia risulta evidente è che la dimensione della morte delle persone migranti risulta frammentata, distorta e poco valutata nella sua reale portata¹⁷.

In tantissimi casi, per le autorità, le persone semplicemente scompaiono e nulla viene fatto per comprendere ciò che ne è stato; per i familiari si apre invece un periodo di incertezza e di dolore ma anche di grande difficoltà in termini di ridefinizione della posizione sociale ed economica nonché di riconoscimento di diritti¹⁸.

2. Verso il cuore della Bestia¹⁹

2.1. Mediterraneo centrale: politiche di esternalizzazione e rientri forzati

«La regolamentazione della mobilità opera attraverso una selezione sociale improntata alla discriminazione sessuale e di genere, razziale e di classe. [...] La selezione sociale dei viaggiatori comincia molto prima che arrivino alla frontiera»²⁰.

Le politiche di esternalizzazione condotte dall'Italia e dagli altri Stati membri con il sostegno dell'Unione europea²¹, contribuiscono a spostare le frontiere europee

¹⁶ I dati riguardano solo le persone decedute nell'area del Mediterraneo e questa cifra non comprende le oltre mille persone che potrebbero avere trovato la morte nel naufragio del 18 aprile 2019; al momento non è infatti possibile stabilire con esattezza il numero delle persone delle quali è stato recuperato il corpo, J.P. BARIBAR et. al., *op. cit.* p. 17.

¹⁷ Sulle conseguenze dell'assenza di dati si veda anche, IOM, *UN Migration Agency: Lack Of Data Perpetuates Invisibility of Migrant Women's Deaths*, <<https://www.iom.int/news/un-migration-agency-lack-data-perpetuates-invisibility-migrant-womens-deaths>>.

¹⁸ C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 109 ss.

¹⁹ Negli studi sulle migrazioni il riferimento alla Bestia rimanda ai treni merci utilizzati dai migranti che dal Messico raggiungono gli Stati Uniti. ÓSCAR MARTÍNEZ, *La bestia. Il treno della speranza per i migranti in fuga dalla povertà e dai narcos*, Fazi Editore, Roma, 2014. Abbiamo voluto utilizzare questo riferimento per meglio evidenziare la violenza esercitata alle frontiere europee.

²⁰ S. KHOSRAVI, *Io sono confine*, Elèuthera, Milano, 2019, pp. 23 – 24 e p. 79.

²¹ Per approfondimenti sul Fondo Fiduciario per l'Africa, OXFAM, *The EU Trust Fund for Africa. Trapped between aid policy and migration politics*, <<https://www.oxfam.org/en/research/eu-trust-fund-africa-trapped-between-aid-policy-and-migration-politics>>. Per approfondimenti sulle azioni promosse

sempre più verso l'esterno e ad avviare le procedure di selezione tra chi può beneficiare dell'accesso alla protezione e chi invece non ne ha diritto, ben prima dell'arrivo nel territorio europeo²². Queste politiche si riflettono in modo ancora più incisivo sulle donne costrette all'immobilità o soggette a ritorni forzati nei luoghi di partenza o di transito; sebbene la violenza costituisca un'esperienza fondatrice del percorso migratorio sia degli uomini che delle donne, per queste ultime il controllo del proprio corpo, così come la costrizione ad utilizzarlo anche come moneta di scambio, appare essere una necessità costante²³.

L'appartenenza di genere e l'origine nazionale influiscono sulla mobilità, sulle modalità di sfruttamento ma anche sull'accesso alla protezione. Le donne intercettate dalla Guardia costiera tunisina subiscono un trattamento differente a seconda che si tratti di cittadine tunisine o di donne provenienti dai Paesi dell'Africa subshahariana. Le persone di nazionalità tunisina intercettate e ricondotte in Tunisia vengono generalmente rilasciate, mentre le persone di origine subsahariana, donne comprese, vengono trasferite in prossimità della frontiera con la Libia e costrette ad attraversare il confine²⁴.

Per le persone bloccate al confine tra Marocco e Spagna, le modalità di attraversamento della frontiera differiscono a seconda dell'origine nazionale e del genere; mentre siriani e algerini accedono al territorio spagnolo attraverso i valichi di frontiera, le persone di origine subsahariana tentano l'attraversamento scavalcando le barriere, via mare o nascosti in auto. Il superamento della frontiera di Ceuta e Melilla è tuttavia considerata una "cosa da uomini", un atto di forza impossibile per le donne che sono costrette generalmente ad attraversare il mare su piccole imbarcazioni²⁵.

relativamente al Fondo Fiduciario per l'Africa si rimanda a <<https://www.asgi.it/tag/fondo-africa/>>.

²² A. RICCARDI, *Esternalizzazione delle frontiere italiane in Libia e Niger: una prospettiva di diritto internazionale*, «Questione Giustizia», 2020, n. 1, <https://www.questionegiustizia.it/data/rivista/articoli/824/qg_2020-1_riccardi.pdf>.

²³ E. TYZLER, *From controlling mobilities to control over women's bodies: gendered effects of EU border externalization in Morocco*, «Comparative Migration Studies», 2019, 7:25, pp. 6 ss. <<https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-019-0128-4>>.

²⁴ *Rimpatrio di migranti sub-sahariani alla frontiera libica dalla Tunisia*, 2 ottobre 2021, comunicato a firma di ASF – AVOCATS SANS FRONTIÈRES; FTDES – FORUM TUNISIEN POUR LES DROITS ECONOMIQUES ET SOCIAUX; OMCT – L'ORGANISATION MONDIALE CONTRE LA TORTURE; ASGI – ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE; TERRE D'ASILE TUNISIE; MÉDECINS DU MONDE, MISSION TUNISIE; ADLI – ASSOCIATION TUNISIENNE DE DÉFENSE DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES; ASSOCIATION BEITY, <<https://sciabacaoruka.asgi.it/rimpatrio-di-migranti-sub-sahariani-alla-frontiera-libica-dalla-tunisia/>>.

²⁵ E. TYZLER, *op. cit.*

In Libia, le soluzioni proposte da UNHCR e OIM ai migranti e alle migranti variano in base alle nazionalità di appartenenza e alle condizioni in cui le persone si trovano.

Le operazioni di evacuazione²⁶, *resettlement*²⁷ e rimpatrio volontario, raggiungono in prevalenza le persone straniere presenti nei centri urbani mentre sono di più difficile attuazione per quelle trattenute nei centri di detenzione ufficiale che risultavano essere, a dicembre 2021, oltre 4000²⁸.

L'assistenza umanitaria prestata all'interno dei centri consente inoltre di raggiungere solo le persone formalmente fermate dalle autorità libiche e trasferite nei centri di detenzione ufficiali e non quelle nelle strutture di trattenimento "informali"²⁹.

Nel 2021, l'OIM riporta la presenza in Libia di oltre 635.000 migranti³⁰, di 44 nazionalità diverse, tra cui 70.313 donne³¹; i migranti maggiormente presenti risultano provenire da Niger, Egitto, Sudan, Ciad e Nigeria³² ovvero da Paesi i cui cittadini sono esclusi, fatta eccezione per il Sudan, dai programmi di protezione gestiti dall'UNHCR.

L'UNHCR infatti registra al momento come richiedenti asilo solo le persone di nove nazionalità – Iraq, Siria, Palestina, Eritrea, Etiopia, Somalia, Sudan, Sud Sudan e Yemen³³ – e i dati forniti relativi al totale dei richiedenti asilo e ai rifugiati – 44.203

²⁶ UNHCR ha stabilito due meccanismi di evacuazione, definiti *Emergency Transit Mechanism* (ETM), in Niger e Rwanda. A questi si aggiungono programmi di evacuazione verso Paesi terzi come ad es. l'Italia. Per un approfondimento sul meccanismo di evacuazione verso il Niger si veda ASGI – PROGETTO SCIABACA & ORUKA, *Il programma Emergency Transit Mechanism e il reinsediamento dal Niger. Ricostruzione giuridica, criticità presenti e future*, <<https://www.asgi.it/33638-2/>>; ASGI – PROGETTO SCIABACA & ORUKA, *Mobilità inibita: riflessioni e analisi della missione di ASGI in Niger*, <<https://sciabacaoruka.asgi.it/mobilita-inibita-riflessioni-e-analisi-dalla-missione-di-asgi-in-niger/>>.

²⁷ UNHCR offre quelle che vengono definite soluzioni durevoli che comprendono il *resettlement*, il ritorno nel Paese di primo asilo o il rimpatrio.

²⁸ I dati relativi ai migranti in detenzione nei centri ufficiali sono elaborati dall'OIM. Quelli relativi a dicembre 2021 sono reperibili al seguente link <<https://dtm.iom.int/reports/libya-%E2%80%94-detention-centre-profile-generator-december-2021>>.

²⁹A. RICCARDI, *op. cit.*

³⁰ IOM LIBYA, *Migrant Report Round 40*, dicembre 2021-gennaio 2022, <https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/DTM_Libya_R40_Migrant_Report_FINAL.pdf>.

³¹IOM LIBYA, *Migrant Report Round 39*, ottobre-novembre 2021, <https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/DTM_Libya_R39_Migrant_Report_FINAL.pdf>.

³²IOM LIBYA, *Migrant Report Key Findings*, dicembre 2021-gennaio 2022, <https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/DTM-Libya-Migrant_Report-Key-findings-R40.pdf>.

³³UNHCR, *Operational data portal Refugee situation Libya*, 1 giugno 2022, <<https://data.unhcr.org/en/country/lby>>.

richiedenti asilo e rifugiati, tra cui 8.891 donne adulte³⁴ – evidenziano come si tratti di una percentuale minima delle persone straniere presenti in Libia.

Le condizioni esistenti in Libia e la resistenza di molti Paesi rendono inoltre difficile l'implementazione dei programmi di protezione³⁵.

Per ciò che concerne i programmi di rimpatrio volontario assistito, nel corso del 2021 l'OIM ha assistito 4.332 migranti – tra cui 655 donne, e 336 ragazze – a rientrare volontariamente dalla Libia in 21 Paesi d'origine; mentre l'85% dei migranti che hanno ricevuto il sostegno per il ritorno nei loro paesi d'origine proveniva da località urbane della Libia, il 15% si trovava in centri di detenzione in Libia.

L'assenza di soluzioni di protezione adeguate per un numero sufficiente di persone, si riflette soprattutto sulle donne, ed in particolare sulle vittime di tratta e di sfruttamento sessuale, che provengono da Paesi diversi da quelli presi in considerazione da UNHCR e che si trovano in condizioni di detenzione³⁶.

Nel corso dei colloqui svolti con le persone detenute, lo screening della vulnerabilità e la valutazione dei bisogni vengono effettuati solo dopo l'accettazione dell'offerta di rimpatrio³⁷; tale modalità di intervento unita alle condizioni di detenzione porta a dubitare del carattere “volontario” del rimpatrio, considerata anche l'assenza di alternative valide³⁸.

Questa “politica delle condizionalità”³⁹, associata, in termini più generali, alle politiche di esternalizzazione non può essere ritenuta neutra e risulta indispensabile il riconoscimento della responsabilità di tutti gli attori coinvolti. È in questa direzione che a dicembre 2021 due donne nigeriane, arrivate in Libia dalla Nigeria, torturate e detenute arbitrariamente, intercettate in mare nel tentativo di raggiungere l'Italia e infine rimpatriate in Nigeria attraverso un programma rimpatrio volontario umanitario, hanno presentato ricorso contro Italia e Libia al Comitato delle Nazioni Unite sostenendo che i due paesi hanno violato il diritto alla non discriminazione e alla protezione dallo sfruttamento della prostituzione per averle sottoposte a una

³⁴ UNHCR, *Statistical Dashboard*, 1 maggio 2022, <<https://data.unhcr.org/en/dataviz/105>>.

³⁵ MSF, *Out of Libya. Opening safe pathways for migrants stuck in Libya*, 20 giugno 2022, <<https://www.msf.org/out-libya-opening-safe-pathways-migrants-stuck-libya>>.

³⁶ L'85% dei migranti che hanno ricevuto il sostegno per il ritorno nei loro paesi d'origine proveniva da località urbane della Libia mentre solo il 15% si trovava in centri di detenzione in Libia, IOM LIBYA, *2021 Annual Report*, cit.

³⁷ A. FILL, F. MORESCO, *op. cit.*, p. 6.

³⁸ A. RICCARDI, *op. cit.*, p. 166.

³⁹ Si veda anche C. SHMOLL, *Le dannate del mare. Donne e frontiere nel Mediterraneo*, Astarte, Pisa, 2022, pp. 129 ss.

forma di espulsione che le ha esposte a ulteriori rischi determinati dal ritorno nel paese di origine, tra cui quello di essere esposte a *re-trafficking* ⁴⁰.

2.2 Le frontiere adriatiche: prove di dissuasione, riammissioni e respingimenti

Per effetto dell'incremento delle partenze dalle coste turche⁴¹, gli sbarchi non interessano unicamente le coste siciliane ma anche i porti adriatici e quelli delle coste ioniche calabresi⁴². Da una lettura dei dati forniti dal Ministero dell'interno, si evince che nel periodo luglio – dicembre 2021, le donne giunte in Italia via mare sbarcate nelle coste pugliesi e calabresi sono state 806⁴³, principalmente originarie di Paesi come l'Iraq, l'Afghanistan e l'Iran⁴⁴; i dati elaborati dall'UNHRC relativi ai primi mesi del 2022 sembrano confermare tale tendenza⁴⁵.

Se la copertura mediatica relativa agli sbarchi sulle coste pugliesi e calabresi non appare significativa, quella riguardante gli arrivi, e i conseguenti respingimenti e riammissioni ai porti di Venezia, Ancona, Bari e Brindisi è quasi del tutto assente.

Nonostante questo, i porti di Bari e Brindisi non solo rappresentano da anni luoghi di arrivo dei migranti, provenienti principalmente dalla Grecia⁴⁶, dalla Turchia e dall'Albania⁴⁷ ma sono anche aree di confine dove sono state anticipate pratiche di controllo della frontiera che si sono poi affinate successivamente.

⁴⁰ ASGI – PROGETTO SCIABACA & ORUKA, *Le conseguenze dell'esternalizzazione sui diritti delle donne*, <<https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/le-conseguenze-dellesternalizzazione-sui-diritti-delle-donne/>>.

⁴¹ In base ai dati elaborati dall'UNHCR, nel corso del 2020 le persone arrivate via mare dalla Tunisia e dalla Turchia sono state rispettivamente 14685 e 4190 mentre nel 2021 si sono registrati 20218 arrivi dalla Tunisia e 12.916 dalla Turchia.

⁴² In particolare i porti di Bari, Brindisi, Ancona, Venezia per la parte adriatica e di Crotone, Roccella Jonica, Reggio Calabria, Isola di Capo Rizzuto per la Calabria.

⁴³ Nello stesso periodo 2.570 donne sono sbarcate sulle coste siciliane. I dati sono stati forniti dal Ministero dell'interno, Dipartimento di pubblica sicurezza, a seguito di accesso civico generalizzato.

⁴⁴ Secondo dati forniti dal Ministero dell'interno sono sbarcate 236 donne irachene, 2018 donne afgane e 199 donne iraniane.

⁴⁵ I dati relativi agli arrivi via mare nei primi mesi del 2022, consultabili sul sito web di UNHCR, al link <<https://data.unhcr.org/en/documents/download/92904>>, non forniscono informazioni circa i porti di arrivo tuttavia appare possibile affermare che gli arrivi di cittadini afgani, iraniani e iracheni interessino prevalentemente le coste adriatiche.

⁴⁶ Si veda a titolo di esempio BORDER VIOLENCE MONITORING NETWORK, *Internal violence report – Greece*, 28 febbraio 2022, <<https://www.borderviolence.eu/violence-within-state-border-greece/>>.

⁴⁷ I migranti che arrivano attraverso queste rotte sono principalmente afgani, curdi, iracheni, pakistani, punjabi e siriani ma anche cittadini dei Paesi dell'area balcanica, in particolare albanesi, e del

In questo senso sono paradigmatiche le misure di contrasto all'emigrazione albanese e, in particolare, quelle che si collocano nel periodo della crisi delle società piramidali⁴⁸.

Il 25 marzo 1997, il Ministro degli Affari Esteri italiano e il suo omologo albanese perfezionano un accordo informale volto al rafforzamento della collaborazione tra i due governi in seguito alla situazione creatasi in Albania, «caratterizzata da gravi violazioni dell'ordine giuridico e da un massiccio flusso illegale di cittadini verso altri paesi». Il governo italiano offre «la propria assistenza per il controllo e il contenimento in mare degli espatri clandestini da parte di cittadini albanesi»⁴⁹.

Dopo tre giorni dalla firma della lettera, che di fatto sancisce un blocco navale, si verifica uno dei più gravi naufragi della storia recente del Mediterraneo con l'affondamento della *Kater i Rades*. I morti accertati sono 81, di cui 29 donne e 34 bambini. I sopravvissuti solo 34. Molti corpi non verranno mai recuperati e il timore è che le vittime effettive siano state molte di più⁵⁰.

Quello che succede il 28 marzo 1997 è stato oggetto di indagini e inchieste⁵¹: un gruppo di 120 cittadini albanesi si imbarca al porto di Valona su una piccola imbarcazione di appena 20 metri⁵², con l'intenzione di raggiungere l'Italia; sulla nave trovano posto tante donne e bambini. «Gli uomini si posizionano sul ponte, le donne e i loro figli quasi tutti nella cabine per ripararsi dal vento e dall'umidità»⁵³.

Nord Africa. Maggiori informazioni al seguente link: <<https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/network-porti-adriatici-respingimenti-e-riammissioni/>>.

⁴⁸ Per una analisi complessiva sulle dinamiche migratorie relative all'Albania, ASGI MEDEA – LUNGO LA ROTTA BALCANICA – S.O.S DIRITTI, *Te la ricordi, vero, l'Albania. Report di approfondimento del sopralluogo giuridico in Albania*, aprile 2022, <<https://medea.asgi.it/te-la-ricordi-vero-lalbania-il-report-del-sopral-luogo/>>.

⁴⁹ Il testo dello scambio di lettere tra i Ministri degli interni è consultabile al link: <https://ambtirana.esteri.it/Ambasciata_tirana/resource/doc/2018/12/bilalb061.pdf>.

⁵⁰ Il dato relativo alle persone decedute nel naufragio è difficile da accertare. Nella sentenza della Corte di appello di Lecce sono 58 le vittime ufficiali, corrispondente cioè a quello dei corpi recuperati; tuttavia, anche in ragione dell'assenza di un elenco delle persone presenti a bordo, il numero reale delle vittime è stato senz'altro superiore.

⁵¹ Il Tribunale di Brindisi condannò il comandante della Sibilla alla pena di tre anni di reclusione e il comandante timoniere dalla Kater I Rades alla pena di quattro anni di reclusione, entrambi per i reati di naufragio colposo, omicidio colposo plurimo e lesioni colpose. La sentenza venne confermata dalla Corte d'appello di Lecce con un parziale riduzione di pena per intervenuta prescrizione del reato di lesioni colpose. I ricorsi presentati dai due imputati vennero rigettati dalla Corte di Cassazione con un'ulteriore rideterminazione della pena dovuta alla prescrizione del reato di omicidio colposo. Per approfondimenti si veda il volume a cura di A. ANTONUCCI, I. PAPANICOLOPULU, T. SCOVAZZI, *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, Giappichelli, Torino, 2016.

⁵² A. LEOGRANDE, *Il naufragio. Morte nel Mediterraneo*, Feltrinelli Editore, Milano 2011, p.18.

⁵³ *Idem*, p.19.

Nel corso della navigazione verso le coste pugliesi, due navi della Marina Militare italiana, la fregata Zeffiro e la corvetta Sibilla, intervengono per cercare di fermare la piccola imbarcazione. Il mare è mosso ma la Sibilla si avvicina alla *Kater i Rades*, effettuando “manovre dissuasive”.

«Il moto delle onde prodotte dai continui avvicinamenti della Sibilla, fanno oscillare pericolosamente la nave»⁵⁴, alcune donne che sono sul ponte innalzano i figli al di sopra delle loro teste. Presto altre donne si aggiungono risalendo, dalla pancia della nave, verso il ponte.

Con il calare del sole la Sibilla si avvicina alla fiancata destra della *Kater i Rades*. Un primo urto. Poi un altro più violento. «La *Kater* è completamente capovolta, tutti quelli che erano sul ponte sono stati sbalzati in mare, alcuni corpi galleggiano intorno inermi. [...] Lo scafo alzato in alto, in quel mondo in cui tutto è stato rovesciato da quei due colpi tremendi, è irraggiungibile. [...] La nave affonda rapidamente e le onde si rinchiodano sopra di essa»⁵⁵. Impossibile stabilire l'esatto numero delle persone scomparse. Nell'immediatezza dei fatti, vengono recuperati quattro corpi, di cui tre di donne. Le persone tratte in salvo sono 34, solo due le donne. I.D. che nel naufragio perde la figlia di 12 anni e L.T. Tutte le altre scompaiono in mare⁵⁶. Per la prima volta, l'applicazione delle politiche di respingimento in alto mare avvenuto con le navi italiane impegnate nell'operazione di “respingimento e dissuasione” degli albanesi in fuga hanno provocato un immane disastro. Una tragedia umana che non ha nulla di naturale.

Ma i respingimenti e le riammissioni non si fermano.

Nel 2014, a seguito della riammissione in Grecia di un gruppo di cittadini stranieri effettuato sulla base dell'Accordo di riammissione bilaterale sottoscritto dall'Italia e dalla Grecia nel 1999, la Corte EDU condanna l'Italia e la Grecia⁵⁷ per la violazione del divieto di espulsioni collettive, di trattamenti inumani e degradanti e del diritto ad un ricorso effettivo.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa apre una procedura di supervisione nei confronti dell'Italia che il Governo italiano chiede a più riprese di chiudere⁵⁸; si oppone a tali richieste una rete di associazione e realtà attive nel

⁵⁴ *Idem*, p.24.

⁵⁵ *Idem*, p.27.

⁵⁶ *Idem*, p.29.

⁵⁷ Caso Sharifi e a. c. Italia e Grecia.

<[⁵⁸ Da ultimo, il 15 dicembre 2021 il governo italiano, all'interno dell'ACTION REPORT inviato al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha sostenuto di aver adottato tutte le misure necessarie a evitare il ripetersi delle violazioni contestate e per dimostrare il rispetto delle prescrizioni della Corte](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=0_8_1_60&facetNode_2=1_2%282014%29&contentId=SDU1109298&previousPage=mg_1_20#>.</p></div><div data-bbox=)

monitoraggio nei porti adriatici che testimoniano il persistere di tali prassi illegittime⁵⁹.

Ancora oggi infatti, dai porti adriatici, donne e uomini in fuga vengono fermati dalle autorità di polizia italiane, riconsegnati al comandante della nave e soggette a procedure di respingimento immediato o a una riammissione verso il porto di partenza che spesso avviene con la stessa nave con la quale sono giunti in Italia⁶⁰.

I migranti che arrivano sulle coste greche e turche e che tentano di raggiungere l'Italia, in particolare dai porti di Patrasso e di Igoumenitsa, hanno alle spalle percorsi lunghi – che spesso durano anni – caratterizzati da abusi e violenze difficili anche da immaginare⁶¹; le modalità di viaggio sono particolarmente dure e rischiose: aggrapparsi sotto i camion o nascondersi all'interno dei container può rappresentare un rischio per la vita stessa delle persone⁶². «Le immagini ai raggi x dei container che passano i confini mostrano i clandestini stipati tra cassette di banane e altre merci. I loro corpi sono ridotti [...] a beni di consumo fungibili e scartabili»⁶³.

Ad essere riammessi verso la Grecia o respinti verso l'Albania sono soprattutto uomini ma non mancano testimonianze di donne.

Il 23 maggio 2021 un gruppo di sette cittadini curdi di nazionalità turca, tra cui una donna, viene trovato all'interno di un container a bordo di un camion

EDU così da poter chiedere la chiusura definitiva della procedura di supervisione dell'applicazione della sentenza. Il documento è consultabile al link:

<[https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22DH-DD\(2022\)25F%22%5D%7D%7E%22%7D%3E](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22DH-DD(2022)25F%22%5D%7D%7E%22%7D%3E)>.

⁵⁹ Il documento di critica delle associazioni è disponibile al link <<https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2022/03/1428th-meeting-March-2022-DH-Rule-9.2-Communication-from-NGOs-Association-for-Juridical-Studies-on-Immigration-ASGI-Ambasciata-dei-Diritti-di-Ancona-Lungola-Rotta-balcantica-No-Name-Kitchen-and-Associa.pdf>>. Per un quadro descrittivo dell'azione si rimanda invece al link <<https://medea.asgi.it/interrompere-le-riammissioni-verso-la-grecia-e-i-respingimenti-verso-albania-e-croazia/>>.

⁶⁰ Le riammissioni avvengono in base ad un Accordo bilaterale di riammissione del 1999 tra l'Italia e la Grecia, entrato in vigore nel 2001 e mai ratificato dal Parlamento. Si veda anche <<https://www.fatodiritto.it/migranti-ancona-tra-i-porti-insicuri/>>.

⁶¹ Si veda, a titolo di esempio, BORDER VIOLENCE MONITORING NETWORK, *Internal violence report. Greece*, 28 febbraio 2022, <<https://www.borderviolence.eu/violence-within-state-border-greece/>>. Per un approfondimento più ampio sul tema delle riammissioni ai confini interni dell'Unione europea, M. ASTUTI E ALTRI, «Per quanto voi vi crediate assolti siete per sempre coinvolti». I diritti umani fondamentali alla prova delle frontiere interne ed esterne dell'Unione europea, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2022, n. 1, <<https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2022/882-per-quanto-voi-vi-crediate-assolti-siete-per-sempre-coinvolti-i-diritti-umani-fondamentali-alla-prova-delle-frontiere-interne-ed-esterne-dell-unione-europea>>.

⁶² F. VASSALLO PALEOLOGO, *Ad Ancona ancora una vittima della frontiera adriatica*, <<https://www.adif.org/2018/12/26/ad-ancona-ancora-una-vittima-della-frontiera-adriatica/>>, dicembre 2018.

⁶³S. KHOSRAVI, *op. cit.*, p. 58.

controllato dalla polizia al porto di Bari⁶⁴. Le procedure di identificazione avviate dopo il fermo vengono improvvisamente interrotte. Il gruppo viene ricondotto verso l'area partenze dei traghetti e poi costretto a salire a bordo di una nave diretta in Grecia. I tentativi di chiedere protezione internazionale e di opporsi alla riammissione risultano vani.

Scortati dalla polizia e dal personale di navigazione vengono condotti nei pressi di quello che viene descritto come un locale senza finestre di dimensioni molto ridotte. La donna viene perquisita da un membro dell'equipaggio. Un uomo del gruppo si sente male, ha una crisi epilettica, cade a terra. Le richieste di aiuto restano inascoltate fino a quando l'uomo viene trascinato via e condotto in ospedale. Gli altri vengono fatti entrare nel vano. Il viaggio di rientro in Grecia dura una notte intera.

Le parole di F., la donna del gruppo, raccolte dopo la riammissione, sono stanche e disperate. Raccontano prima di tutto di un viaggio che sembra interminabile, rannicchiata con le ginocchia al petto, in un container «grande come una bara», sola, insieme ad un gruppo di uomini che pur essendo compagni di viaggio restano sempre uomini. Narrano delle mani di un uomo in divisa che la toccano, del ciclo mestruale e dell'impossibilità di potersi cambiare. Sussurrano dell'intimità violata, di persone che se ne sono andate e di altre che non ci sono più e di esperienze che, con le dovute differenze, ricordano quelle raccontate da altre donne in fuga. «Abbiamo lasciato i nostri parenti nei ghetti polacchi e i nostri migliori amici sono stati uccisi nei campi di concentramento. E questo ha rappresentato la devastazione del nostro mondo privato»⁶⁵.

3. Frammenti dallo spazio Schengen

3.1. Hotspot: promiscuità, vulnerabilità e vittimizzazione

L'arrivo nel paese di destinazione, nella tanta desiderata e sognata Europa, rappresenta per le persone migranti la speranza per l'inizio di una nuova vita; eppure, al loro arrivo, le stesse si trovano a dover affrontare un'altra realtà, distante da quella immaginata.

⁶⁴ ASGI, *Riammissioni di richiedenti asilo dal porto di Bari*, <<https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-porto-riammissioni/>>.

⁶⁵ S. MALETTA, *Hanna Arendt. Noi rifugiati*, Asterios, Trieste, novembre 2020, p. 5, <<https://www.asterios.it/sites/default/files/NOI%20RIFUGIATI%20STAMPA%20pagine%201-16.pdf>>.

Una volta sbarcati sulle coste italiane, greche o maltesi, tutti i migranti vengono accolti all'interno di centri di accoglienza o transitano nei cd. hotspot⁶⁶, luoghi di trattenimento all'interno nei quali, con la collaborazione delle autorità nazionali, agenzie europee (EASO, Frontex, Europol) e organizzazioni internazionali quali (OIM) e (UNHCR), svolgono procedure di identificazione e selezione dei cittadini stranieri ai fini dell'avvio della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale o di quelle di allontanamento⁶⁷.

La strategia basata sull'approccio dei punti di crisi (cd. hotspot), ha fin da subito rappresentato profili di illegittimità, a tutt'oggi esistenti. In primo luogo per la mancanza di disciplina all'interno dell'ordinamento da norme di rango primario⁶⁸, e in secondo luogo in quanto il trattenimento in hotspot configura una situazione di privazione della libertà personale.

L'illegittima detenzione dei migranti all'interno dei centri di prima accoglienza italiani, nel 2015 ha portato alla condanna dell'Italia da parte della CEDU con la sentenza *Khlaifia e altri c. Italia* per violazione del diritto alla libertà e alla sicurezza e del diritto ad un ricorso effettivo⁶⁹.

Nonostante il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa abbia avviato una procedura di supervisione nei confronti dell'Italia e per quanto il Governo italiano nelle diverse comunicazioni presentate abbia tenuto di sostenere il superamento delle criticità esistenti attraverso le modifiche legislative che si sono susseguite negli anni, i punti di crisi rimangono luoghi dove le prassi illegittime persistono⁷⁰.

⁶⁶ <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN>>, il cd. "approccio hotspot", è stato pianificato all'interno dell'Agenda europea sulla migrazione del 2015.

⁶⁷ ASGI – PROGETTO IN LIMINE, *Ombre in frontiera – Politiche informali di detenzione e selezione dei cittadini stranieri*, marzo 2020, <<http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/04/Ombre-in-frontiera.-Politiche-informali-di-detenzione-e-selezione-dei-cittadini-stranieri-2.pdf>>.

⁶⁸ M. BENVENUTI, *Gli hotspot come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2018, n. 2, <<https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2018-1/239-saggiobvenuti/file>>. La disciplina degli *hotspot* viene presentata la prima volta dalla Commissione europea a seguito del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015. Ne seguiranno l'elaborazione di una tabella di marcia "Roadmap" e la circolare interna del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno M. Morcone n. 14106/2015 e l'Adozione delle Procedure Operative Standard (SOP).

⁶⁹ Caso *Khlaifia e altri c. Italia*, <https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Khlaifia_e_altri_c_Italia.pdf>.

⁷⁰ A. MASSIMI, F. FERRI, *L'attualità del caso Khlaifia. Gli hotspot alla luce della legge 132/2018: la politica della detenzione extralegale continua*, «Diritti Senza Confine», 12 Giugno 2019, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-attualita-del-caso-khlaifia-gli-hotspot-alla-luc_12-06-2019.php>.

Fin dalla loro istituzione, gli hotspot sono permeati dalla violenza istituzionale, dall'assenza di una dimensione di genere e «dall'ipervisibilità dei corpi»⁷¹. La presenza delle donne negli hotspot riflette quella degli arrivi ma, ancora una volta, rimane sotto traccia. Nel corso del 2020 delle 24.884 persone transitate negli hotspot italiani, 1.641 erano donne e 4.528 minori⁷².

Nel 2021, secondo i dati della Prefettura di Agrigento in merito all'hotspot di Lampedusa, tra luglio e settembre, il 16.89% delle 14.422 persone trattenute era di genere femminile⁷³ mentre nel 2022 tra gennaio e aprile delle 4133 delle persone transitate, 405 era di genere femminile⁷⁴.

Le donne che giungono nell'hotspot di Lampedusa sono costrette a dormire su materassi di gommapiuma posizionati direttamente per terra, in condizioni di promiscuità dovute anche dall'insufficienza dei bagni disponibili e dall'impossibilità anche solo di chiudere le porte⁷⁵.

Anche per le persone che giungono a Malta, i report che hanno documentato le condizioni di trattenimento riferiscono di un approccio di “contenimento” che ha avuto come conseguenza la detenzione in massa dei migranti, molti dei quali detenuti in modo illegale e per periodi arbitrariamente lunghi.

«Per quanto riguarda le donne, va notato che le politiche di trattenimento maltesi sono state a lungo *gender blind*, ossia completamente incuranti della necessità, delle vulnerabilità e dei bisogni specifici delle donne. [...] Alcune di esse rimanevano incinte a causa delle violenze subite. A Lyster Barracks, le donne non avevano docce separate [...]; le donne incinte o in allattamento, numerose, non avevano accesso all'acqua in bottiglia»⁷⁶.

⁷¹ C. SHMOLL, *op. cit.*, p. 113.

⁷² M. PALMA, D. DE ROBERT, E. ROSSI, *Relazione al Parlamento 2021 Mappe e dati*, <<https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/ed5a1c8e1e34e7a92c1c22ed4d9c4f23.pdf>>.

⁷³ Dati disponibili in seguito ad accesso civico generalizzato nell'ambito del progetto IN LIMINE rivolto alla Prefettura di Agrigento, <<https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2021/09/Riscontro-Prefettura-di-Agrigento-hotspot-Lampedusa-accesso-16.09.pdf>>.

⁷⁴ Dati disponibili in seguito ad accesso civico generalizzato nell'ambito del progetto IN LIMINE rivolto alla Prefettura di Agrigento, <<https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2022/05/Risposta-Questura-di-Agrigento-Lampedusa-7.5.2022.pdf>>.

⁷⁵ ASGI – PROGETTO IN LIMINE, *Una prospettiva di genere sull'Hotspot di Lampedusa: la sistematica e colposa violazione dei diritti delle donne*, 15 ottobre 2021, <<https://inlimine.asgi.it/una-prospettiva-di-genere-sullhotspot-di-lampedusa-la-sistematica-e-colposa-violazione-dei-diritti-delle-donne/>>.

⁷⁶ C. SHMOLL, *op. cit.*, p. 119, 120. Il trattenimento avviene nell'Initial Reception Centre (IRC) una struttura che di fatto svolge le funzioni di *hotspot*, installato nel centro di accoglienza di Marsa; inoltre fino al 2015 la reclusione nei centri di detenzione amministrativa era quasi sistematica per le persone

In occasione della visita, svolta a settembre 2020, dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o punizioni inumani o degradanti del Consiglio d'Europa (CPT) è stato osservato come, sebbene la legge maltese preveda che le categorie vulnerabili – tra cui minori, minori non accompagnati e donne – debbano essere trasferiti, dopo la prima fase di identificazione e valutazione, in centri aperti⁷⁷, a causa della indisponibilità dei posti, queste persone rimangono in condizioni di trattenimento. La presenza di donne in gravidanza e di madri con i bambini neonati, trattenute insieme a maschi adulti estranei al nucleo familiare, senza garanzia di alcuna forma di privacy e senza accesso a visite ostetriche o ginecologiche, può costituire, secondo il CPT, un trattamento inumano e degradante, contrari all'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁷⁸.

Il sistema hotspot in Grecia, implementato sulle isole di Lesbo, Chios, Samos, Leros e Kos, ha assunto sempre di più le caratteristiche di prigioni di container bianchi e filo spinato, che accentuano ulteriormente il rischio di nuovi e più gravi traumi⁷⁹. «Tra il 2019 e il 2020, i progetti di salute mentale di MSF a Chios, Lesbo e Samos hanno trattato 1.369 pazienti, di cui un terzo erano bambini [...]. Oltre il 40% dei pazienti era di sesso femminile. [...] Dal 2019, MSF ha curato 325 sopravvissuti a violenza sessuale [...] tra cui donne sole e donne in stato di gravidanza. [...] Negli ultimi mesi, le persone che arrivano sulle isole greche hanno raccontato delle pratiche violente utilizzate alla frontiera marittima. Tra queste, la creazione di onde intorno ai gommoni, gli assalti da parte di gruppi di uomini

arrivate via mare a Malta senza che alcun smistamento fosse effettuato a monte, una politica di trattenimento tra le più rigide d'Europa per la sua durata (diciotto mesi poi abbassata a nove mesi) e il suo carattere incondizionato. Nel 2013, la Corte EDU con la sentenza *Aden Ahmed v. Malta* ha condannato le autorità maltesi per violazione dell'art. 3 della CEDU per il trattamento degradante in cui era trattenuta una donna eritrea in quanto persona vulnerabile a causa della sua salute fisica e mentale nel centro di Lyster Barracks.

⁷⁷ Il sistema di accoglienza a Malta prevede tre diverse tipologie di centri, quelli destinati alla primissima accoglienza (Initial Reception Centres), i centri aperti e i centri di detenzione. Al loro arrivo i migranti dovrebbero essere collocati presso il centro di Marsa per uno screening sanitario, per la valutazione di vulnerabilità e per un pre screening della condizione giuridica. A seconda della eventuale vulnerabilità riscontrata le persone devono essere inviate in strutture compatibili con la loro condizione mentre minori e nuclei familiari devono essere collocati presso i centri aperti.

⁷⁸ COUNCIL OF EUROPE, *Report to the Maltese Government on the visit to Malta carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 17 to 22 September 2020*, pp. 24 ss., <<https://rm.coe.int/1680a1b877>>.

⁷⁹ W. SCHAUSEIL, *Greece: The new hotspots and the prevention of "primary flows": a human rights disaster*, *Statewatch*, dicembre 2021, <<https://www.statewatch.org/analyses/2021/greece-the-new-hotspots-and-the-prevention-of-primary-flows-a-human-rights-disaster/>>.

mascherati, l'uso di armi e altre forme di violenza. Nessuno viene risparmiato: donne incinte, bambini e persone con disabilità sono stati presi di mira»⁸⁰.

L'assenza generale di una specifica sensibilità di genere e di una prospettiva che tenga conto delle peculiarità dei vissuti delle donne risulta incidere in modo determinante sulle condizioni, già di per sé gravi, delle vittime di tratta.

Considerato anche che le procedure in essere prevedono uno *screening* medico preliminare, lo sbarco rappresenta o dovrebbe rappresentare il momento in cui le vulnerabilità delle persone in arrivo potrebbero essere individuate ma questo dato si scontra con la realtà; sebbene le Procedure Operative Standard (SOPs) elaborate dal Ministero dell'interno⁸¹ prevedano meccanismi di identificazione delle vulnerabilità e di successivo *referral*, le caratteristiche materiali di accoglienza, unite ai tempi indefiniti di trattenimento nel centro, rendono tali procedure del tutto inefficaci e inadeguate⁸².

I moduli di *screening* attualmente utilizzati in Grecia e in Italia servono solo a raccogliere dati sull'identità e non contengono domande che consentono di segnalare le vulnerabilità; lo spazio per un approccio personalizzato è molto limitato e le interviste sono spesso condotte molto rapidamente con modalità non adeguate. Anche se una persona è stata identificata come vittima, spesso non esiste un percorso esplicito di protezione di presa in carico⁸³.

Le conseguenze sono molteplici: da una parte il numero delle persone sottoposte a protezione subito dopo lo sbarco è minimo⁸⁴, dall'altra le fasi successive del percorso risultano caratterizzate da una differenziazione, spesso molto netta, dei percorsi che non rende possibile una visione olistica dei profili di vulnerabilità⁸⁵.

La situazione potrebbe ulteriormente peggiorare se le riforme del Sistema comune europeo di asilo dovessero effettivamente essere approvate⁸⁶. Oltre al

⁸⁰ MSF, *Constructing crisis at Europe's borders. The Eu plan to intensify its dangerous hotspot approach on Greek islands*, giugno 2021, <<https://reliefweb.int/report/greece/constructing-crisis-europes-borders-eu-plan-intensify-its-dangerous-hotspot-approach>>, pp. 2, 11, 14.

⁸¹ Per la consultazione delle Procedure Operative Standard si rimanda a <<http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/hotspot>>.

⁸² GREVIO, *Rapporto di valutazione di base – Italia*, gennaio 2020, <<http://www.informareunh.it/wp-content/uploads/GREVIO-RapportoValutazioneItalia2020-ITA.pdf>>.

⁸³ A. SCHERRER, *Detecting and protecting victims of trafficking in hotspots*, luglio 2019, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631757/EPRS_STU\(2019\)631757_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631757/EPRS_STU(2019)631757_EN.pdf)>.

⁸⁴ M. G. GIAMMARINARO, *L'individuazione precoce delle vulnerabilità alla tratta nel contesto dei flussi migratori misti*, «Questione Giustizia», 2018, n. 2, <https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/1-individuazione-precoce-dellevulnerabilita-allatratte-nelcontesto-deiflussi-migratori-misti_539.php>.

⁸⁵ P. DEGANI, P. DE STEFANI, *Addressing Migrant Women's Intersecting Vulnerabilities. Refugee Protection, Anti-trafficking and Anti-violence Referral Patterns in Italy*, «Peace Human Rights Governance», 4(1), 2020, pp. 113-152.

⁸⁶ Il testo del Patto europeo e quelli delle riforme connesse sono consultabili al link:

ricorso generalizzato alle procedure di *screening* e alla detenzione⁸⁷, a impattare negativamente potrebbe essere anche l'approccio complessivo alla vulnerabilità.

La contrapposizione tra i soggetti vulnerabili e migranti irregolari «crea silenzi su chi non è incluso in queste definizioni. [...] una concezione inflessibile e statica dei gruppi vulnerabili [...] riproduce stereotipi di genere, razziali che non lasciano spazio all'*agency* delle persone e all'adattamento a situazioni e bisogni individuali»⁸⁸.

3.2. *Le frontiere interne terrestri: fughe, diaspore e interventi repressivi*

Il 9 maggio 2018 il corpo di una giovane donna viene ritrovato nel fiume Durance, nei pressi di un piccolo centro abitato vicino a Briançon. L'autopsia accerta che la morte è avvenuta per annegamento. Le generalità della donna vengono diffuse dai giornali pochi giorni dopo; si tratta di Blessing Mathew, 21 anni, cittadina nigeriana⁸⁹.

Blessing era partita, nella notte tra il 6 e il 7 maggio, assieme ad altre persone, per raggiungere la Francia, percorrendo i sentieri montani⁹⁰. All'incirca alle 4 del mattino, poco oltre il confine, Blessing e altri due compagni di viaggio vengono avvistati da agenti della squadra mobile di Drancy. Blessing corre. Viene inseguita. Cade nell'acqua. Muore. Il 25 settembre 2018, Christiana, una delle sorelle di Blessing, sostenuta dall'associazione Tous Migrants⁹¹, presenta una denuncia chiedendo che vengano accertate le circostanze della morte. A questa prima denuncia, archiviata a dicembre 2018, segue l'avvio, a maggio 2019, di una seconda causa anch'essa chiusa. La famiglia e gli attivisti francesi non si fermano. Grazie

<https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_it>.

⁸⁷ Per un'analisi delle varie proposte di riforma e dei possibili impatti sull'Italia si rimanda agli approfondimenti disponibili sul sito di ASGI, al link <<https://www.asgi.it/patto-ue-migrazione-e-asilo/>>.

⁸⁸ M. STANDKE-ERDMANN, *Intersectionality and refugee women. The shortcomings of the EU Pact on Migration and Asylum from an intersectional perspective*, Heinrich-Böll-Stiftung, novembre 2021, <https://eu.boell.org/sites/default/files/2021-11/Intersectionality%20and%20refugee%20women_FINAL_1.pdf>.

⁸⁹ F. TANZILLI, *Migrante morta affogata al confine fuggiva dalla polizia francese*, Corriere della Sera, 15 maggio 2018, <https://torino.corriere.it/cronaca/18_maggio_15/migrante-morta-affogata-confine-fuggiva-polizia-francese-b03d6e36-5817-11e8-9f2b-7afb418fb0c0.shtml>.

⁹⁰ L. RONDÌ, *Le nuove prove sulla morte di Blessing Mathew al confine italo-francese*, «Altreconomia», 1 giugno 2021, <<https://altreconomia.it/le-nuove-prove-sulla-morte-di-blessing-matthew-al-confine-italo-francese/>>.

⁹¹ <<https://tousmigrants.weebly.com/>>.

all'intervento di Border Forensics⁹², vengono raccolte testimonianze ed effettuate ricostruzioni alternative a quelle ufficiali.

Non è dato sapere se questa contro-inchiesta potrà condurre all'accertamento di eventuali responsabilità ma quello che è certo è che Blessing è morta poco dopo aver attraversato un confine interno europeo, una frontiera che per molti nemmeno esiste più, inseguita dalla polizia di uno Stato membro⁹³.

Chi era Blessing? Cosa sognava di essere? La foto pubblicata sui giornali ci mostra una studentessa nel giorno del suo diploma; la sorella racconta di una giovane donna che amava la musica e sognava di diventare medico.

Cosa avremmo visto noi in Blessing? Come l'avremmo categorizzata?

«Lo sguardo non consiste nell'atto semplice e neutrale del guardare; è un'episteme che determina chi e cosa è visibile o invisibile. [...] Oltre a riprodurre le categorie razziali, lo sguardo di confine riproduce quelle di genere»⁹⁴.

Blessing Mathew non è l'unica donna deceduta al confine italo francese alla cui scomparsa è stata resa memoria; a ottobre 2016 muore Milet Tesfamariam, eritrea, 17 anni ancora da compiere⁹⁵. Milet faceva parte di quella diaspora eritrea che, soprattutto tra il 2014 e il 2016, ha attraversato le frontiere italiane nel tentativo di raggiungere altri Paesi europei⁹⁶, un flusso di persone che l'Europa ha tentato di governare attraverso altri meccanismi selettivi, quello della relocation prima⁹⁷ e quello della redistribuzione dopo⁹⁸.

La reintroduzione dei controlli ai confini interni, i respingimenti e le riammissioni, l'intensificazione dei controlli di polizia, da tempo al centro delle politiche migratorie, portano ad un accentuarsi delle violenze nei confronti dei

⁹² BORDER FORENSICS è un'agenzia che utilizza metodi innovativi di analisi spaziale e visiva per indagare le pratiche di violenza di confine <<https://www.borderforensics.org/>>.

⁹³ Sulle morti al confine italo francese, ASGI, *Confine italo-francese: una frontiera dove si continua a morire. Appello alle autorità*, 11 febbraio 2022, <<https://www.asgi.it/notizie/confine-italo-francese-una-frontiera-dove-si-continua-a-morire-appello/>>.

⁹⁴ S. KHOSRAVI, *op. cit.*, p. 137.

⁹⁵ M. LUPPI, A. QUADRONI, *I morti di confine a Ventimiglia*, 12 luglio 2017, <<https://openmigration.org/analisi/i-morti-di-confine-a-ventimiglia/>>.

⁹⁶ B. FROUWS, *The Eritrean Exodus: What happened in 2016?*, 9 febbraio 2017, <<https://mixedmigration.org/articles/the-eritrean-exodus-what-happened-in-2016>>.

⁹⁷ EUROPEAN COMMISSION, *Relocation and Resettlement. State of Play*, 6 dicembre 2016, <https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/update_of_the_factsheet_on_relocation_and_resettlement_en_0_0.pdf>.

⁹⁸ ASGI, PROGETTO IN LIMINE, *Procedure di redistribuzione: dati e sbarchi*, 12 novembre 2020, <<https://inlimine.asgi.it/procedure-di-redistribuzione-dati-e-sbarchi/>>.

migranti e delle migranti⁹⁹ e all'affermarsi di prassi che variano anche a seconda delle situazioni contingenti.

Nel 2016, la presenza di “alte concentrazioni” di migranti ai confini interni porta all'affermarsi di una pratica di “deterrenza” che si traduce in trasferimenti di migranti dai confini nord all’hotspot di Taranto e al CARA di Crotone, attuati in modo completamente informale e, quanto meno fino all’introduzione dell’art. 10 ter d.lgs. 286/98 ad opera del d.l. 13/2017, senza alcuna base normativa¹⁰⁰.

I respingimenti alla frontiera e le riammissioni proseguono anche durante la pandemia e alla violazione del diritto di asilo si affiancano altri tipi di violazione e pratiche che solo talvolta vengono contrastate dalla giurisprudenza¹⁰¹.

Anche alle frontiere interne la mobilità è condizionata dall’appartenenza nazionale e di genere; i controlli di polizia, sempre più intensi, sono condotti prevalentemente nei confronti degli uomini neri. Queste pratiche, contrarie allo stesso art. 7 del Codice Frontiere Schengen¹⁰², sembrano riguardare solo marginalmente le donne. Per loro, soprattutto per quelle che transitano da un territorio all’altro costrette nei circuiti della tratta, la mobilità all’interno dello spazio Schengen è in alcuni casi fluida in altri «esasperante»¹⁰³, spesso caratterizzata da rientri in Italia dopo periodi di permanenza in altri Paesi europei in presenza di figli nati durante il percorso migratorio¹⁰⁴; gravidanza e maternità si inseriscono ancora

⁹⁹ M. ASTUTI E ALTRI, *op. cit.*

¹⁰⁰ Per approfondimenti, si veda tra le varie fonti ASGI MEDEA, *Attività di monitoraggio ai confini interni italiani. Periodo giugno 2018 – giugno 2019*, <<https://medea.asgi.it/wp-content/uploads/2020/11/report-attivita%CC%80-di-monitoraggio-2018-2019-def-1.pdf>>. C. LEONE, *La disciplina degli hotspot nel nuovo art. 10 ter del d.lgs. 286/98: un’occasione mancata*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2017, n. 2, <<https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-2017-n-2/73-la-disciplina-degli-hotspot-nel-nuovo-art-10-ter-del-d-lgs-286-98-un-occasione-mancata/file>>.

¹⁰¹ Si veda ad esempio, ASGI MEDEA, *Due decisioni del Consiglio di Stato francese in tema di respingimenti alla frontiera e diritto d’asilo*, 29 marzo 2021, <<https://medea.asgi.it/due-decisioni-del-consiglio-di-stato-francese-in-tema-di-respingimenti-alla-frontiera-e-diritto-dasil0/>>.

¹⁰² PICUM, *The new draft Schengen Border Code risks leading to more racial and ethnic profiling*, <<https://picum.org/the-new-draft-schengen-borders-code-risks-leading-to-more-racial-and-ethnic-profiling/>>.

¹⁰³ S. CAROSELLI, *Una mobilità esasperante. Una vita a più tempi*, «EtnoAntropologia», <<http://www.rivisteclub.it/riviste/index.php/etnoantropologia/article/view/385/624>>.

¹⁰⁴ In base ai dati resi disponibili dal NUMERO VERDE NAZIONALE ANTI-TRATTA si registra un aumento dei rientri in Italia di nuclei con figli. Se nel 2016, sul totale delle nuove prese in carico, i nuclei familiari rappresentavano il 5,99% e i figli minori il 6,56%, nel 2020, le percentuali passano rispettivamente ad essere l’11,66%, e il 14,16%. Cfr. SAVE THE CHILDREN, *Piccoli schiavi invisibili. Fuori dall’ombra: le vite sospese dei figli delle vittime dello sfruttamento*, 2021, <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/piccoli-schiavi-invisibili-2021_0.pdf>.

una volta nell'esperienza migratoria divenendo motivo di «disobbedienza» ma, in alcuni casi, anche presupposto per nuove violenze di tipo istituzionale¹⁰⁵.

«Stabilita l'indesiderabilità dei non-cittadini, la governance mediante criminalizzazione la implementa con controlli più severi sui confini esterni ed interni, con la detenzione e la deportazione forzata. Lo Stato imprime il confine sui corpi stessi dei migranti»¹⁰⁶.

4. La parola alle donne. Riflessioni conclusive

«Vivere nella frontiera implica un'alternanza di mobilità e immobilità, una ridefinizione costante degli obiettivi, del progetto migratorio»¹⁰⁷; per questo i movimenti delle donne e degli uomini migranti non sono mai del tutto lineari e seguono percorsi che subiscono frequenti interruzioni e che vanno dalla periferia al centro ma anche da un margine ad un altro¹⁰⁸.

I dispositivi di controllo preposti alla gestione dei flussi migratori trasformano la geografia dei luoghi, la mobilità e la socialità che caratterizzano intere regioni, rendono «mortalità spazi che sono solo potenzialmente pericolosi»¹⁰⁹ ma influiscono anche sui legami affettivi e sullo spazio intimo delle donne»¹¹⁰.

Le violazioni prodotte dalle frontiere sono molteplici – violazione del diritto di asilo, del principio di non respingimento, del divieto di trattamenti inumani e degradanti per citarne alcuni – e andrebbero tutte lette in un'ottica di genere. Al «right to leave» sancito dall'art. 13 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, dall'art. 12 del Patto nazionale sui diritti civili e politici ma anche dall'art. 2 del Protocollo addizionale n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo si contrappone, in modo sempre più determinante e violento, il potere degli Stati di destinazione di presidiare i propri confini¹¹¹

Al tempo stesso, le violenze che le donne subiscono lungo il percorso migratorio, la loro vittimizzazione nei Paesi d'arrivo e la rappresentazione mediatica delle

¹⁰⁵ S. TALLIANI, *Il tempo della disobbedienza. Per un'antropologia della parentela nella migrazione*, Ombre Corte, Verona, 2019.

¹⁰⁶ S. KHOSRAVI, *op. cit.*, p. 23. Il testo cita a sua volta D. WILSON, L. WEBER, *op. cit.*

¹⁰⁷ C. SHMOLL, *op. cit.*, p. 38.

¹⁰⁸ *Idem*, p.45.

¹⁰⁹ C. DEL BIAGGIO, *Oplopoiesi del confine alpino. Come le politiche migratorie trasformano la montagna in uno spazio ostile e letale*, «GEA paesaggi territori geografie», 2020, Geografia e migrazioni, pp.10-17, <<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02936874/document>>.

¹¹⁰ M. BELLONI, S. BRUZZI, V. FUSARI, *Mobilità e relazioni affettive: Uno sguardo interdisciplinare*, «Studi Emigrazione», LV, 2018, n. 212, <<https://iris.unito.it/handle/2318/1868823>>.

¹¹¹ C. SICCARDI, *op. cit.*, pp. 34 ss.

migrazioni contribuiscono a schiacciare le migrazioni sulle immagini di uomini giovani e forti e portano a dimenticare che «anche quando parliamo di donne richiedenti asilo e rifugiate, l'involontarietà dell'esperienza non cancella l'*agency*, né il significato di resistenza e ribellione che la migrazione può assumere»¹¹². La realtà delle migrazioni è quindi anche un'altra: le donne durante il viaggio «prendono decisioni, si organizzano, si mobilitano [...]. Oltre ad essere delle sopravvissute sono anche delle avventuriere, delle strateghe, talvolta delle leader»¹¹³. Il margine può quindi essere al tempo stesso luogo di sperimentazione delle pratiche di contenimento e luogo di radicalità, trasformazione e resistenza¹¹⁴.

Per Blessing, per Milet e per tutte le donne che abbiamo perso lungo il cammino ma anche per F. e per tutte le altre sopravvissute vorremmo uno spazio autenticamente privo di violenza e denso di libertà. A loro dedichiamo alcuni versi della poetessa afghana Parwana Fayyaz: «I suoi viaggi di immaginazione erano senza mappe, senza fiumi da oltrepassare, eppure attraversavano il cuore della storia»¹¹⁵. A loro vorremmo, sempre di più, cedere la parola.

¹¹² I. BOIANO, G. SUGHERETTI, *Donne senza Stato. La figura della rifugiata tra politica e diritto*, Futura, Roma, 2021, p. 45.

¹¹³ C. SHMOLL, *op. cit.*, p. 34.

¹¹⁴ C. SHMOLL, *op. cit.*, p. 45. Si veda anche R. BORGHI, *Decolonialità e privilegio. Pratiche femministe e critica del sistema-mondo*, Meltemi editore, 2020.

¹¹⁵ P. FAYYAZ, *Quaranta nomi*, Agualpano, Perugia, 2022. I versi sono tratti dalla poesia «*Colei che Chiama e la sua Costellazione*», dedicata a Nadia Anjuman un'altra poetessa afghana uccisa dal marito nel 2005.

La sentenza A.I. c. Italia: donne e minori stranieri nella crisi dell'attuale sistema di protezione dei minori e dell'adozione legittimante in una prospettiva di genere

Cristina Laura Cecchini

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Abstract: I procedimenti di valutazione della capacità genitoriale a cui sono sottoposte famiglie migranti, soprattutto madri straniere, si caratterizzano per la ricorrenza di una serie di illegittimità che non solo hanno portato a numerose condanne dell'Italia dinanzi alla Corte EDU ma che soprattutto devono essere analizzate quali indici della sussistenza di un grave rischio di rivittimizzazione. In una prospettiva di genere il contributo analizza le caratteristiche principali di tali illegittimità evidenziando come siano il risultato della incapacità del sistema di esaminare il vissuto delle madri nel contesto in cui si produce, attraversato da matrici di dominio che devono essere riconosciute e rimosse. Nella medesima prospettiva si evidenzia la necessità che il sistema di protezione dei minori si adatti alla trasformazione del sistema familiare attraverso un intervento che valorizzi la molteplicità dei legami e un approccio mite di cui le donne straniere molto spesso sono portatrici.

Abstract: The parental capacity evaluation procedures to which migrant families, especially foreign mothers, are subjected are characterized by the recurrence of a series of illegitimacies that have not only led to numerous condemnations of Italy at the European Court of Human Rights (ECHR) but that, above all, must be analyzed as indices of the existence of a serious risk of revictimization. From a gender perspective, the contribution analyzes the main characteristics of these illegitimacies highlighting how they are the result of the system's inability to examine the experience of mothers in the context in which it is produced crossed by matrices of domination that must be recognized and removed. In the same perspective, the need is highlighted for the protection system to adapt to the transformation of the family system through an intervention that enhances the multiplicity of ties through a mild approach of which foreign women very often bear.

Parole chiave: *genitorialità, superiore interesse del minore, intersezionalità, genere, adozione, Tribunale per i minorenni, rischio giuridico, vita privata e familiare, discriminazione*

Introduzione

A livello nazionale e internazionale sta destando particolare clamore quanto emerge in Italia in relazione al funzionamento dei procedimenti civili che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale e, in particolare, in

relazione all'esistenza di un generalizzato processo di vittimizzazione secondaria¹ delle donne che subiscono violenza e dei loro figli. È stato compiutamente evidenziato, infatti, come il fenomeno della violenza non sia adeguatamente considerato nell'ambito dei procedimenti civili e minorili, e come manchi, nella maggior parte dei Tribunali di merito italiani, una specifica attenzione al problema². Si legge nella Relazione della Commissione parlamentare sul femminicidio dell'aprile 2022 che «Il mancato accertamento delle reali condizioni della persona e il mancato accertamento delle condotte violente e la conseguente mancata valutazione di tali comportamenti nella adozione di provvedimenti di affidamento dei figli, ha come conseguenza l'emanazione di provvedimenti stereotipati che dispongono l'affidamento condiviso del minore ad entrambi i genitori, senza distinguere tra il genitore violento e la genitrice vittima di violenza»³. Tale vittimizzazione secondaria è sintomo di un sistema processuale che fatica a fare proprio un reale approccio di genere e un efficace meccanismo di contrasto alla violenza (così come impone la normativa in materia), frutto di un complesso culturale denso di pregiudizi che tendono a colpevolizzare la vittima per la propria condizione non eliminando bensì accentuando qualsiasi forma di vulnerabilità che si avrebbe il dovere giuridico di rimuovere.

È proprio l'art 18 della Convenzione di Istanbul che stabilisce come gli Stati debbano adottare le misure necessarie, legislative o di altro tipo, per proteggere tutte le vittime da nuovi atti di violenza. Tale articolo, al comma 3, indica gli strumenti finalizzati al raggiungimento di questo obiettivo disponendo che le Parti adottino disposizioni che «siano basate su una comprensione della violenza di genere contro le donne e della violenza domestica e si concentrino sui diritti umani e sulla sicurezza della vittima; siano basate su un approccio integrato che prenda in considerazione il rapporto tra vittime, autori, bambini e il loro più ampio contesto sociale; mirino ad evitare la vittimizzazione secondaria; mirino ad accrescere l'autonomia e l'indipendenza economica delle donne vittime di violenze; consentano, se del caso, di disporre negli stessi locali di una serie di servizi di

¹ Come da definizione delle Sezioni Unite della Corte di cassazione 17 novembre 2021, n. 35110, la vittimizzazione secondaria «consiste nel far rivivere le condizioni di sofferenza a cui è stata sottoposta la vittima di un reato, ed è spesso riconducibile alle procedure delle istituzioni susseguenti ad una denuncia, o comunque all'apertura di un procedimento giurisdizionale.»

² Relazione Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria (Relazione approvata dalla Commissione nella seduta del 17 giugno 2021, DOC. XXII-bis, n. 4) relativamente a INCHIESTA PARLAMENTARE: *Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria. Analisi delle indagini condotte presso le Procure della Repubblica, i Tribunali Ordinari, i Tribunali di Sorveglianza, il Consiglio Superiore della Magistratura, la Scuola Superiore della Magistratura, il Consiglio Nazionale Forense e gli Ordini degli Psicologi*, <<https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/docnonleg/42711.htm>>.

³ La Commissione d'inchiesta del Senato sul femminicidio e la violenza di genere ha approvato il 20 aprile 2022 all'unanimità la RELAZIONE, *La vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale*.

protezione e di supporto; soddisfino i bisogni specifici delle persone vulnerabili, compresi i minori vittime di violenze e siano loro accessibili».

Se questi sono i dati che emergono e che destano allarme in relazione agli interventi in caso di violenza non si può non considerare come, tuttavia, si parla ancora poco e male di quanto accade quando, ad essere valutata, è la genitorialità delle famiglie straniere e soprattutto delle donne nonostante, nei loro riguardi, si producano altrettante gravi forme di vittimizzazione secondaria che si consumano nel medesimo scenario e sono frutto degli stessi pregiudizi. Come si tenterà di evidenziare con il presente contributo, in questi casi la colpevolizzazione della vittima si realizza attraverso l'incapacità e la mancanza di volontà di considerare come, nel contesto sociale, genere, razza e classe si uniscono a formare un unico registro di dominio. I cd "fattori di rischio", che portano all'apertura di procedimenti di valutazione della capacità genitoriale, vengono letti come una colpa e finanche a volte patologizzati e mai come sintomi di una condizione su cui si le istituzioni hanno il dovere di intervenire per costruire quell' "universalismo differenziato"⁴ che è alla base di una reale pari dignità non solo nell'interesse delle madri ma, come si vedrà, anche e soprattutto alla luce di una corretta nozione di tutela del superiore interesse del minore.

La recente pronuncia di condanna dell'Italia da parte della Corte EDU emessa nel caso A.I. c Italia⁵ è solo uno degli ultimi emblematici episodi finiti all'attenzione della Corte di Strasburgo⁶ simbolo di quanto accade in un numero sempre crescente di casi in cui vengono aperti procedimenti di limitazione della responsabilità genitoriale nei confronti di genitori stranieri, nella maggior parte donne madri sole, in cui situazioni di marginalità sociale e vulnerabilità personale vengono attenzionate in virtù della loro presunta idoneità a rappresentare un rischio per i minori ma nella prospettiva errata di caratteristica dell'essere e in alcuni casi persino di colpa. Il caso di cui alla decisione riguarda una donna con un vissuto simile a quello di molte. Si tratta di una madre di origine nigeriana, sopravvissuta alla tratta, sola con due figlie, affetta da HIV, in una situazione giuridica economica e sociale di fragilità, senza una rete familiare sul territorio a provvedere alle troppe mancanze del sistema di welfare. Una donna che improvvisamente, dopo anni sul territorio nazionale, la maternità rende visibile al sistema non come soggetto di diritti ma come genitore rischioso. Il suo è un processo come molti in cui le ragioni della precarizzazione, frutto di una condizione giuridica (quella dell'essere stranieri sul territorio nazionale) che

⁴ C. MOUFFE, *Liberal socialism and pluralism: which citizenship*, in J. SQUIRES. (ed.) *Principled Positions: Postmodernism and the Rediscovery of Value*, Lawrence & Wishart, London, 1993, pp. 69 ss.

⁵ Corte EDU, 1 aprile 2021, ricorso A.I. c. Italia, n. 70896/17.

⁶ Si vedano altresì Corte EDU 30 giugno 2020, ricorso E.C. c. Italia, n. 82314/17; Corte EDU 21 gennaio 2014, ricorso Zhou c. Italia, n. 33773/11; Corte EDU 13 ottobre 2015, ricorso S.H. c. Italia, n. 52557/14.

accentua ed esaspera la femminilizzazione della povertà, le situazioni di sfruttamento e violenza, vengono invisibilizzate e le madri, totalmente decontestualizzate e stigmatizzate, vengono etichettate come “inadeguate e cattive” e rapidamente separate dai loro figli che, dichiarati in stato di abbandono, vengono dati in adozione senza la possibilità di mantenere alcun contatto con le proprie origini in una operazione di *clean break*⁷ che permette una costruzione a tavolino di un minore adottabile per una famiglia benestante bianca italiana.

È evidente come non debba mancare, in una prospettiva realmente femminista e libera da sguardi discriminatori, una comparazione che evidenzia adeguatamente i parallelismi tra le situazioni di violenza istituzionale che si consumano nei confronti delle donne italiane sottoposte a maltrattamenti nei procedimenti civili sulla genitorialità e l'affidamento e quanto accade, nell'ombra, alle madri straniere in condizioni di marginalità e che sono oggetto di una valutazione che mette a nudo la stessa matrice di spoliazione dei diritti.

Tale prospettiva, non solo permette una lettura complessiva attraverso cui poter liberare i procedimenti che si celebrano nel superiore interesse dei minori da una neutralità che viola i loro diritti e perpetra la rivittimizzazione ma permette, altresì, al sistema giuridico di evolversi verso una trasformazione dei paradigmi familiari, una valorizzazione dei legami multipli e lo sviluppo di un sistema di protezione “mite” che sono, ad oggi, assolutamente necessari. Solo attraverso tale sguardo si può aprire una opportunità per la ricostruzione di un diritto capace di rigenerarsi facendosi orientare da ciò che esiste, dalle relazioni di cui abbiamo bisogno per vivere⁸, rimuovendo dall'attuale contesto quella omogeneizzazione e colonizzazione dell'esperienza della maternità e della genitorialità che è contraria ai principi e agli scopi della normativa vigente e, in particolare, ai principi sanciti dalla Costituzione e dal diritto internazionale. Lo stesso art. 1 della legge 184 del 1983 ribadisce cui il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia deve essere «assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto della identità culturale del minore e comunque non in contrasto con principi fondamentali dell'ordinamento».

1. Lo stravolgimento della narrativa delle donne straniere esposte a violenza nei procedimenti di valutazione della genitorialità: da persone titolari di diritti a madri inadeguate in un sistema di genere neutro

Come evidenziato dalla stessa Suprema Corte di Cassazione «da tempo è in atto un fenomeno di emersione e di nuova considerazione della posizione della persona

⁷ W. DUNCAN, *Regulating intercountry adoption: An international perspective*, in A. BAINHAM, D. PEARL (a cura di), *Frontiers of family law*, Chancery Law Publishing, 1993, pp. 43-65.

⁸ I. BOIANO, *Cittadinanza/Frontiere*, in A. SIMONE, I. BOIANO, A. CONDELLO, *Femminismo Giuridico. Teorie e problemi*, Mondadori Università, Milano, 2019. pp. 66.

offesa, negli strumenti internazionali generalmente indicata come “vittima” nei processi penali⁹. Una attenzione che riguarda tutti i settori del diritto e che è sollecitata non solo dall'allarme sociale provocato dalle varie forme di criminalità violenta via via emergenti (terrorismo, tratta di essere umani, sfruttamento di minori, violenza contro le donne in cui spesso il reato si consuma in contesti dove preesistono legami tra la vittima e il suo aggressore) ma, anche, dai doveri di protezione che derivano dagli strumenti internazionali esistenti in materia. L'interesse per la tutela della “vittima” costituisce un tratto caratteristico di tali strumenti sviluppatosi sia a carattere universale che a carattere regionale, nell'ambito del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea e che svolgono un fondamentale ruolo di sollecitazione e cogenza nei confronti dei legislatori nazionali tenuti a darvi attuazione. Gli obblighi di protezione sono estremamente pervasivi e dovrebbero portare a un generalizzato sforzo di contrasto che eviti in tutti i settori ogni possibilità di rivittimizzazione. In questo senso – in relazione alle donne straniere – una evoluzione importante seppure con le criticità evidenziate dal femminismo giuridico¹⁰, è stata rappresentata dalle norme introdotte nel settore del diritto dell'immigrazione e della protezione internazionale che ha permesso di sviluppare – attraverso nuovi istituti, quali i permessi di soggiorno di cui agli artt. 18 e 18 bis del d.lgs. 286/1998 ma anche attraverso una lettura *gender sensitive* delle norme in materia di protezione internazionale –, un sistema di contrasto alla violenza cd intersezionale che consideri la particolare condizione delle donne migranti in relazione al loro diritto al soggiorno. E tuttavia, se da un lato, in virtù dello sviluppo di tali norme, molte donne straniere sottoposte a forme di violenza e sfruttamento sono diventate formalmente titolari di un riconoscimento che le ha identificate come soggetti di diritti di cittadinanza, dall'altro lato la loro condizione di vulnerabilità viene neutralizzata e del tutto ignorata nei procedimenti in cui ad essere valutata è la qualità della loro genitorialità. Viene del tutto ignorato che la condizione di vulnerabilità sia da ricondurre a una posizione sociale e culturale e solo attraverso una analisi e una trasformazione dello spazio in cui si produce essa può essere rimossa¹¹.

E invero, la citata decisione della Corte EDU nel caso A.I. c. Italia è solo un esempio di come, molto spesso, anche ove emerga la sussistenza di un'attuale o pregressa condizione di vittima in capo alle madri attenzionate nei procedimenti minorili, che determini una condizione di rischio o vulnerabilità, questa non venga considerata in maniera adeguata e letta in una giusta prospettiva, né tanto meno è oggetto di un intervento idoneo al suo effettivo superamento con una conseguente

⁹ Cass. penale, S.U., 29 gennaio 2016, n 10959.

¹⁰ J. FREEDMAN, *Engendering Security at the Borders of Europe: Women Migrants and the Mediterranean “Crisis”*, «Journal of Refugee Studies», 2016, 29 (4), pp. 568-582.

¹¹ E. RIGO, *La straniera. Migrazione asilo sfruttamento in una prospettiva di genere*, Carocci Editore, Napoli, 2022, p. 37.

violazione dei principi di diritto imposti in materia e del diritto del minore a crescere nella propria famiglia di origine. Molti sono, infatti, gli indizi di tale vulnerabilità e della necessità di protezione che, al contrario, entrano nel processo e nelle valutazioni dei servizi solo come indici di inadeguatezza alla genitorialità, come elementi di una colpa, come caratteristiche di una patologia individuale anziché di una responsabilità sociale¹² e vengono così a fondare le decisioni con cui vengono disposte misure quali l'allontanamento e la limitazione della responsabilità genitoriale. Nel caso deciso dalla Corte un peso decisivo è stato rivestito, ad esempio, dalla condizione sanitaria della donna affetta da HIV (malattia contratta a causa dello sfruttamento sessuale a cui era stata sottoposta) e dalle presunte contestate difficoltà di gestione della patologia per sé e per le sue figlie minori. Nonostante si trattasse di un elemento che dovesse essere centrale nell'intervento di accompagnamento alla genitorialità e dell'intervento socio sanitario, da una lettura degli atti citati nella decisione emerge come la patologia venga totalmente decontestualizzata in una ritrascrizione neutra della storia migratoria che non tiene in alcuna considerazione come essa rappresentasse lo stigma della tratta e come, al fine di una corretta informazione della sua gestione, sarebbe stata necessaria una presa in carico adeguata attraverso servizi specializzati che leggessero ogni elemento inserito nel contesto in cui si è prodotto. Tale meccanismo rende lo svantaggio che dovrebbe essere rimosso, uno svantaggio più profondo che arriva, in alcuni casi, a pregiudicare la maternità stessa in un circolo vizioso che riproduce le conseguenze della violenza che le istituzioni dovrebbero rimuovere. Accade lo stesso in relazione a molteplici altri elementi quali ad esempio:

- la memoria traumatica che pregiudica il benessere psicofisico delle donne per i casi di perdurante sottoposizione a violenza domestica e familiare, a sfruttamento e tratta, a viaggi migratori caratterizzati da gravi violazioni dei diritti fondamentali stupri detenzioni arbitrarie e torture;
- la precarietà sociale che deriva dalla condizione di vittima sola senza una rete sul territorio;
- la povertà frutto di disastrose pratiche di accoglienza in cui le donne sono lasciate sole ad affrontare le conseguenze della propria marginalizzazione e della discriminazione e in cui la maternità diviene un fattore di acutizzazione della marginalità perché limita le possibilità di accesso al lavoro quale unico strumento di salvezza;
- l'emersione di situazioni che sono indizi della sussistenza di violenze quali frequenti accessi al pronto soccorso, presentazione di denunce, interventi delle

¹² J. R. WEIS, H. J. HALDANE, *Anthropologies at the Front Lines of Gender-Based Violence*, Vanderbilt University Press, Vanderbilt Place Nashville, 2011.

autorità di polizia su segnalazione, il coinvolgimento forzoso nella commissione di reati,

- condizioni di assoggettamento.

Orbene ogni qual volta il vissuto delle madri in tali situazioni venga letto del tutto estrapolato dal contesto in cui si genera e si alimenta, deve ritenersi che il sistema processuale produca una violazione contraria alle norme vigenti, che genera una violenza istituzionale che si consuma attraverso illegittimi rituali burocratici e forme di abbandono alla marginalità, che non garantiscono alle donne un riconoscimento effettivo di ciò che è loro accaduto e che continua così ad accadere nei luoghi deputati alla loro protezione¹³. E invero, le norme che regolano la materia, e in particolare le norme del codice civile e la legge n. 184/1983, accanto alla protezione del minore in situazione di rischio sanciscono in capo agli organi della giustizia, da un lato un dovere di assistenza alla genitorialità finalizzato al superamento di tale situazione, dall'altro la necessità di valutare la sussistenza di cause di forza maggiore di carattere transitorio che non permettano il corretto e adeguato esercizio della responsabilità genitoriale. In tal senso l'esposizione a forme di violenza e le conseguenze che ne derivano non dovrebbero mai portare ad una attribuzione di colpa e di incapacità se non solo dopo che siano stati attivati adeguati e duraturi sistemi di fuoriuscita. E sulla idoneità degli strumenti attivati dai servizi la magistratura dovrebbe operare un costante e stringente controllo per evitare che incompetenze o pregiudizi si riverberino nelle proprie decisioni.

In virtù del meccanismo predisposto dalle norme, pertanto, ogni autorità pubblica che adotta un rimedio che ha l'effetto di regolamentare la vita familiare e disporre una separazione ha l'obbligo positivo di prendere misure idonee a facilitare il ricongiungimento familiare non appena ciò sia realmente possibile e inoltre, qualsiasi atto di assistenza deve essere coerente con l'obiettivo finale di proteggere per riunire il figlio al proprio genitore ove questo sia possibile. Tali principi devono necessariamente essere messi in relazione con i richiamati doveri di protezione e intervento a contrasto della violenza al fine di non creare un vuoto applicativo in un ambito, quale è quello della maternità e delle relazioni madre figli, che riveste una particolarmente centralità nella vita delle persone.

In tal senso, una recente pronuncia della Suprema Corte di Cassazione a Sezioni Unite¹⁴ ha chiarito come nel processo di tutela del minore deve essere dal giudice rigorosamente approfondito il sostegno realmente offerto dai servizi sociali per consentire alla madre un miglioramento della propria condizione, della propria attitudine all'accudimento ed alla crescita del bambino. Non sono sufficienti, secondo la Corte di legittimità apodittiche e aspecifiche affermazioni relative agli

¹³ B. PINELLI, *Migranti e Rifugiate, Antropologia, genere e politica*, Libreria Cortina, Milano, 2019, pp. 188 ss.

¹⁴ Cass. civ., S.U., 17 novembre 2021, n. 3511.

interventi offerti laddove, deve verificarsi in concreto che siano state adottate misure idonee a costituire un efficace strumento di superamento della condizione di vulnerabilità derivante dall'essere o essere stata vittima di violenza in conformità con le Convenzioni internazionali. In questo senso esiste sia un dovere di emersione di tale condizione e decodificazione non neutra del substrato fattuale che ne deriva, sia una necessità di evitare ogni stigmatizzazione. La medesima decisione evidenzia come una eventuale vulnerabilità non sia di per sé sufficiente a legittimare limitazioni della responsabilità genitoriale ove non siano dimostrate le sue effettive ricadute in termini di rischi reali sulla vita dei minori precludendo così una lettura stereotipata del genitore in difficoltà.

Tale prospettiva viene ribadita dalla Corte EDU in una interpretazione del diritto alla vita privata e familiare orientata nel senso dei doveri di protezione derivanti dagli strumenti internazionali in materia di violenza di genere e tratta¹⁵, laddove afferma che, nel caso di persone vulnerabili, ai fini della legittimità delle misure adottate le autorità devono mostrare una particolare attenzione in ragione del fatto che sono obbligate a fornire a queste persone una maggiore e più efficace protezione. Spetta in definitiva alle autorità competenti valutare in maniera approfondita le ragioni della vulnerabilità e prevedere, anche in relazione alla genitorialità, ai fini della legittimità del procedimento, che si tenga conto della esistenza di bisogni specifici che devono essere soddisfatti. Questo deve tradursi in interventi concreti nell'ambito del processo minorile e della famiglia. Particolare attenzione deve essere dedicata anche in questi casi allo strumento delle consulenze tecniche di ufficio che, come è stato rilevato, molto spesso sono fatte proprie dai magistrati che tendono ad affidarsi in maniera acritica alle relazioni formulate dai professionisti. Non possono essere ritenute adeguate relazioni in cui non sia data una lettura dei fatti nel senso rappresentato e la capacità genitoriale e la sua sostenibilità non siano valutate alla luce del vissuto ma siano anzi estrapolate dal contesto in un processo di mera lettura patologica del trauma subito. Come evidenziato, tali interventi sono illegittimi e tradiscono gli obiettivi del sistema di protezione moltiplicando i traumi e aumentando il numero delle vittime. È necessario che anche nel procedimento minorile siano attivati in maniera sistematica strumenti di *referral* che integrino nel processo quegli attori sociali (Centri antiviolenza, Enti del sistema anti-tratta) che hanno una specifica competenza nella lettura dei fenomeni di violenza e una prospettiva di genere idonea a restituire la giusta dimensione alla genitorialità e più nello specifico alla

¹⁵ Corte EDU, ricorso A.I. c. Italia, *cit.*; inoltre Corte EDU 19 febbraio 2013, ricorso B c. Romania, n. 1285/2003; Corte EDU 13 gennaio 2009, ricorso Todorova c. Italia, n. 33932/2006; Corte EDU 18 giugno 2013, ricorso R.M.S. c. Spagna, n. 28775/2012; Corte EDU 16 luglio 2015, ricorso Akinnisbosom c. Italia, n. 9056/14; e *mutatis mutandis* Corte EDU 25 giugno 2020, ricorso S.M. c. Croazia, n. 60561/2014, riguardante gli obblighi positivi imposti agli Stati dall'articolo 4 della Convenzione in materia di lotta contro la tratta di esseri umani e la prostituzione forzata.

maternità fondata sulla libertà e sulla autodeterminazione. È fondamentale che sia dato valore ai saperi e alle prospettive sviluppatasi in seno all'intervento di tali attori perché il processo possa dirsi effettivamente completo. Se si vogliono interrompere le spirali di violenza, al fine di produrre esiti meno violenti, è cruciale chiedersi, del resto, quale uso debba farsi nel sistema di protezione del dolore altrui andando ben oltre il grido di battaglia e di rivendicazione¹⁶. In questo senso un buon uso potrebbe sicuramente essere costituito da una giustizia che, uscendo dalla rivittimizzazione, produca un effettivo potenziamento e lo faccia anche nel contesto della genitorialità delle donne straniere. Del tutto inadeguate devono ritenersi le prassi di adozione di provvedimenti di limitazione della responsabilità delle donne straniere con un ricorso generalizzato e troppo frequente allo strumento dell'affidamento ai servizi sociali dei minori. Troppo spesso tali misure limitative vengono liquidate con stringate motivazioni basate esclusivamente su fragilità sociali quali: perduranti difficoltà linguistiche e di accesso al lavoro o precarietà abitativa accompagnate dalla mancanza di una condizione economica stabile. Queste decisioni cadono nell'errore di confondere la necessità di sostegno con la necessità di limitare la responsabilità genitoriale finendo per colpevolizzare le madri di quelle condizioni che sono, molto spesso, il risultato inevitabile di una condizione giuridica e sociale che le vuole precarie e di cui lo sfruttamento o i maltrattamenti si nutrono acutizzandola.

2. Maternità standardizzate e culturalmente monolitiche: un errore di diritto

Un altro elemento che attraversa i procedimenti che coinvolgono la genitorialità delle persone straniere e la loro relazione con i figli, che deve ritenersi di grande rilevanza nella valutazione del corretto funzionamento del processo e del significato di esso, è quello culturale. L'elemento culturale emerge, infatti, a vari livelli in maniera costante seppur non sempre manifesta e sotto molteplici profili con la caratteristica di generare continue contrapposizioni. Si potrebbe pensare superficialmente che si tratti, in alcuni casi, dell'incapacità e della mera incompetenza delle figure coinvolte nei processi di fare letture culturalmente orientate con la conseguenza di alimentare stereotipi sull'altro da sé e tuttavia, a una lettura complessiva, sembra emergere qualcosa di ben più articolato che giuridicamente porta alla necessità di un esame ben più profondo. Si tratta infatti di liberare il sistema giudiziario che regola la famiglia da modelli di colonizzazione, che vuole idealmente la genitorialità e soprattutto, non a caso, la maternità standardizzata in modelli adeguati e civili mal tollerando ogni differenza soprattutto se oggetto di consapevolezza e rivendicazione. Eppure nella

¹⁶ J. BUTLER, *Vite precarie. I poteri del lutto e della violenza*, Postmedia Books, Milano, 2003.

contrapposizione, queste donne, sottoposte a valutazioni che le vedono inciampare in terreni semiotici¹⁷, spingono il diritto e il sistema deputato ad applicarlo ad una decolonizzazione del materno laddove la differenza, la razza, diviene un proposito di trasformazione quanto meno sperata¹⁸.

E inverso se da un lato può accadere che all'inizio dell'esperienza di genitorialità persone straniere possano trovarsi disorientate rispetto alla condizione di genitore solo in un Paese straniero, nel quale i sistemi educativi divergono notevolmente rispetto a quelli interiorizzati nel proprio paese di origine, dall'altro lato deve evitarsi quanto spesso avviene: vale a dire che, nell'ambito del processo, la qualità dell'accudimento nei confronti dei figli caratterizzata da uno stile profondamente diverso da quello in uso nel nostro paese, porti una sensazione automatica di allarme negli operatori che attribuiscono a comportamenti dettati dal codice culturale di riferimento una valenza negativa anche quando ciò non abbia delle effettive ricadute di danno in capo ai minori.

Quando questo accade infatti è il sistema stesso che smette di funzionare portando esiti sicuramente caratterizzati da illegittimità. La comunicazione interculturale fra la donna e i soggetti istituzionali incontra difficoltà di comprensione a cui spesso è attribuibile un errato decorso degli eventi successivi. Si finisce per non dare abbastanza peso o troppo peso alla differenza e non si dà voce alle incomprensioni e ai fraintendimenti. In questa meccanica molti elementi vengono visti alla stregua di una anormalità e la relazione dei rispettivi modelli di riferimento cognitivi e valoriali diviene di contrapposizione con una inevitabile vittoria del sistema che detiene ed esercita il potere. Nelle relazioni degli spazi neutri di incontro madre-figli, dei consulenti d'ufficio, dei centri di accoglienza madre-bambino, si riportano, senza alcuna capacità di una lettura di contesto, molteplici elementi che entrano acriticamente nelle decisioni di limitazione costruendo stereotipi:

- le valutazioni circa le modalità di accudimento: il modo in cui si somministra il cibo, si decide di vestire i bambini, ci si prende cura dei capelli,
- le modalità di interazione e di gestione delle attività di gioco e la sussistenza di una relazione affettiva e fisica differente a volte etichettata come troppo distaccata altre volte come troppo fisica,
- la qualità della comunicazione con i minori.

E tuttavia non si considera in nessun modo che la affettività e la cura hanno codici di decodificazione ma soprattutto di trasmissione anche molto differenti e si procede, al contrario, in maniera automatica alla loro patologizzazione.

¹⁷ S. TALIANI, *Il Tempo della disobbedienza. Per un'antropologia della parentela nella migrazione*, Ombre Corte, Verona, 2019.

¹⁸ A. QUIJANO, *Réflexions sur l'interdisciplinarité, le développement et les relations interculturelles*, in E. PORTELLA (ed), *Entre savoirs. L'interdisciplinarité en acte: enjeux, obstacles, perspectives*, Erès/UNESCO, Toulouse, 1992, pp. 349-355.

Dal punto di vista normativo la legge ribadisce la necessità che il diritto del minore a crescere nella propria famiglia sia garantito senza alcuna discriminazione. Ciò significa, come più volte ribadito dalla Cassazione, che non è possibile procedere ad adottare provvedimenti di limitazione della relazione quando il minore con l'allontanamento potrebbe semplicemente trovarsi in una condizione economico e sociale migliore, dovendosi indagare il superiore interesse del minore in termini di esistenza di un effettivo rischio per il suo benessere psicofisico.

Ma significa altresì che sono gli attori sociali coinvolti nel processo a dover decostruire i termini di qualsivoglia conflittualità. La stessa Cassazione ha ribadito come, affinché possa ritenersi legittima, ogni progettualità nel rispetto del superiore interesse del minore deve essere indicata in maniera precisa e condivisa non solo in relazione alle condizioni di fattibilità ma anche in relazione alla soggettività del genitore in virtù di opzioni culturalmente orientate¹⁹.

In questo senso deve essere letta l'affermazione della Corte EDU che dichiara la violazione della vita privata e familiare ogni qual volta il giudice nazionale valuti la genitorialità senza tener conto della origine del genitore o del diverso modello di attaccamento tra genitori e figli frutto di una differente cultura.

È necessario restituire il valore simbolico della relazione di filiazione e il loro legame con l'identità e con i concetti di appartenenza aprendo un dialogo proficuo in cui le differenze culturali si possano confrontare e trovare soluzioni integrate. Tale obiettivo non può ritenersi soddisfatto dal mero coinvolgimento nelle valutazioni della figura del mediatore linguistico, pure ritenuta necessaria ai fini della legittimità²⁰, ma deve portare a una ridiscussione complessiva dei paradigmi e a una riflessione ben più profonda sulla definizione del contenuto del superiore interesse del minore e attraverso quali modelli familiari si ritiene necessario che essa venga perseguito. Per fare ciò è certamente indispensabile integrare le competenze ma è fondamentale altresì dare spazio alla voce delle donne che devono in primo luogo tornare ad essere legittimate. Invero, accade molto spesso, che anche in questi procedimenti la valutazione della genitorialità e l'adozione di provvedimenti di limitazione generino conflittualità oltre che la sensazione di una ingiusta colpevolizzazione. E tuttavia tali elementi distorsivi non vengono in alcun modo disinnescati finendo per far sì che la madre si trovi in un rapporto di contrapposizione con le figure di sostegno coinvolte. Tale contrapposizione chiude al dialogo e toglie voce alle madri che vengono descritte come narcisistiche, rivendicative, deliranti, ego centrate, incapaci di uscire dal sé per soddisfare il superiore interesse del minore.

Non solo. Quando la richiesta è quella di poter essere genitore secondo i propri schemi culturali la contrapposizione diventa una vera e propria patologia del

¹⁹ Cass. civ., sez. I, 22 novembre 2013, n. 26204.

²⁰ *Inter alia*: Cass. civ., sez. I, 7 ottobre 2014, n. 21110.

culturale che trova il proprio significato proprio nel conflitto. Nella sentenza della Corte d'appello di Roma del 27 novembre 2014²¹ la dichiarazione di adottabilità viene motivata proprio sulla base di quanto emerso dalla consulenza tecnica di ufficio in cui veniva delineato, in termini psicodiagnostici, il cd problema di acculturazione. Invero il consulente evidenzia un quadro in cui sostiene che il conflitto culturale del genitore può ipoteticamente rappresentare un fattore di rischio per il minore non in maniera assoluta ma in quanto inserito nell'ambiente culturale di accoglienza, valutazione e sostegno che in alcun modo ha mediato con i valori culturali di provenienza della madre. Secondo questa prospettiva il rischio sussiste, quindi, nel conflitto tra l'incapacità del sistema di accoglienza di mediare e la madre che rivendica il valore identitario del proprio essere madre. In tale quadro i termini del rischio non vengono declinati su pericoli concreti che espongono i bambini ad abusi o violazioni in situazioni reali ma piuttosto vengono descritti nella prospettiva della possibile e potenzialmente dannosa esclusione del minore dal contesto ospitante quale conseguenza e ricaduta del suo essere diverso. Sempre nella medesima consulenza si evidenzia come il problema di acculturazione limiti la capacità genitoriale in parte verosimilmente non tanto per cura materiale del figlio ma per quanto concerne l'effettiva possibilità di fare sviluppare adeguatamente il minore in questo ambiente culturale. E tuttavia la medicalizzazione della rivendicazione non tiene in considerazione né il contesto in cui si esplica né tanto meno le possibilità di trasformazione che essa apre.

Nella prospettiva delle richiamate decisioni della Corte di Cassazione e della Corte EDU, le istanze culturali che promuovono differenti modelli educativi dovrebbero guidare le valutazioni sulla genitorialità in maniera differente – cercando un dialogo che non si trasformi nel tentativo di omogeneizzare e costruire relazioni madre-figli che rispondano agli standard della famiglia benestante, priva di problematiche, appartenenti alla cultura *mainstream* promuovendo quella genitorialità che il sistema applica e favorisce nella valutazione di idoneità per le famiglie candidate a diventare adottive.

Si dovrebbe altresì comprendere come quel dialogo necessario possa costruirsi solo con un approccio processuale differente che realizzi un sistema di cura della relazione partecipativo. Infatti, in questo senso, violenta e illegittima è la prassi sviluppatasi nell'ambito dei procedimenti in cui le valutazioni della capacità genitoriale vengono fatte mediante l'osservazione della relazione madre-figlio negli incontri protetti in spazio voluto neutro. Tale prassi è simbolica di quanto si sta cercando di rappresentare laddove presenta caratteri di grande ambivalenza in ragione del fatto che da un lato in essi le madri – separate dai loro figli – li incontrano in un tempo estremamente limitato (spesso non più di una ora, una o due volte alla settimana) in un luogo che in nessun modo ha a che fare con quella

²¹ Corte d'appello di Roma, sentenza 27 novembre 2014, n 7338.

che è la vita del minore, di cui in quel momento le madri spesso non sanno nulla e non sono partecipi, dall'altro sempre in essi vengono valutate. Tale spazio di valutazione, che è anche l'unica possibilità di incontro, avviene mediante l'imposizione di orari eterodeterminati e la spoliatura dell'identità della relazione che viene osservata e che per questo diviene oggetto di divieti. Al genitore viene imposto di parlare solo e soltanto in italiano con i propri figli togliendo così ai rituali della cura, dell'affettività e della relazione stessa la possibilità delle sfumature e dell'essere²². Alle madri non viene fornita la possibilità di comprendere, condividere e verbalizzare (per potersi così liberare) la sensazione che il processo che le valuta le faccia sentire giudicate come criminali e pertanto sia vissuto come una prevaricazione. Se si tornasse a legittimare la loro voce si comprenderebbe che i figli, che nel loro mondo le hanno generate, vengono messi al centro e possono essere strumento di una profonda trasformazione e che, tuttavia, anche tale cambiamento non può che venire da un riconoscimento dei loro ruoli, dei loro desideri, dei loro traumi che, se accolti possono evitare il prodursi di ulteriori traumi. Queste madri provengono da modelli culturali già abituati e strutturati nell'apertura e nella continua messa in discussione. La donna di cui alla sentenza della Corte d'appello di Roma citata rivendicava l'impenetrabilità di un sistema che non affiancava alle sue carenze un'altra madre, continuando solo e soltanto a vittimizzarla. Come sottolinea magistralmente Simona Taliani molto spesso queste madri «non si oppongono al fatto che le loro figlie e i loro figli possano avere più madri: hanno prima dei teorici della famiglia decolonizzato la maternità perché sanno che la madre non è mai una e che servono altre braccia e altri seni e altri occhi e altre canzoni per cullare, svezzare, sgridare i bambini e le bambine che vengono al mondo per essere amati»²³.

Ciò che le relega al margine è un sistema che, senza perseguire il benessere dei loro figli, finisce per produrre separazioni illegittime in nome di un modello culturale che non vuole dialogare. In questo senso le madri sanno già quanto il diritto è giunto recentemente a ribadire e cioè che sia necessario valorizzare i legami multipli e che il sistema diventi mite come si vedrà di seguito.

E tuttavia, fin tanto che tale sapere non si radica e non destruttura il funzionamento del processo, dal margine²⁴ in cui si relegano nella disobbedienza, queste donne ci ribadiscono di non voler entrare in quello spazio di dominio, in quella *polis* che vuole che assumano come proprie le determinazioni storiche su cui essa si regge e che, in questo caso, significa l'adozione di caratteristiche di una maternità altra, standard, omogenea, di supremazia. E non c'è nulla di più beneficamente trasformatore di questo conflitto che rappresenta la strada per modificare non già lo sguardo di chi è guardato ma di chi guarda, laddove solo la

²² S. TALIANI, *op. cit.*

²³ *Idem*

²⁴ B. HOOKS, M. NADOTTI, *Elogio del margine, scrivere al buio*, Edizioni Tamu, Napoli, 2020.

messa in discussione della rappresentanza e dei suoi inganni permette di migliorare concretamente e radicalmente la vita di tutti²⁵.

3. Il tempo (ir)ragionevole: i procedimenti di valutazione dello stato di abbandono, la rescissione dei legami di origine nei procedimenti e il diritto a mantenere un legame

Il decreto legislativo n. 154/2013 ha previsto la modifica dell'art.15 della legge n. 184/1983 laddove, inserendo il comma 1 lettera c), ha reso norma vincolante il parametro del “tempo ragionevole” nei procedimenti minorili in particolare di adozione, prevedendo che debba dichiararsi lo stato di abbandono del minore quando la recuperabilità delle capacità genitoriali, che generano una situazione di privazione delle cure morali e materiali, non avvenga, appunto, in un tempo ragionevole. Secondo la giurisprudenza, la ragionevolezza di questo tempo non è legata alla durata dei processi ma alla necessità di effettuare, negli accertamenti, una valutazione prognostica sulla recuperabilità delle funzioni genitoriali. Può accadere e di fatto accade anche rapidamente – se compariamo i tempi dei procedimenti in cui ad essere giudicati sono i genitori (e in particolare madri) in condizione di marginalità con quelli dei genitori (e in particolare padri) che abbiano commesso gravi abusi e maltrattamenti – che questo giudizio prognostico sulla irrecuperabilità porti ad una decisione che segni la definitiva rottura dei rapporti anche quando essi non siano di per sé dannosi, ritenendo di doversi argomentare solo sulla possibilità o meno che il genitore sia in grado di tornare a svolgere il proprio ruolo in totale autonomia e senza alcun sostegno.

Ciò accade in un processo che, denaturato del suo legittimo obiettivo di tutelare il minore e il suo diritto a mantenere i legami con la propria famiglia di origine persegue un obiettivo illegittimo che è quello di reinserire velocemente quel minore – slegato dal suo passato, dalle sue origini, dalla sua cultura, dalla sua provenienza e dalle sue relazioni – in un sistema che è quello delle adozioni prima che diventi troppo grande e meno desiderabile. La retorica con la quale si giustifica tale meccanismo è quella della necessità di evitare istituzionalizzazioni prolungate e traumatiche di minori che avrebbero invece la possibilità di entrare in famiglie ritenute idonee perché sane e benestanti. E tuttavia deve ritenersi illegittima tale motivazione laddove, come si dirà, non viene considerata come opzione altrettanto possibile e legalmente ben più auspicabile quella di incentivare gli affidamenti e forme di adozioni che permettano la integrazione e non la rescissione dei rapporti con la famiglia biologica. Secondo una prospettiva giurisprudenziale,

²⁵ M. NADOTTI, *Sensibilità condivise, Leggere Bell Hooks pensando a noi*, in B. HOOKS, M. NADOTTI, *op. cit.*, p. 7.

che grazie alle numerose condanne dalla Corte EDU²⁶ viene progressivamente destrutturata a livello nazionale per ristabilire la priorità e la legittimità degli obiettivi del processo e il valore del diritto ai legami di origine e all'identità che attraverso essi si realizza in maniera complessiva, il prioritario diritto dei minori a crescere nell'ambito della propria famiglia non esclude la pronuncia della dichiarazione di adottabilità quando, nonostante l'impegno profuso dal genitore per superare le proprie difficoltà personali e genitoriali, permanga la sua incapacità di elaborare un progetto di vita credibile per i figli, e non risulti possibile prevedere con certezza l'adeguato recupero delle capacità genitoriali in tempi compatibili con l'esigenza dei minori di poter conseguire una equilibrata crescita psico-fisica. Queste decisioni hanno sostenuto che l'art. 1 della legge n. 184 del 1983 riconosca il diritto del minore a vivere nella propria famiglia e che, tuttavia, in virtù dell'art. 8 tale diritto debba essere correlato con le esigenze di armonico sviluppo dei minori facendo sì che l'eventuale recupero delle capacità genitoriali si imponga come determinato, certo e ragionevolmente da realizzarsi in tempi brevi. Tale interpretazione ritiene che dall'incertezza sulla durata del percorso di recupero genitoriale²⁷ discenda un automatico pregiudizio per il minore che deve essere tenuto in considerazione e quanto più possibile ridotto.

E nondimeno è evidente come il malfunzionamento dell'orologio di questo "tempo ragionevole" sia determinato da una errata interpretazione di quali siano i presupposti per procedere alla separazione e alla recisione dei legami. Secondo quanto chiarito dalla Corte EDU, infatti, esiste un interesse a interrompere i rapporti del genitore con i minori solo quando questi abbiano commesso abusi o si siano resi particolarmente indegni e non già quando siano meramente incapaci. Tale principio è stato recentemente ribadito dalla Corte di Cassazione²⁸ la quale ha chiarito come una interpretazione corretta delle norme deve fare ritenere che la sussistenza di una incapacità genitoriale non escluda di per sé l'interesse del minore al rapporto con la propria famiglia laddove, quando questo interesse esiste, non si può procedere a dichiarare lo stato di abbandono e quindi l'emissione di provvedimenti che comportino l'interruzione dei legami quali, ad esempio, l'adozione cd. legittimante. Orbene la valorizzazione di tale differente prospettiva di principio, promossa dalla giurisprudenza richiamata, è evidentemente idonea a modificare il funzionamento del processo dando un senso diverso al parametro del tempo ragionevole e trasformando, altresì, gli scopi e gli obiettivi degli interventi di tutela e di sostegno che si realizzano nell'ambito dei procedimenti di cui si sta parlando. I infatti, deve ritenersi che possa sussistere un reale ed effettivo interesse del minore a valutare la rottura dei legami di origine, mediante l'adozione di provvedimenti ablativi, solo dinanzi a comportamenti genitoriali abusanti, indegni

²⁶ Tra le ultime: CORTE EDU 20 gennaio 2022, ricorso D.M. ed N. c. Italia n. 60083/19.

²⁷ *Ex plurimis* Cass. civ., sez. VI, 23 febbraio 2018, n. 4493.

²⁸ Cass. civ. sez. I, 25 gennaio 2021, n. 1476; Cass. civ., sez. I, 13 febbraio 2020, n. 364.

e gravemente colpevoli quando, anche alla luce di quanto accaduto, si possa valutare che non sussistano reali prospettive di cambiamento del genitore sostanzialmente incapace di modificare i propri comportamenti *in primis* attraverso una reale consapevolezza delle proprie responsabilità.

Al contrario la mera sussistenza di una incapacità genitoriale di prendersi cura dei propri figli in maniera autonoma non giustifica di per sé nell'interesse del minore una separazione definitiva dal genitore. Essa giustifica soltanto l'introduzione, nel sistema familiare, di relazioni di accudimento "altre" attraverso il ricorso a strumenti di supporto e protezione diversi (accoglienza in casa-famiglia, servizi di educativa familiare con limitazione della responsabilità genitoriale, affidamento etero-familiare, fino anche alla adozione mite) a seconda dei tempi di superamento dell'incapacità genitoriale e della sua gravità. È piuttosto chiaro, inoltre, che se in questi casi la separazione definitiva dei minori dai propri genitori non è una conclusione legittima, allora anche molti meccanismi e prassi che attualmente si realizzano nei procedimenti minorili devono ritenersi del tutto irragionevoli e ingiustificati. Ci si riferisce, ad esempio al progressivo allontanamento dei bambini dalle madri che si realizza a seguito dell'inserimento di questi in casa famiglia. In questo contesto le relazioni si fanno sempre più rarefatte a causa dei tempi brevi, spersonalizzate e decontestualizzate finendo per viziare le valutazioni ma soprattutto imponendo una illegittima estraneità e omogeneizzazione della relazione (anche attraverso la perdita della lingua comune) che dovrebbe, al contrario, essere valorizzata in una prospettiva di inserimento del bambino in differenti nuclei familiari. Ma si fa riferimento anche e soprattutto alla prassi diffusa su tutto il territorio nazionale dell'adozione a rischio giuridico. Come noto, proprio in nome del parametro del tempo ragionevole, al termine del procedimento di valutazione dello stato di abbandono con la decisione che dichiara il minore adottabile, pur in pendenza dei termini per l'impugnazione della sentenza, i rapporti del genitore biologico con i figli vengono impediti. L'interruzione degli incontri viene ritenuta prodromica alla possibilità di inserimento dei bambini presso altre famiglie che vengono scelte tra quelle ritenute idonee all'adozione. Tale consuetudine è l'espressione massima e più illegittima dell'equazione secondo cui l'ingresso del minore in una nuova famiglia è possibile solo e soltanto quando non sussistano più rapporti con quella biologica, nell'idea che le nuove relazioni possano e debbano sostituire e non coesistere con le precedenti. Un'idea, questa, che evidentemente si è strutturata in una prospettiva di tutela delle esigenze delle famiglie adottive e dell'istituto stesso dell'adozione e non del minore e dei suoi diritti.

È stata per prima la psichiatria infantile a porre l'accento sulla non veridicità di tale equazione laddove ha affermato come la recisione di ogni rapporto tra genitori e figli sia, nella maggior parte dei casi, estremamente pregiudizievole per i bambini poiché essi hanno diritto ad avere una propria storia, bella o brutta che sia, e a

potersi confrontare con essa e da tale confronto trarre giovamento²⁹. A riguardo si veda l'interessante studio predisposto dal Mouvement International, Quart Mond³⁰ che rileva il sentimento ambivalente di angoscia e di recriminazione che spesso vivono i figli di genitori poveri e privi di grandi mezzi nella separazione e la necessità di sostenere questi nuclei familiari piuttosto di disgregarli al fine di non produrre inutili danni e traumi. Ciò è tanto più vero quando l'adozione riguarda minori la cui origine diversa è resa evidente dai tratti somatici. Essi spogliati della continuità del legame vengono privati di un indispensabile rispecchiamento culturale e della possibilità di trovare il proprio giusto collocamento nella storia naturale transgenerazionale, trovandosi così a perdere un tassello fondamentale della costruzione dell'identità personale con inevitabili ripercussioni sul proprio benessere.

Recentemente alle medesime conclusioni è arrivata anche la giurisprudenza della Corte EDU nella pluricitata decisione emessa nel caso A.I. c. Italia. Con la sentenza la Corte di Strasburgo ha messo in evidenza proprio la incompatibilità dell'istituto dell'adozione a rischio giuridico con il diritto alla vita privata e familiare in cui si inserisce il diritto del minore a crescere nella propria famiglia di origine stabilendo che, anche nel corso del processo, esso debba essere tenuto nella massima considerazione ed evidenziando la necessità che ogni interruzione della relazione, in quanto idonea di per sé a produrre un pregiudizio, sia rigidamente motivata sulla sussistenza di rischi a cui il minore è esposto in virtù del mantenimento del legame.

Anche sotto questo punto di vista è necessario un ripensamento in termini di valorizzazione delle istanze formulate dalle madri straniere che subiscono la separazione definitiva dai propri figli nell'ambito dei processi minorili. Nonostante la generalizzata accusa di narcisismo che emerge dagli atti processuali nei confronti di queste donne, sono proprio le loro rivendicazioni di tornare a essere madri pubblicamente riconosciute anche nelle proprie incapacità, di considerare l'ineluttabile prospettiva che i loro figli presto o tardi le cercheranno, di ricomporre ciò che viene frantumato, che sta portando a un sovvertimento, seppur lento, della prospettiva di cosa sia il superiore interesse del minore collocandolo in una modernità in cui il modello familiare formato da una coppia genitoriale non riveste più alcuna centralità sopravvivendo solo in una irrealtà processuale. La resistenza del sistema giurisdizionale ad adattarsi ai cambiamenti in atto rappresenta una cieca incapacità di comprendere come la necessità di integrare i legami (ove possibile) anziché spezzarli e di favorire e incrementare le differenze e i processi di identificazione complessi (ove non dannosi) che viene reclamata in

²⁹ M. R. MORO, *Maternità e amore. Quello di cui hanno bisogno i bambini per crescere bene qui e altrove*, Franco Angeli, Milano, 2008.

³⁰ DEATD QUART MONDE, *Précieux enfants, précieux parents*, 2003, <<https://www.atd-quartmonde.fr/produit/precieux-enfants-precieux-parents/>>.

nome del legame tra genitore e minori possa fornire delle risposte anche all'entrata in crisi del modello dell'adozione legittimante. Non è più immaginabile non tenere in considerazione da un lato che la spoliazione dei legami è destinata a produrre traumi che rimangono privi di una cura adeguata, dall'altra che la segretezza e l'anonimato che caratterizzano l'istituto dell'adozione sono messi in crisi dalla tecnologia e dalle possibilità da essa offerta.

Infatti, laddove l'art 28 comma 5 della legge n. 184 del 1983 stabilisce che l'adottato possa accedere alle informazioni che riguardano la sua origine e la identità dei propri genitori biologici solo raggiunta l'età di venticinque anni (potendolo fare alla maggiore età solo in presenza di gravi e comprovati motivi di salute) mediante accesso agli atti del processo che ne hanno procurato l'adozione, è evidente tuttavia come attraverso i social e il maggiore accesso alle informazioni e alla ricerca delle persone, sia del tutto plausibile che la domanda "dove sono i miei genitori?" si presenterà via via con maggiore anticipo. Ciò evidentemente ancor di più nei casi in cui l'aspetto fisico dei bambini racconti di qualcuno che si sa essere esistito ma si è perso. E tuttavia tale ricerca troverà probabilmente le proprie risposte fuori dal sistema di protezione, nella frantumazione delle relazioni che si è tentato di cancellare, nella densità di un tempo rubato e del trauma provocato e rimasto privo di cura mostrando così, nuovamente, l'irragionevolezza del processo.

È evidente come anche in questo senso sia urgente trovare e promuovere risposte attraverso istituti che possano valorizzare un approccio mite, di cura delle relazioni non abusanti integrando e non rimuovendo le forme di genitorialità diverse, anche vulnerabili.

Donne straniere e detenzione: tra criticità e prassi virtuose*

Donatella Bava

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Ornella Fiore

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Abstract: Il contributo intende approfondire, a partire dai dati e dalle informazioni resi disponibili dal Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza, dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale e da associazioni impegnate nella tutela dei diritti e delle garanzie nel sistema penale e penitenziario e in quello della detenzione amministrativa, il numero, la provenienza e la condizione delle donne straniere transitate nel Centro di Permanenza per i Rimpatri di Roma – Ponte Galeria o detenute presso gli istituti penitenziari italiani¹.

In particolare, verranno affrontate le principali tematiche emergenti nell'ambito della detenzione amministrativa e penale: dalla presenza di una mediazione culturale efficace, all'approfondimento dell'esistenza di presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale; dalla verifica di eventuali indici di tratta, alla valorizzazione della genitorialità e dei diritti di eventuali figli minori coinvolti.

Infine, accanto alla valutazione delle criticità esistenti, si porrà l'accento su progettualità virtuose sperimentate in singoli istituti di pena.

Abstract: Starting from the data and information made available by the Ministry of the Interior – Department of Public Security, by the National Guarantor of the rights of persons deprived of their liberty and by associations committed to the protection of rights and guarantees

* Si ringraziano per la collaborazione: Simona Massola e Claudia Rucco, educatrici nonché funzionarie giuridico-pedagogiche presso la Casa Circondariale Lorusso e Cutugno di Torino; Lisa Massafè, Ufficio della Garante dei diritti delle persone private della libertà personale, Comune di Torino; Francesca De Masi, coordinatrice antitrattra della Cooperativa BeFree di Roma; Elena Adamoli e Alba Frasca dell'Ufficio del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

¹ Il riferimento è alle quattro carceri femminili presenti sul territorio (Trani, Pozzuoli, Roma e Venezia), alle sezioni femminili ospitate all'interno di carceri maschili e agli ICAM – Istituti a Custodia Attenuata per Detenute Madri (attivi al 31.5.2022, a Torino Lorusso e Cutugno, Milano San Vittore, Venezia Giudecca, Cagliari e Lauro:

<https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_2&facetNode_2=0_2_1&contentId=SST382387&previousPage=mg_1_14>.

See the four women's prisons on the National territory (Trani, Pozzuoli, Rome and Venice), the women's sections housed inside men's prisons and to the ICAMs – Istituti a Custodia Attenuata per Detenute Madri, as at 31.5.2022, in Turin Lorusso e Cutugno, Milan San Vittore, Venice Giudecca, Cagliari and Lauro.

in the penal and penitentiary system and in the system of administrative detention, the article intends to investigate the number, the origin and the condition of foreign women transiting through the Centre of Permanence for Repatriation in Rome – Ponte Galeria or detained in Italian penitentiary institutions.

In particular, the main issues emerging in the field of administrative and penal detention will be addressed: from the presence of an effective cultural mediation, to the in-depth examination of the existence of prerequisites for the recognition of international protection; from the verification of possible indications of trafficking, to the enhancement of parenthood and of the rights of any minor children involved.

Finally, alongside the assessment of existing criticalities, emphasis will be placed on virtuous projects experimented in individual penal institutions.

Parole chiave: *donne Ponte Galeria, detenzione amministrativa donne, straniere Icam, madri straniere detenute, figli minori in carcere, migranti detenute, mediazione culturale in carcere, progetti detenute, progetti trattenute*

1. Il trattenimento quale misura residuale nelle fonti europee

La detenzione amministrativa è una misura privativa della libertà personale che non trova la propria giustificazione nella consumazione di illeciti penali, bensì nell'attuazione di scopi di pubblica sicurezza e di gestione e controllo del fenomeno migratorio.

In larga parte del mondo costituisce ormai parte integrante delle discipline che regolano la presenza di cittadini stranieri sul territorio, secondo due direttrici principali: il trattenimento di richiedenti asilo, durante la procedura volta a riconoscere lo status o successivamente al respingimento della domanda, e quello di chi si trovi irregolarmente in un determinato Paese.

Il diritto internazionale stabilisce che la privazione della libertà personale deve costituire sempre un'eccezione², ma, nella prassi, lo strumento della detenzione

² Nella Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (c.d. direttiva rimpatri), al Considerando (16), si afferma che «Il ricorso al trattenimento ai fini dell'allontanamento dovrebbe essere limitato e subordinato al principio di proporzionalità con riguardo ai mezzi impiegati e agli obiettivi perseguiti. Il trattenimento è giustificato soltanto per preparare il rimpatrio o effettuare l'allontanamento e se l'uso di misure meno coercitive è insufficiente»; coerentemente, l'art. 15, nel disciplinare il «trattenimento ai fini dell'allontanamento», premette la necessità di verificare se «nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive».

E numerose sono le sollecitazioni all'implementazione delle misure alternative, in particolare per minori, richiedenti asilo e categorie vulnerabili; in tema cfr: COUNCIL OF EUROPE, *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, Analysis of the Steering Committee for Human Rights*, 7 december 2017,

amministrativa non soltanto è diventato routinario, ma è stato spesso impiegato con funzione deterrente³, nonostante questo non sia previsto tra gli scopi che ne possano giustificare l'attuazione.

Entro la cornice dei principi adottati dal Consiglio d'Europa, il diritto alla libertà e alla sicurezza degli individui è disciplinato dall'art. 5 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (CEDU), che ne fornisce una tutela dall'interferenza arbitraria degli Stati⁴. Tale diritto è considerato prioritario in una società democratica e gli Stati hanno il dovere «not only to refrain from active infringements of the rights in question, but also to take appropriate steps to provide protection against an unlawful interference with those rights to everyone within [their] jurisdiction»⁵.

Di conseguenza, qualunque intervento restrittivo che non rientri tra le eccezioni compiutamente individuate nei sottoparagrafi da a) ad f) dell'art. 5 § 1 va ritenuto illegittimo.

1.1. L'accertamento delle vulnerabilità e le relative conseguenze

Garanzie aggiuntive rispetto a possibili detenzioni arbitrarie vanno applicate alle persone con specifiche vulnerabilità, «such as women and children, [...] due to the serious challenges faced during their journey as well as due to detention». Il loro profilo «calls for greater awareness on behalf of authorities and also for more gender-sensitive policies as well as specialised care in the centres themselves. Sin-

<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://rm.coe.int/legal-and-practical-aspects-of-effective-alternatives-to-detention-in-/16808f699f>; UNHCR, *Beyond Detention. A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees*, 2014,

<https://www.unhcr.org/protection/detention/53aa929f6/beyond-detention-global-strategy-support-governments-end-detention-asylum.html>; INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, EUROPEAN INSTITUTIONS, *Care of Migrant Children: The Need for Alternatives to Detention, Cadre Project*, aprile 2022, <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.icj.org/wp-content/uploads/2022/04/ENGL-CADRE_Module-I.pdf >.

³ J. APAP, EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, *Arbitrary detention of women and children for immigration-related purposes*, march 2016,

<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/232999/EPRS_BRI(2016)577991_EN.pdf>.

⁴ Cfr. Saadi v. the United Kingdom, No. 13229/03, 29 January 2008 [GC], § 63; Khlaifia and Others v. Italy, No. 16483/12, 15 December 2016 [GC], § 88; Thimotheos v. Belgium, No. 39061/11, 4 April 2017, § 56; Suso Musa v. Malta, No. 42337/12, 23 July 2013, § 89.

⁵ EL-MASRI v. "The former Yugoslav Republic of Macedonia," No. 39630/09, 13 December 2012 [GC], § 239. Per una panoramica sull'orientamento della Corte Europea dei diritti dell'uomo in tema di detenzione amministrativa cfr. ECHR, *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights – Immigration*, 31 december 2021, <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Immigration_ENG.pdf >.

gle women travelling alone or with children, pregnant and lactating women, adolescent girls, unaccompanied children, early-married children – sometimes themselves with new-born babies – persons with disabilities and elderly persons, are particularly vulnerable. The United Nations Refugee Agency (UNHCR), the UN Population Fund (UNFPA), and the Women's Refugee Commission (WRC) are concerned about the grave risks facing asylum-seekers and migrant women and girls on the move. As of 15 January 2016, over 55% of those arriving in the EU via Greece are women and children, as compared to only 27% in June 2015. The humanitarian response across the eastern Mediterranean and Western Balkans routes prioritises the mainstreaming and prevention of sexual and gender-based violence (SGBV) in all humanitarian activities»⁶.

Con specifico riguardo alle donne, l'aggravamento delle condizioni di vulnerabilità va individuato in due fattori che si aggiungono agli eventi traumatici subiti nei Paesi di origine:

- l'impatto delle esperienze subite lungo il percorso migratorio, durante il quale potrebbero essere state esposte a diverse forme di abuso e violenza, eventualmente nell'ambito di fenomeni di tratta di esseri umani;
- «the pathogenic nature of confinement in detention centres, which has been identified as having harmful consequences on the psychological state of foreign nationals»⁷.

Le donne in gravidanza e nel periodo dell'allattamento non dovrebbero essere detenute⁸ e a quelle che riferiscono abusi vanno garantiti immediati supporto e protezione, oltre all'avvio di indagini in caso di denuncia, sempre nel rispetto del diritto alla riservatezza anche quando detenute con mariti/partner o altri familiari⁹. Inoltre, nell'attuazione delle misure di protezione, va tenuto in specifica considerazione il rischio di rappresaglia a cui sarebbero esposte¹⁰.

Nel caso emergano violenze sessuali, le donne che le hanno riferite necessitano di appropriata assistenza medica e psicologica e deve essere loro garantito l'accesso al sostegno legale¹¹.

⁶ J. APAP, *Arbitrary detention*, *op. cit.*, p. 2.

⁷ *Ibidem*, p. 8.

⁸ UN, *Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders* (Bangkok Rules), A/C.3/65/L.5, 6 October 2010, Rule 42, <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dcbb0ae2.html>>.

Si richiamano anche: UNHCR, *Detention Guidelines, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/503489533b8.html>>.

⁹ Nelle Bangkok Rules il riferimento è alle richiedenti asilo ma non si vede come le relative tutele potrebbero essere negate a donne ugualmente trattenute ma che non abbiano richiesto la protezione internazionale.

¹⁰ Rule 25(1), Bangkok Rules, *cit.*

¹¹ Rule 25(2), Bangkok Rules, *cit.*

Il personale assegnato a centri di detenzione in cui vi siano donne dovrebbe ricevere una specifica formazione «relating to the gender-specific needs and human rights of women»¹², necessaria anche a identificare persone a rischio e che necessitano di prioritarie attenzioni, ma «police personnel in charge of security and of organising the flow of refugees and migrants into transit centres are not equipped to identify, prioritise and respond to protection risks»¹³

A ciò si aggiunga che «a number of centres in which many asylum-seeker and migrant women and girls are accommodated are not set up to prevent or respond to SGBV. Women and girls are not getting the protection they need, even though they are entitled to it. There appears to be a lack not only of prevention and response services to SGBV, but also of all services that respond specifically to the needs of women and girls, such as separate distribution lines for food, separate washing facilities, and separate accommodation for specific groups, including single women, female-headed households and families. Additionally, many female asylum-seekers and migrants are unaware of their rights»¹⁴.

Eppure la tutela delle vittime di violenza, a partire dalla loro identificazione, costituisce aspetto considerato anche dalla Convenzione di Istanbul¹⁵ e dalla Convenzione di Varsavia¹⁶, con specifici obblighi in capo agli Stati contraenti, che devono mettere a disposizione delle persone interessate operatori qualificati, strumenti immediati di assistenza, protezione e prevenzione dall'ulteriore esposizione ad abusi, indipendentemente dalla denuncia dei responsabili.

Sul punto è intervenuta anche la Corte EDU, per la quale «additional safeguards against arbitrary detention apply to children and other individuals with specific vulnerabilities, who, to be able to benefit from such protection, should have access to an assessment of their vulnerability and be informed about respective procedures»¹⁷. [...] The exorbitant delays in the vulnerability assessment procedure, certainly defeat the point of exempting vulnerable persons from detention and raise serious questions as to the Government's good faith¹⁸.

Tanto premesso sul piano generale, occorre ora comprendere se e come tali regole e principi trovino applicazione in Italia.

¹² Rule 33(1), Bangkok Rules, *cit.*

¹³ UNHCR, UNFPA, WRC, *Initial assessment report: Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis*, 20 January 2016, < <https://www.unhcr.org/569f8f419.html> >.

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ In particolare artt. 5, 18, 19, 20 e 22 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, Istanbul, 11 maggio 2011.

¹⁶ In particolare, art. 10 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, Varsavia, 15 maggio 2005.

¹⁷ *Thimotheos v. Belgium*, no. 39061/11, 4 april 2017, § 72-73.

¹⁸ *Abdi Mahamud v. Malta*, no. 56796/13, 3 may 2016, § 134. Si richiama più in generale: ECHR, *Guide on the case-law – Immigration, cit.*, pp. 16 ss.

1.2. *La situazione in Italia*

Quando un'espulsione non può essere eseguita perché lo straniero non ha documenti di identità o di viaggio, lo stesso può essere trattenuto all'interno di uno dei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR) situati sul territorio nazionale. Di norma, il trattenimento è preordinato all'identificazione dello straniero e al suo rimpatrio, operazioni che impongono la collaborazione delle ambasciate e delle rappresentanze diplomatico-consolari dei Paesi di origine. All'adozione del provvedimento da parte dell'autorità di pubblica sicurezza deve necessariamente seguire la convalida giudiziaria entro le 96 ore successive. In seguito alla convalida, lo straniero è trattenuto fino a 30 giorni, durante i quali la pubblica amministrazione deve adoperarsi per superare gli ostacoli che impediscono l'espulsione, tipicamente contattando le relative autorità diplomatiche. Qualora permangano «gravi difficoltà», prima della scadenza del mese il giudice può estendere il trattenimento di ulteriori 30 giorni, sempre su richiesta della questura, e così via fino a un massimo di 90 giorni¹⁹.

Passibili di detenzione amministrativa sono anche i richiedenti asilo, ai sensi dell'art. 6 d.lgs. 142/2015, per ragioni ricollegabili alla ritenuta strumentalità della domanda, al pericolo di fuga o ancora alla pericolosità della persona, mai «al solo fine di esaminare la sua domanda».

Sono 10 i CPR attualmente presenti in Italia²⁰, ma soltanto quello di Roma – Ponte Galeria ha una sezione riservata alle donne, rinnovata nel 2020, ma con alcune aree ancora in condizioni non adeguate al 20.5.2022²¹.

Nel 2020, 223 donne sono state oggetto di trattenimento²², rappresentando circa il 4% sul totale della popolazione ristretta: di queste 146 sono state rilasciate per la mancata convalida o proroga del provvedimento restrittivo emesso dalla pubblica amministrazione, 26 dimesse per la decorrenza dei termini massimi della detenzione ed altre 9 per aver chiesto la protezione internazionale, mentre soltanto 31 sono state effettivamente rimpatriate²³.

¹⁹ La durata massima del trattenimento diventa di 120 giorni qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri (art. 14, comma 5, d.lgs. 286/98).

²⁰ Brindisi, Bari, Caltanissetta, Roma, Torino, Milano, Gorizia, Potenza, Trapani, Nuoro.

²¹ ASGI, *Country Report: Place of detention, Italy*, 22 may 2022, <https://asylumineurope.org/reports/country/italy/detention-asylum-seekers/detention-conditions/place-detention/#_ftn1>.

²² La maggior parte proveniva da Cina (47 donne), Nigeria (33), Marocco (14), Tunisia (13), Ucraina e Georgia (12).

²³ GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Relazione al Parlamento 2021, mappe e dati*, <<chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/ed5a1c8e1e34e7a92c1c22ed4d9c4f23.pdf>>.

Anche a fronte della temporanea chiusura della sezione femminile di Ponte Galeria nel 2021, è stata registrata una significativa riduzione degli ingressi in quell'anno: cinque le donne transitate²⁴ e, di queste, soltanto una è stata rimpatriata, mentre per tre non è intervenuta la convalida da parte dell'autorità giudiziaria e l'ultima è stata dimessa perché richiedente asilo²⁵.

Nel 2022 i numeri sono nuovamente risaliti²⁶, ma su quindici trattenimenti disposti dalla PA dieci non sono stati convalidati o prorogati dall'autorità giudiziaria; inoltre, i posti attuali riservati alle donne all'interno della sezione sono diventati cinque, su 125 complessivi nell'intera struttura²⁷.

Contrariamente a quanto avviene per la detenzione penale (cfr. par. 2.4), nel nostro Paese non è prevista la detenzione amministrativa di donne con figli minorenni, essendo espressamente esclusa per i minori (accompagnati e non) la possibilità del trattenimento presso un CPR, ai sensi dell'art. 19, comma 4, d. lgs. 142/2015²⁸.

In base all'art. 19, comma 2 bis, d. lgs. 286/98, il respingimento o l'esecuzione dell'espulsione di persone vulnerabili (disabili, anziani, componenti di famiglie monoparentali con figli minori ovvero vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali) sono effettuate con modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate.

Posto che il trattenimento costituisce modalità di esecuzione dei provvedimenti di allontanamento dal territorio, risulta dunque evidente la necessità che nella relativa fase si proceda alla verifica della sussistenza di situazioni di vulnerabilità, conformemente alla normativa interna ed internazionale, nonché alle fonti giurisprudenziali e di soft law menzionate nel precedente paragrafo.

L'assenza di personale qualificato e formato in tal senso rende però complesso l'accertamento, in particolare, «di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali», deficitario nella gran parte delle strutture esistenti in Italia.

²⁴ Due dalla Nigeria e dalla Tunisia e una dalla Romania, GARANTE NAZIONALE, *Relazione al Parlamento 2022, mappe e dati*,

<<https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/efaf5dcb6ffcf3a58172badec56bb73a.pdf>>.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Quindici le donne transitate (due dal Brasile e dalla Nigeria, quindi una per Argentina, Bosnia, Cile, India, Marocco, Perù, Serbia, Iran, Cina e Tunisia) nel periodo 1.1.2022 – 30.4.2022, GARANTE NAZIONALE, *Relazione al Parlamento 2022*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Tale disposizione va ricondotta al divieto di espulsione e di respingimento di cui all'art. 19, comma 1 bis e comma 2 lett. a), d.lgs. 286/98, che rende concettualmente impraticabile per i minori la stessa idea del trattenimento, che costituisce una modalità di esecuzione dei provvedimenti di allontanamento. Resta ferma, invece, la possibilità che i figli minori seguano i genitori che devono essere espulsi. È bene sottolineare come il divieto di espulsione, respingimento e trattenimento che vige in Italia per i minori non operi in generale a livello europeo, posto che la “direttiva rimpatri” consente l'applicazione di tali misure anche nei loro confronti (artt. 10 e 17).

Di qui l'autorizzazione all'ingresso presso il CPR di Ponte Galeria di alcune associazioni, particolarmente attive nell'ambito della tutela di donne vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale e/o lavorativo: Differenza Donna, Il Fiore del Deserto e BeFree²⁹.

Prima dell'interruzione del servizio avvenuta il 4.3.2020, a causa dell'emergenza sanitaria da COVID19, quest'ultima gestiva dal 2008 uno sportello di consulenza psicosociale e legale rivolto a donne vittime di tratta, «costituendo un "ponte" tra donne immigrate, portatrici di storie di violenza e schiavitù, ed il mondo esterno, per sostenerle nella risignificazione della propria esistenza e nella costruzione di percorsi di liberazione e affermazione dei propri diritti»³⁰. In particolare, BeFree ha costituito un gruppo di lavoro fisso, specializzato, adeguatamente formato e supervisionato, con lo scopo, in primo luogo, «di identificare le persone vittime di tratta (non sul piano dell'identità personale, alla cui verifica devono provvedere i diversi consolati, ma sul piano dell'ascolto e dell'accoglienza delle loro vicende biografiche)», obiettivo non adeguatamente perseguito «nelle pratiche delle forze di polizia e anche da parte di operatori di accoglienza alle frontiere, agli sbarchi, sui territori e nei centri di detenzione»³¹.

Il lavoro delle associazioni punta dunque «a superare un'ottica limitata, che ne considera solo la condizione di irregolarità sul territorio nazionale, raccogliendo invece le vicende biografiche e indirizzando le interlocutrici verso progetti personalizzati che includono il sostegno psicosociale e psicologico, la consulenza e l'assistenza legale, e l'assistenza alloggiativa»³².

Non si tratta di attività semplice, viste anche le resistenze delle donne trattenu- te, non solo legate al proprio vissuto personale e ai timori di rappresaglie, ma altresì per la diffidenza nei confronti di un contesto che non incoraggia la costruzione di relazioni d'aiuto basate sulla fiducia; nonostante questo, i risultati degli interventi sono tangibili: al di là del dato significativo delle mancate convalide o proroghe dei trattenimenti da parte dell'autorità giudiziaria, diverse sono state nel tempo le donne, originariamente detenute, inserite in percorsi anti-violenza³³.

L'Ufficio del Garante Nazionale delle persone private della libertà personale esclude poi siano loro pervenute segnalazioni circa donne trattenute con figli mi-

²⁹ Pur su altri temi, importante a Roma anche il ruolo della COMUNITÀ DI SANT'EGIDIO, di A BUON DIRITTO e del CENTRO GUASTALLA (si ringraziano per le segnalazioni Francesca De Masi di BEFREE ed Elena Adamoli dell'Ufficio del Garante Nazionale dei diritti dei detenuti).

³⁰ L. BERETTA, L. BONDÌ, F. DE MASI, F. ESPOSITO, F. FESTAGALLO; O. GARGANO, C. R. QUINTO (a cura di), *INTER/ROTTE. Storie di Tratta, Percorsi di Resistenza*, Edizioni Sapere Solidale, Roma, 2016.

³¹ *INTER/ROTTE, cit.*, pag. 10.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*. Si segnala il capitolo 8, «Storia di un arrivo di massa nel C.I.E. di Ponte Galeria», concernente il trattenimento di 66 donne nigeriane ivi tradotte il 23.7.2015, a seguito di provvedimento di respingimento emesso dalla Questura di Agrigento: il ruolo che operatori qualificati possono avere nell'emersione dei fenomeni di tratta vi risulta palese.

nori all'esterno del CPR, mentre frequenti sono stati gli interventi relativi a uomini in tali condizioni, anche con procedimenti minorili *de potestate* di cui agli artt. 330 ss. c.c. pendenti ed in assenza di applicazione della disciplina prevista dall'art. 31, comma 3, d.lgs. 286/98 da parte dei competenti Tribunali per i Minorenni: la PA tende a dedurre automaticamente l'insussistenza di legami significativi tra padre e figli, dando corso ai provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale³⁴.

Se ne ricava una scarsa attenzione al diritto all'unità familiare ex art. 8 CEDU, che si aggiunge ad un generale peggioramento delle condizioni dei trattenuti vulnerabili, a fronte delle limitazioni all'ingresso di enti esterni a causa dell'emergenza sanitaria. Come visto, a Ponte Galeria ciò ha inciso drasticamente sulle prassi virtuose sopra descritte, vista l'interruzione dell'attività delle associazioni coinvolte a partire dal 4.3.2020.

2. La detenzione penale delle donne adulte³⁵: “il femminile”

Il secondo aspetto della detenzione e forse anche il più problematico per l'incidenza temporale e per lo stravolgimento della vita che comporta nelle persone che la subiscono è la privazione della libertà personale come sanzione penale.

La prima informazione indispensabile per qualsiasi analisi del tema è il dato numerico relativo agli ultimi anni in Italia (2020 e 2021), sia in termini assoluti che percentuali rispetto alle donne di nazionalità italiana, comunitaria e straniera; emerge così un'evidente sproporzione tra i numeri della popolazione carceraria maschile e quelli della femminile, sulla quale occorre interrogarsi.

Vuol dire forse che le donne hanno una minore propensione al crimine degli uomini o comunque sono ritenute meno pericolose?

Indipendentemente dalla risposta sociologica e criminologica a questa domanda, il numero di gran lunga inferiore di detenute comporta che la carcerazione femminile non presenta gli atavici problemi italiani di sovraffollamento delle carceri perché c'è una migliore adeguatezza dei posti previsti alle reali necessità e pertanto un miglior rapporto tra i numeri previsti di detenute e quello delle donne effettivamente ristrette? L'innegabile minore sovraffollamento comporta nel concreto una maggiore attenzione ai diritti delle detenute ed una più soddisfacente realizzazione dei dettami costituzionali sul fine rieducativo della pena?

Ci sono aspetti pratici diversi e più complessi nei luoghi di detenzione delle donne?

Un elemento certo e incontrovertibile anche ad una analisi superficiale dei dati è che la detenzione al femminile, e maggiormente se straniera, comporta che le isti-

³⁴ UFFICIO DEL GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DEI DETENUTI.

³⁵ In questo contesto si tralascia di parlare della carcerazione negli istituti di pena per minorenni

tuzioni preposte all'esecuzione della pena ed alla vigilanza debbano affrontare problematiche ulteriori e specifiche, in particolare legate alla maternità. Per questo motivo si è sperimentato da oltre quindici anni, l'Istituto a custodia attenuata per detenute madri (ICAM), che consente alle madri che non possono usufruire di misure alternative alla detenzione di tenere con sé i figli. Funzionano gli ICAM? La normativa e la sua applicazione da parte della Magistratura di Sorveglianza risultano adeguate?

A tutte queste domande, dopo aver illustrato e commentato i numeri, cercheremo di rispondere approfondendo la condizione del “femminile”³⁶ dell'Istituto di pena torinese, uno dei pochi in Italia ad avere anche la struttura ICAM, che con le sue luci e le sue ombre ci consente di enucleare gli evidenti limiti degli sforzi compiuti fino ad oggi.

2.1. I numeri

Consultando i dati forniti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria³⁷, unitamente all'elaborazione dei medesimi effettuati dal Garante Nazionale dei diritti dei detenuti – Unità organizzativa privazione della libertà in ambito penale, nel 2020/2021³⁸, emerge in modo lampante la bassa percentuale di detenute in assoluto rispetto agli uomini, per anno, nelle carceri italiane (sul piano nazionale il dato femminile è del 4,1% rispetto alla totalità dei detenuti adulti): infatti sul territorio troviamo solo 4 Istituti di pena esclusivamente per donne (Venezia, Roma, Trani e Pozzuoli) e sono pochi quelli che contemplan la sezione femminile.

Passando alla ricerca del numero complessivo dei detenuti stranieri si parla di circa 1/3 di popolazione straniera rispetto al totale, e si nota una presenza di circa 1/4 di donne, di cui quasi la metà comunitarie e molte comunque europee (albanesi, bosniache e serbe); tra le extraeuropee spicca il dato delle nigeriane. Al 31 maggio 2022 si ha una presenza di 706 straniere, tra cui solo 2 internate con misura di sicurezza³⁹. Per avere numeri più facilmente commentabili si possono prendere in

³⁶ Nel gergo carcerario questa denominazione è usata per individuare l'area dell'istituto di pena, a prevalenza di detenuti maschi, riservata alle sole donne.

³⁷ Per aggiornamenti al 31 maggio 2022 si veda:

<https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_2&contentId=SST382375&previousPage=mg_1_14>.

³⁸ Si veda la Relazione al Parlamento 2021, Appendice “*Mappe e dati*”, sezione 2.1 “*Penale/adulti*” pagg. 24 – 41, <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/>
<https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/ed5a1c8e1e34e7a92c1c22ed4d9c4f23.pdf>>.

³⁹ Per altri dati e tabelle, dal 2021, all'inizio del 2022, si veda la Relazione al Parlamento 2022 del GARANTE NAZIONALE, Appendice “*Mappe e dati*”, sezione 2.1 “*Penale/adulti*” pagg. 32 – 49.

considerazione i dati forniti dalla direzione della Casa Circondariale di Torino con le presenze al 23 maggio 2022⁴⁰: delle 42 straniere detenute su oltre 100 donne, la metà sono europee, di cui 15 comunitarie e 7 non comunitarie dell'est Europa.

Soffermandosi ancora sui dati dell'Istituto piemontese, colpisce poi la varietà dei paesi di origine delle donne detenute: si ha una piccola prevalenza di nigeriane, ma rispetto al numero totale di detenute straniere non si parla di dominio assoluto (8), seguono la popolazione del nord Africa (3 marocchine ed 1 algerina), e poi altre 3 africane (1 del Congo, 1 del Gambia, 1 del Mozambico), 3 dell'America latina (2 brasiliane ed 1 della Repubblica dominicana) e infine 2 asiatiche di cui 1 thailandese ed 1 mongola. Si noti come alcune comunità, molto presenti sul territorio, non siano al momento rappresentate come ad esempio la cinese, ma non così in passato.

In definitiva si può dire che tra le detenute straniere prevalgono quelle di etnia rom (italiane, comunitarie e non comunitarie) e tra le non comunitarie, come per gli uomini, le africane, soprattutto nigeriane.

Tornando all'analisi dei dati nazionali del 2020 fino ai primi mesi del 2021, non sempre si hanno tabelle chiare sui dati al femminile, ma se ne può comunque evincere se le detenute in isolamento, quelle con problematiche di salute mentale, quelle che necessitano attenzioni particolari, le internate sottoposte a misure di sicurezza quali colonia agricola e casa di lavoro, siano italiane o straniere; un aspetto risulta confortante: rispetto all'elevato numero di suicidi in carcere del 2020, nessuno riguarda donne straniere.

L'analisi dei dati evidenzia che le straniere rispetto alla popolazione carceraria femminile come numeri in percentuale in confronto a quelli maschili sono simili, che gli spazi per le donne detenute sono maggiori che per gli uomini, a fronte di una minore presenza in assoluto. Altra questione è comprendere se, per le detenute, la minore gravità del problema del sovraffollamento si traduca in una maggiore attenzione da parte degli operatori penitenziari alle numerose e diverse problematiche che sorgono.

2.2. Le problematiche specifiche durante la detenzione

La detenzione penale significa vivere in una condizione spazio temporale diversa da quella in libertà; in particolare, per una donna trasferire il proprio quotidiano in carcere implica di dover adeguare i gesti di ogni giorno ad una realtà di restrizioni e divieti, e ciò vuol dire, come si vedrà di seguito, dover affrontare problematiche di vita diverse e maggiori rispetto a quelle maschili. Per una straniera, poi, vi-

<<https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/efaf5dcb6ffc3a58172badec56bb73a.pdf>>.

⁴⁰ Nell'Istituto di pena torinese, per il 2021, la popolazione femminile è pari a 1/4 circa del totale; il rapporto tra straniere e detenute totali rispetta però la media nazionale essendo circa 1/3.

vere la carcerazione non vuol dire solo adeguare il proprio quotidiano ad un mondo ristretto, ma anche condividere i pochi spazi con persone di culture profondamente diverse: il personale interno è tutto italiano e le detenute con le quali ci si confronta hanno provenienze variegata, ragion per cui difficilmente si trova una persona della propria nazionalità nella quale trovare supporto e conforto.

I pensieri per la famiglia all'esterno e per il proprio futuro, la rielaborazione o meno di quanto accaduto nella propria vita che ha portato alla carcerazione, la difficoltà di trovare il modo di come trascorrere le giornate sono problemi che se coniugati al femminile possono evidenziare in maggiore misura le carenze strutturali e culturali del mondo dell'amministrazione della giustizia. Vivere la propria femminilità, sia dal punto di vista psicologico, che per quanto riguarda la cura del proprio corpo, sono esempi di quelle differenze a cui il mondo carcerario, prevalentemente maschile, si deve adeguare.

Discorso a parte merita la problematica della detenuta mamma, sia nel caso in cui i figli restino all'esterno, con o senza riferimenti affettivi significativi, sia nel caso di figli piccoli che entrano in carcere e condividono con la madre la permanenza nelle strutture denominate ICAM⁴¹.

Le problematiche pertanto per le straniere sono maggiori sia dal punto di vista delle detenute, sia dal punto di vista istituzionale. Una delle risposte date negli anni è stato l'utilizzo della mediazione culturale, utile sia per la costruzione di un percorso personale della straniera, sia per agevolare la relazione con il mondo istituzionale.

L'amministrazione penitenziaria quindi ha sentito la necessità di ricorrere alla mediazione, ma anche cercato di creare progetti per la scolarizzazione, per dare supporto agli operatori interni nel loro difficile compito di adempiere al mandato costituzionale (art. 27, comma 3, Cost: «Le pene [...] devono tendere alla rieducazione del condannato»), offrendo opportunità di svolgimento di varie attività, lavorativa ma non solo. Come si vedrà, la presenza di un mediatore culturale con professionalità acquisita con una formazione specifica può cambiare il rapporto tra le istituzioni e la persona detenuta straniera, che, grazie all'apporto di una persona competente, può comprendere meglio la sua condizione e così autodeterminarsi ad una progettualità per il proprio futuro, nell'ottica costituzionalistica della rieducazione della pena.

Questa considerazione vale per il detenuto straniero in generale, ma può maggiormente valere al femminile, dove le differenze culturali possono essere ancora più marcate. Si pensi alla coesistenza tra donne arabe e donne nigeriane vittime di tratta, oppure, al diverso modo di vivere la genitorialità all'interno degli ICAM.

Un altro problema comune agli uomini è la regolarità sul territorio. Sia che le detenute entrino in carcere provviste di permesso di soggiorno, sia che ne siano

⁴¹ Si veda *infra* al paragrafo 2.4.

prive, la questione del possesso di un titolo di soggiorno in corso di validità all'uscita dal carcere o al fine pena è un problema che negli ultimi anni sta toccando numeri crescenti di donne⁴². Il discorso al femminile potrebbe essere più facilmente risolvibile in presenza di una corretta informazione: l'essere madre o a propria volta vittima di reati può essere una condizione di vulnerabilità che facilita la strada della regolarizzazione sul territorio. Come meglio si vedrà in seguito queste due tipologie di detenute sono molto presenti nelle carceri italiane.

Si è notato però che sussiste la difficoltà di ottenere il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno durante la detenzione: il problema viene affrontato solo all'avvicinarsi del fine pena e questo ritardo comporta l'estrema difficoltà, ed in alcuni casi l'impossibilità, di rientrare in un circuito di legalità.

La difficoltà di essere regolare sul territorio all'uscita dal carcere è anche legata al fatto che per le donne straniere si tratta di un momento che di solito coincide con il fine pena: difficilmente accedono alle misure alternative alla detenzione per la presenza di reati ostativi e per la difficoltà di avere comunque realtà nelle quali inserirsi, che garantiscano un alloggio giudicato idoneo dalla magistratura di sorveglianza. Così al termine di lunghe pene detentive, le interessate sono allo sbando e rischiano di vanificare tutto quanto di buono conseguito durante la carcerazione, siano percorsi scolastici, siano percorsi di apprendimento di mestieri e svolgimento di attività lavorative remunerate.

Come accennato, un problema specifico è dato dalla presenza di un gran numero di donne legate ai reati di sfruttamento sessuale: emerge sempre più in modo evidente che il mondo della prostituzione genera reati e pertanto si ha la sovrapposizione nella stessa persona di vittima di tratta e di autrice di reato⁴³.

Allo stesso modo, problematica è la compresenza nello stesso istituto di "maman" e di donne sfruttate⁴⁴.

Per capire nel concreto quanto questi problemi pesino durante la detenzione e nel reinserimento nella società della detenuta dopo la carcerazione, si esaminerà la situazione del carcere torinese "Lorusso e Cutugno", che da molti anni ha una se-

⁴² Il numero crescente di donne ex detenute è da leggersi anche con la diversa configurazione della popolazione migrante in Italia, rispetto agli anni novanta: la donna migrante non è più solo la moglie che giunge in Italia per ricongiungimento familiare, ma è spesso autonoma, quindi persona che ha iniziato il viaggio migratorio senza altri familiari.

⁴³ V. *infra*, parte 2 e segnatamente il contributo di Salvatore Fachile e Olivia Lopez Curzi.

⁴⁴ «The authorities must also ensure that foreign prisoners and minorities are protected from violence or intimidation by other prisoners. In *Rodić and Others v. Bosnia and Herzegovina*, 2008, §§ 69-73, the Court found a violation of Article 3 of the Convention due to the fact that the applicants' physical well-being was not adequately secured from inter-ethnic motivated violence and persecution by other prisoners, which could have been achieved, for instance by placing them in separate accommodation»; ECHR, *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights – Prisoners' rights*, 30 April 2022, <chrome-extension://efaidnbmninnibpcjajpcgclefindmkaj/https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Prisoners_rights_ENG.pdf>.

zione femminile e dal 2015 anche un ICAM, per illustrare, anche grazie all'esperienza narrata dal personale dell'amministrazione penitenziaria locale, quali siano le buone prassi da consolidare e quali problemi rimangano insoluti.

2.3. *Il carcere torinese: progetti e carenze*

Partendo dai dati della detenzione femminile straniera sopra riportati e specificando che queste percentuali si sono negli ultimi anni tendenzialmente ripetute, si riporta l'esperienza delle educatrici dipendenti dell'amministrazione penitenziaria, da anni inserite nella realtà torinese.

Un dato emerge in modo sorprendente: a livello istituzionale il tema della detenzione al femminile sembra conosciuto, molto meno quello della detenuta straniera.

Infatti si riscontra l'assenza (o quasi) di una programmazione, a livello regionale e locale, di un aggiornamento sul diritto dell'immigrazione⁴⁵. Il tema, quando trattato per iniziativa di terzi che invitano esperti, e non da parte dell'amministrazione carceraria in senso stretto, non è ritenuto di grande utilità da parte delle autorità competenti e pertanto la formazione degli operatori penitenziari, siano dipendenti dell'area trattamentale, o di quella sanitaria, siano appartenenti alla Polizia Penitenziaria, è seguita su base volontaria.

Questo dato emerge nonostante il carcere torinese abbia negli anni sviluppato progetti al femminile molto seguiti anche dalla popolazione straniera, tra i quali si possono elencare, tra quelli attualmente esistenti o comunque esistiti nel passato prossimo e di cui si auspica la ripartenza: progetto L.E.I. con possibilità di estensione, per poche persone, al progetto Logos per il periodo post carcerario, progetti lavorativi, progetti di alfabetizzazione, laboratori con poche ore per donne più fragili affinché possano incontrarsi e riunirsi più facilmente, laboratori di espressione corporea, progetto di economia circolare per il riutilizzo di vestiti; possibilità di frequentare la biblioteca e la scuola superiore. Per rendere l'idea di quale prospettiva abbia la progettualità esistente si può citare lo slogan del progetto L.E.I. (Lavoro. Emancipazione. Inclusione)⁴⁶: «Costruire il significato al presente della detenzione e dare gambe ad una progettualità di vita per il futuro». Alcuni progetti sono finanziati da fondazioni come la Fondazione Casa di Carità Arti e Mestieri onlus, la Fondazione Ufficio Pio della Compagnia di Sanpaolo, altri dal Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà personale, altri ancora da Essere Umani onlus.

⁴⁵ Nel corso del 2021, il Garante della Città di Torino ha promosso la pubblicazione della *Guida per la persona straniera privata della libertà personale*, a cura di ASGI e del DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA, UNITO – CLINICA LEGALE CARCERE E DIRITTI, tradotta anche nelle principali lingue straniere parlate nel carcere torinese.

⁴⁶ Si veda il sito <<http://progettolei.it>>.

La sensibilità di questi Uffici, enti e fondazioni per le problematiche degli stranieri hanno dato impulso, anche attraverso il coinvolgimento delle cliniche legali universitarie, ad una maggiore attenzione alla questione della regolarità sul territorio delle straniere ed alla trattazione della problematica delle vittime di tratta, nata come questione rilevante soprattutto per le donne.

In generale, la questione del possesso del permesso di soggiorno è stata pressoché ignorata per anni e solo di recente è tornata di una qualche attualità nei locali del carcere: grazie al lavoro dell'Ufficio del Garante c'è maggiore informazione e soprattutto interessamento per la procedura. Grazie all'Ufficio e al lavoro dell'Università degli Studi di Torino, con l'avvio di cliniche legali, le persone straniere hanno avuto la possibilità di presentare domanda di protezione internazionale, con l'attivazione della procedura tramite la collaborazione tra Ufficio Matricola e questura locale e che richiede un passaggio attraverso l'area trattamentale, che effettua valutazioni rispetto alle proprie competenze.

Di ancora più difficile trattazione nell'istituto è il tema "vittima di tratta".

Si evidenzia come in generale la questione sia molto delicata perché tendenzialmente s'intreccia con la necessità della donna di parlare di un passato di cui si vergogna o di cui ha paura. Questi aspetti vengono enfatizzati in ambito carcerario. La chiusura e la diffidenza delle vittime è enorme anche per l'assenza di personale specializzato, che aiuti a comprendere l'importanza per il proprio futuro di aprirsi: la conoscenza dei vantaggi e della tutela che la legge prevede può offrire una scelta più consapevole. La straniera detenuta è portata a pensare che il solo fatto di aver subito la carcerazione le dia la forza e l'opportunità di riorganizzarsi la vita in libertà. La consapevolezza che questo non accade nella realtà si acquisisce solo con incontri specifici. In passato si sono cercati accordi con enti che si occupano dei percorsi delle vittime, ma non hanno incontrato l'adesione delle detenute poiché è necessario creare le condizioni alla base affinché la detenuta scelga consapevolmente.

L'esperienza dell'Istituto torinese mette in luce come la cecità dei vertici dell'amministrazione penitenziaria, sia locale, sia nazionale, abbia fatto sì che l'improvvisazione e la fantasia siano state le doti che hanno accompagnato il lavoro degli ultimi anni, con l'aumento delle problematiche nel quotidiano.

La mediazione culturale è un esempio dove si è potuta percepire la differenza: i mediatori culturali, sempre reperiti grazie alla buona volontà dei singoli o con la richiesta agli enti esterni, quale l'Ufficio del Garante o ad altre figure operanti in carcere, ove è stato possibile, sono sempre state figure straniere comunque da supportare continuamente, mai autonome. La differenza si percepisce ora che il Ministero della Giustizia ha indetto concorsi e, a seguito del primo del 2018, sono entrate in istituto due mediatrici italiane professionalizzate: anche se sono certamente troppo poche in rapporto alla popolazione carceraria e vengono applicate soprattutto al maschile e solo per esigenze particolari al femminile.

Per concludere, emerge in modo rilevante la necessità di forze umane e di fondi per dare applicazione alle numerose garanzie costituzionali che l'ordinamento sulla carta prevede, ma nel carcere vanno perdendosi. Questa esigenza si nota maggiormente per gli stranieri e ancor di più per le donne.

2.4. *Detenzione e maternità*

Accogliendo le sollecitazioni provenienti dalla Raccomandazione del Consiglio d'Europa 1469 (2000) su "Madri e bambini in carcere"⁴⁷, la l. 40/2001 ha cercato di limitare la detenzione di minori prevedendo la nuova misura alternativa della detenzione domiciliare speciale di cui all'art. 47 quinquies L. 354/1975 (O.P.). Con l'introduzione di tale disposizione è stata ampliata la possibilità per le madri di bambini fino a 10 anni⁴⁸ di accedere alla detenzione domiciliare, anche per pene residue da espiare superiori ai quattro anni mentre prima ciò era previsto dall'art. 47 ter, comma 1, O.P. soltanto per sanzioni detentive inferiori ai quattro anni e il ricongiungimento con i figli nella propria abitazione poteva però essere concesso solo «dopo l'espiazione di almeno un terzo della pena ovvero dopo l'espiazione di almeno 15 anni in caso di ergastolo», e a condizione che non sussistesse «un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti».

Per valorizzare ulteriormente il rapporto tra madri detenute e figli, il Parlamento ha poi approvato la l. 62/2011, che, tra le altre cose⁴⁹, ha previsto la possibilità che il terzo della pena o gli almeno quindici anni previsti dal comma 1 dell'art. 47 quinquies O.P. possano essere espiati presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri (ICAM) ovvero, «se non sussiste un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti o di fuga, nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e all'assistenza dei figli». Nel caso in cui non risulti possibile espiare la pe-

⁴⁷ COUNCIL OF EUROPE, PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Recommendation 1469 (2000) Mothers and babies in prison*, 15 febbraio 2001, <<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9202&lang=EN>>.

⁴⁸ Oppure per i padri, «se la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre».

⁴⁹ Importanti cambiamenti sono stati apportati anche nell'ambito delle misure cautelari applicabili in presenza di figli in tenera età. La novella ha aumentato da tre a sei anni l'età del bambino al di sotto della quale non può essere disposta o mantenuta la custodia cautelare della madre in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza. In presenza di tali esigenze, l'art. 285 bis, c.p.p., introdotto dall'art. 1, comma 3, L. 62/2011, prevede la possibilità di disporre la custodia cautelare della donna incinta, della madre di prole di età non superiore ai sei anni (o del padre nei casi già indicati) in un istituto a custodia attenuata per detenute madri (ICAM), sempre che le esigenze cautelari di eccezionale rilevanza lo consentano. La legge ha altresì previsto la possibilità che gli arresti domiciliari possano avere luogo presso una casa famiglia protetta.

na presso la propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, questa può essere eseguita nelle case famiglia protette allo scopo realizzate⁵⁰.

Il superiore interesse del minore e la tutela della genitorialità sono senz'altro alla base di una recente proposta di legge (A.C. 2298 e abb.-A) approvata il 30 maggio 2022 dalla Camera dei deputati e volta ad ampliare la tutela dei figli minori di genitori soggetti a una misura detentiva, attraverso l'esclusione del ricorso al carcere e la valorizzazione degli ICAM⁵¹.

Se i miglioramenti intervenuti nel corso del tempo risultano senz'altro rilevanti, tuttavia «l'obiettivo di ampliare così la possibilità, per le madri condannate a pena detentiva superiore ai 4 anni, di assistere i loro figli fuori dal carcere non è stato tuttavia pienamente conseguito, essendo rimasto invariato il presupposto dell'accertamento, da parte del Tribunale di sorveglianza, dell'assenza del pericolo di commissione di ulteriori delitti da parte della detenuta. Si tratta di una condizione restrittiva molto rilevante, perché l'esperienza insegna che le principali destinatarie della nuova misura alternativa sono donne nomadi, con pene elevate per la reiterazione nel tempo di piccoli reati contro il patrimonio e con numerosi bambini al seguito: donne rispetto alle quali è molto difficile che la prognosi di recidiva abbia un esito positivo. La valutazione rigorosa di questo presupposto da parte del Tribunale di sorveglianza ha infatti fino ad ora limitato l'ambito di applicazione dell'istituto, subordinando di fatto l'interesse superiore del minore a (ritenute) esigenze di tutela della collettività dal pericolo di recidiva»⁵².

Ed è indubbio che la detenzione domiciliare risulti sempre preferibile, posto che «un carcere resta un carcere, anche se si fa di tutto per cercare di renderlo più umano possibile»⁵³. Ed anche se si chiama ICAM.

⁵⁰ Così il comma 1 bis aggiunto all'art. 47 quinquies O.P.

⁵¹ Qui il testo integrale del progetto di riforma:

<<chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AF2298A.pdf>>.

⁵² N. CARDINALE, *Detenzione domiciliare speciale e interesse superiore del minore*, commento alla sentenza Cass., sez. I, 25 maggio 2020 (dep. 4 giugno 2020), n. 16945, Pres. Di Tomassi, rel. Renoldi, 17 giugno 2020, «Sistema Penale», <<https://www.sistemapenale.it/it/scheda/cassazione-16495-2020-tutela-minore-detenzione-domiciliare-speciale>>. Si richiama altresì F. FIORENTIN, *Tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori*, «Giur. merito», 2011, p. 2618. Sul tema della rilevanza del superiore interesse del minore nelle decisioni della magistratura di sorveglianza ci si soffermerà nel par. 2.4.2.

⁵³ M. GUIDELLI, A. DI MEO, *Bambini Dentro*, 10 maggio 2022, Ansa Magazine #142, <https://www.ansa.it/sito/notizie/magazine/numeri/2022/04/23/bambini-dentro_a2509d35-4278-465a-b5a7-fe15deeb8871.html>.

2.4.1. *Madri straniere negli Istituti a Custodia Attenuata per Detenute Madri (ICAM): l'esperienza della Casa Circondariale "Lorusso e Cutugno" di Torino*

Attiva dal 2015 presso la Casa Circondariale "Lorusso e Cutugno", la struttura ICAM è uno spazio riservato alle mamme con i bambini fino a sei anni: si tratta di una casa demaniale dentro al complesso penitenziario, ma al di fuori delle mura. L'edificio è stato ristrutturato per renderlo maggiormente accogliente e contiene arredi diversi da quelli delle celle penitenziarie, con lo scopo di dare vita ad una sorta di piccola comunità, dotata di spazi dedicati alla socialità ed alla cucina, con muri verniciati con colori vivaci e zone giorno/notte separate, oltre ad un'area verde esterna munita di un parco giochi. Il personale impiegato è composto da agenti di polizia penitenziaria che per attenersi alla l. 62/2011 non indossano la divisa e da operatori di associazioni e cooperative che tradizionalmente svolgono attività con la sezione femminile del carcere⁵⁴.

La capienza prevista è di circa 15 donne con bambini, ma i numeri sono stati drasticamente ridimensionati dall'emergenza sanitaria da COVID19, così che, al 31 maggio 2022, erano presenti soltanto tre madri (tutte straniere, provenienti, rispettivamente, da Croazia, Moldavia e Romania) con tre figli al seguito⁵⁵.

Tra le principali difficoltà riscontrabili va senz'altro evidenziata l'assenza di un'efficace e continuativa mediazione culturale, indispensabile tra madri provenienti da Paesi e contesti assai differenti e tra madri e personale penitenziario, quasi mai dotato di competenze specifiche.

⁵⁴ ZEROMANDATE, *Orientarsi dentro e fuori dal carcere, Detenute madri in custodia attenuata (ICAM)*, <<https://www.zeromandate.it/detenuti-in-entrata/detenute-madri-in-custodia-attenuata-i-c-a-m.html>>.

Per meglio comprendere quali siano le caratteristiche proprie degli ICAM si veda anche: ANTIGONE, *Il sacrificio della maternità – Tredicesimo Rapporto sulle condizioni di detenzione*: «La struttura è vecchia ma chi la abita è tutto fuorché vecchio. Le poche madri detenute incontrate per il corridoio sono molto giovani. Nonostante la vetustà dell'istituto, una volta entrati non si ha una sensazione sgradevole di abbandono, anzi: le pareti sono colorate, ma non con quei colori infelici e a tratti perversi che si vedono nelle carceri, sono colori caldi e accoglienti. Appese ai muri ci sono delle illustrazioni realizzate dalle detenute. Le stanze in cui dormono madri e bambini si affacciano su un lungo corridoio. A questo si accede per mezzo di una porta blindata che viene chiusa dalle 22:00 alle 8:00 del mattino. Le stanze, invece, sono sempre aperte, ordinatissime, pulite, i letti rifatti, i giochi riposti con cura sulle mensole, i lettini con le coperte ben riscalzate. A riprova del fatto che – come sostiene la responsabile dell'area trattamentale – “se si offrono cose belle, nelle detenute scatta un meccanismo per cui conservano al meglio quelle cose, in maniera ordinata e rispettosa», <<https://www.antigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/03-visita-all-icam-di-milano/>>.

⁵⁵ Le detenute madri con figli al seguito presenti negli istituti penitenziari italiani al 31 maggio 2022 erano in totale 17 (con 18 bambini), 12 delle quali (con 13 figli) di origine straniera (Ministero della Giustizia, *Detenute madri con figli al seguito – 31 maggio 2022*, <[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_2&facetNode_2=0_2_1&contentId=SST382387&previousPage=mg_1_14#](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_2&facetNode_2=0_2_1&contentId=SST382387&previousPage=mg_1_14#>)>.

L'attività prestata da quest'ultimo presso la sezione femminile, infatti, in assenza di una formazione *ad hoc*, non si traduce automaticamente in idoneità a ricoprire nell'ICAM un ruolo che richiede particolare sensibilità ed effettiva capacità di dialogo e comprensione di modelli educativi diversi dal nostro. E i fraintendimenti, anche sul piano culturale, possono condurre a rapporti conflittuali tra detenute e personale impiegato, facilitando eventuali rilievi disciplinari, tenuti in considerazione dalla magistratura di sorveglianza nelle decisioni relative a misure premiali o alternative alla detenzione.

Le barriere culturali finiscono quindi con l'interferire, talvolta pesantemente, con l'evoluzione progettuale della donna, rappresentando un elemento di difficoltà ulteriore, rispetto a quanto avviene per le madri italiane. Inoltre, il mancato o ritardato accesso a misure alternative ha conseguenze anche sul piano della relazione tra genitore e figlio: «Il bambino conserva il suo contatto con la madre però esce per andare a scuola, per la passeggiata con i volontari, per le attività. E ad un certo punto la domanda alla mamma viene quasi spontanea, mamma perché non puoi venire con me? Queste limitazioni creano nel bambino un sentimento di particolare difficoltà ma creano anche nella mamma dei sensi di colpa»⁵⁶.

Le ripercussioni sui minori delle decisioni assunte non pare costituiscano aspetto sufficientemente ponderato da parte della magistratura di sorveglianza, se solo si considera che, presso l'ICAM di Torino, risulta detenuta da quattro anni una madre rom con il figlio di cinque anni, che ha quindi trascorso gran parte della propria vita in un contesto detentivo: la donna si è vista respingere la richiesta di permesso relativa alla partecipazione alla festa di compleanno del bambino organizzata fuori dall'Istituto, così come quella di incontro all'esterno con i due figli adolescenti residenti in una comunità fuori regione, poiché già autorizzata ad incontrarli in luogo neutro presso l'ICAM.

Eppure, il lavoro del personale educativo avrebbe l'obiettivo di proiettare le donne al di fuori dell'Istituto, posto che la vera sfida sta nella gestione della libertà e nella riappropriazione della vita all'esterno, consentite proprio dalle misure alternative alla detenzione, che, nella loro gradualità, evitano quel salto nel vuoto che maggiormente può esporre a ricadute.

Certamente positiva è la convenzione che da quattro anni lega la Casa Circondariale torinese alla cooperativa Il Margine, che si occupa soprattutto di seguire i bambini all'esterno dell'ICAM: dall'accompagnamento da parte delle educatrici presso i nidi e le scuole materne della circoscrizione⁵⁷, alle attività sportive o ricreative successive, fino alle ore 18.00, quando i minori vengono riaccompagnati in

⁵⁶ Così il direttore dell'ICAM di Lauro, Paolo Pastena; M. GUIDELLI, A. DI MEO, *Bambini Dentro*, cit.

⁵⁷ Cfr. Protocollo di intesa della Città di Torino con la Casa Circondariale "Lorusso e Cutugno" e l'Ufficio Esecuzione Penale Esterna per l'inserimento di bambine e bambini delle mamme detenute nei nidi e nelle scuole d'infanzia

<http://www.comune.torino.it/giunta_comune/intracom/htdocs/2016/2016_00412.pdf>

Istituto per cenare con le madri. Lo scopo è quello di far vivere ai bambini la quotidianità soprattutto fuori dal carcere, facendo trascorrere loro il tempo in un contesto ordinario, affinché ricevano stimoli altrimenti impensabili.

Essenziale risulta poi la collaborazione tra gli educatori interni al carcere e i servizi socio-assistenziali esterni, intensificatasi a Torino nel corso degli ultimi due anni: le visite in carcere dei bambini ai genitori non sono più un tabù e così più frequenti risultano gli incontri in luogo neutro richiesti dal servizio sociale, spesso delegati al personale dell'Istituto. Se anni fa erano stati destinati allo scopo specifici fondi, questi con il tempo si sono esauriti e, attualmente, l'attività viene portata avanti, a titolo volontario nella consapevolezza dell'importanza del mantenimento della relazione tra genitori e figli anche sul piano trattamentale ed anche se in assenza di aree specifiche adibite ai luoghi neutri.

Il piano della comunicazione con l'esterno risulta peraltro indispensabile anche sotto un altro, determinante, profilo: «Succede infatti che nel circuito carcerario i bambini sperimentano diverse possibilità che poi si interrompono quando la madre ha finito di scontare la pena. «Diciamo sempre che il carcere non funziona. Ma se poi fuori non ci sono i servizi che possano rafforzare il lavoro che si cerca faticosamente di fare qui a tutti i livelli, se la società non ti sostiene e ti continua a bollare come ex detenuto, come madre che si è portata addirittura il figlio in carcere, è ovvio che poi queste persone non ce la fanno». «E non è solo colpa del carcere che non ha funzionato – conclude con amarezza – ma della società che non ha saputo sostenere il loro sforzo»⁵⁸.

2.4.2. L'applicazione dell'art. 31, comma 2, Cost., dell'art. 3 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'art. 24, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE nelle decisioni della magistratura di sorveglianza

In base alla menzionata disposizione della Convenzione ONU del 20 novembre 1989, «In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente».

Questo significa che anche decisioni che attengano all'esecuzione della pena dei genitori e che abbiano riflessi diretti sui figli minori non possono non tenere conto delle relative ripercussioni sul loro benessere: «Il sistema dell'esecuzione penale relativo ai detenuti, donne e uomini, che siano genitori di figli minori presenta una pluralità di disposizioni, le quali, consentendo una più ampia fruizione di misure extramurarie, sono poste a tutela del "superiore" interesse del minore, "soggetto

⁵⁸ Così Simona Massola, educatrice presso l'ICAM di Torino; M. GUIDELLI, A. DI MEO, *Bambini Dentro*, op. cit.

debole, distinto dal condannato e particolarmente meritevole di protezione", a "instaurare un rapporto quanto più possibile "normale" con la madre (o, eventualmente, con il padre) in una fase nevralgica del suo sviluppo" (così Corte cost., 22/10/2014, n. 239). Un interesse riconosciuto, oltre che dall'art. 31 Cost., comma 2, anche da fonti di rango sovranazionale, come l'art. 3, comma 1, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, l'art. 24, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, a mente dei quali "in tutte le decisioni relative ai minori, adottate da autorità pubbliche o istituzioni private, detto interesse deve essere considerato "preminente"" (Corte cost., n. 239/2014); cui si aggiungono le indicazioni contenute nelle Regole delle NU relative al trattamento delle donne detenute e alle misure non detentive per le donne autrici di reato del 2010 (c.d. "Regole di Bangkok")⁵⁹ e nelle Regole penitenziarie Europee del 2006, che riconoscono specificamente la necessità di salvaguardare il benessere psico-fisico dei figli delle donne detenute. Regole e principi che si ispirano alla necessità di evitare che l'esecuzione della pena nei confronti del genitore si risolva in una sanzione, occulta e ovviamente illegittima, nei confronti del bambino»⁶⁰.

E che l'interesse del minore debba comunque essere considerato preminente anche in questa materia è ulteriormente dimostrato dall'intervento della Corte Costituzionale del 12 aprile 2017⁶¹, che ha dichiarato illegittima la deroga all'applicazione dell'art. 47 quinquies, comma 1 bis, O.P. in caso di condanna del genitore per i reati di grave allarme sociale di cui all'articolo 4-bis O.P., sul presupposto che le particolari esigenze di protezione del minore infradecenne esigano sempre un concreto bilanciamento tra le esigenze di tutela della collettività e l'interesse del bambino al mantenimento del rapporto con il genitore, secondo i principi posti dall'art. 31, comma 2, della Costituzione.

⁵⁹ UN *Rules for the Treatment*....cit.; sul punto si veda, ECHR, Fifth Section, Korneykova and Korneykov v. Ukraine, 2016, § 129: « The Court has also noted that the UN Rules for the Treatment of Women Prisoners state that decisions to allow children to stay with their mothers in prison shall be based on the best interests of the children».

⁶⁰ Cass. penale, sez. I, 31 ottobre 2018 (ud. 31/10/2018, dep. 10/01/2019), n.1029. Nella medesima ottica si colloca anche la Corte costituzionale, con la sentenza 14 febbraio 2020, n. 18, secondo cui «nell'ipotesi di detenzione di madre di soggetto disabile affetto da handicap grave ai sensi dell'art. 3, comma 3, l. 5 febbraio 1992, n. 104, è costituzionalmente illegittimo l'art. 47-quinquies, l. 26 luglio 1975 n. 354, nella parte in cui non prevede la possibilità di applicare in tali ipotesi l'istituto della detenzione domiciliare speciale. Nei suddetti casi, tale istituto deve essere applicato senza distinzioni in base all'età del figlio disabile, al fine di garantire la realizzazione del diritto alla maternità ex art. 31, comma 2, Cost.».

Importante è anche la recentissima sentenza della Corte costituzionale n. 30/2022, depositata il 3.2.2022, in tema di applicazione provvisoria della detenzione domiciliare speciale ex art. 47-quinquies L. 354/75, originariamente non prevista e quindi ritenuta illegittima per violazione dell'art. 31 Cost.

⁶¹ Sentenza n. 76/2017.

Secondo le giurisdizioni superiori, dunque, l'interesse del minore⁶² rappresenta «la stella polare» del giudizio dei magistrati di sorveglianza⁶³, tanto che «nonostante la reiterazione costante dei reati, vi è la necessità di bilanciare i dati con l'interesse all'unità del nucleo familiare, rilevante ai fini dello sviluppo della personalità del minore al quale la norma ex articolo 47-quinquies dell'ordinamento penitenziario è finalizzata»⁶⁴.

Tuttavia, il numero e l'importanza delle decisioni assunte dalla Corte Costituzionale e dalla Cassazione sembrerebbero mostrare una certa resistenza da parte della magistratura di sorveglianza nel dare attuazione ai principi indicati, a fronte di esigenze di tutela della collettività ritenute fronteggiabili soltanto con misure maggiormente restrittive⁶⁵.

D'altro canto, gli stessi episodi che concernono donne straniere detenute con figli minori presso l'ICAM di Torino descritti nel paragrafo precedente ne forniscono un'ulteriore dimostrazione.

Eppure, nella primavera 2020, si è registrata una riduzione del 44% dei bambini presenti in carcere, a causa della crisi sanitaria che ha spinto la magistratura di sorveglianza a dare maggiore attuazione alle misure alternative: ciò dimostra che, quando vi è la volontà di farlo, possono essere trovate soluzioni individualizzate

⁶² Oltre al tema centrale del mantenimento dell'unità familiare, vanno anche sottolineate le importanti ripercussioni della detenzione sull'equilibrio psicofisico dei minori: «Depriving children of their freedom can have a particularly harmful impact on them, and lead to the onset of psychological disorders in the short or long term. Children held in detention are at risk of post-traumatic stress disorder, and may exhibit such symptoms as insomnia, nightmares and bed-wetting»; J. E. MÉNDEZ, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, 28th session of the Human Rights Council, UN GA, 5 March 2015, p. 7, <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FHRCBodies%2FHRC%2FRegularSessions%2FSession28%2FDocuments%2FA_HRC_28_68_E.doc&wdOrigin=BROWSELINK>.

Sul punto anche ECHR, *Guide on the case-law – Prisoners' rights*, cit., pp. 53 ss.: «The Court has also taken note of the World Health Organization recommendations, according to which a healthy newborn must remain with its mother, which imposes on the authorities an obligation to create adequate conditions for those requirements to be implemented in practice, including in detention facilities. Accordingly, in a situation in which the mother is detained and where the new-born child remains with her under the full control of the authorities, an obligation arises for the authorities to secure adequately the child's health and well-being (Korneykova and Korneykov v. Ukraine, 2016, § 131)».

⁶³ Corte costituzionale, sentenza 30/2022, cit.

⁶⁴ Cass. penale, sez. I, 25 maggio 2020, n.16945. Nel caso di specie, si trattava di una giovane Rom arrestata oltre 50 volte sempre per furto aggravato, reato commesso anche durante la gravidanza. Nonostante questo, la Corte ha ritenuto illegittimo, anche se il figlio più piccolo aveva superato i tre anni, ripristinare gli arresti domiciliari per effetto della sentenza passata in giudicato, dovendo prevalere sempre l'interesse del minore.

⁶⁵ Cfr. anche M. GUIDELLI, A. DI MEO, *Bambini Dentro*, op. cit.

capaci di far fronte al problema dei minori detenuti in maniera efficace e anche senza ulteriori previsioni normative⁶⁶.

Occorrerebbe dunque un approccio diverso al tema dell'esecuzione della pena ogni volta che questa coinvolge minori, a fronte di una normativa e di una giurisprudenza (interne ed internazionali) che chiaramente individuano le necessità di questi ultimi come prioritarie.

Quando poi gli interessati sono di origine straniera, le competenze della magistratura di sorveglianza andrebbero ulteriormente implementate in chiave multidisciplinare: il rischio è che comportamenti culturalmente connotati non vengano adeguatamente valutati ed assurgano erroneamente a sintomo di devianza, quando non realmente riconducibili ad una effettiva volontà di violazione delle regole.

⁶⁶ ANTIGONE, *Donne e bambini – XVII rapporto sulle condizioni di detenzione, 2 marzo 2021*, <<https://www.rapportoantigone.it/diciassettesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/donne-e-bambini/>>.

Con un emendamento alla legge di bilancio approvato il 19 dicembre 2020, è stato istituito un fondo da 1,5 milioni di euro all'anno per tre anni (2021-2023), per l'inserimento dei nuclei mamma-bambino all'interno di case famiglia e comunità alloggio, idonee ad ospitarli; in tema: REDATTORE SOCIALE, *Detenute madri e figli minori. Tra ICAM, nidi e case protette*, 11 maggio 2021, <https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/detenute_madri_e_figli_minori_tra_icam_nidi_e_case_protette_2/3>.

Ad oggi, le case famiglia, in tutta Italia, sono soltanto due: LA CASA DI LEDA a Roma e l'associazione CIAO a Milano.

Il diritto alla cura e la tutela della salute riproduttiva delle donne migranti

Roberta Aria

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Abstract. Il presente lavoro si pone l'obiettivo di esaminare le difficoltà che le donne straniere incontrano nell'accesso ai servizi socio-sanitari e le gravi lesioni che derivano al loro diritto alla salute e, in particolare, alla cura della propria salute riproduttiva. L'analisi parte dall'esame della normativa italiana disciplinante il diritto all'assistenza sanitaria dei cittadini stranieri, a qualunque titolo presenti sul territorio italiano. Ci si soffermerà in modo puntuale sulle disposizioni concernenti il permesso di soggiorno per gravidanza quale strumento di tutela del diritto alla salute delle donne e della maternità. Verranno esaminate poi le problematiche che le donne migranti affrontano nell'accesso ai servizi di salute riproduttiva e materno-infantile nonché, le ragioni delle stesse, quali ad esempio la mancanza in molti territori di un adeguato servizio di mediazione culturale e l'aumento delle condizioni di vulnerabilità connesse anche a una sempre maggiore precarietà socio-abitativa. La riflessione si concentrerà, in particolare, sui concreti ostacoli che le donne migranti incontrano nel corso della gravidanza e nel ricorso all'IVG, con contributo di alcune preziose testimonianze e sull'esame delle possibili soluzioni per garantire l'applicazione del dettato normativo in maniera uniforme su tutto il territorio italiano, in modo da approntare concreta tutela al diritto delle donne migranti alle cure.

Abstract. The work aims to address the difficulties that foreign women encounter in accessing social and health services and the serious infringement of their right to health care and, in particular, to the care of their reproductive health. The analysis starts from the examination of the Italian legislation governing the right to health care of foreign citizens in any capacity present on the Italian territory. This work will focus on the provisions concerning the residence permit for pregnancy as a means of protecting the right to health of women and maternity. The problems that migrant women face in accessing reproductive and maternal-child health services will then be examined as well as their reasons, such as the lack in many territories of an adequate cultural mediation service and the increase in conditions of vulnerabilities also connected to an ever growing socio-housing precariousness. The reflection will focus, in particular, on the concrete obstacles that migrant women encounter during pregnancy and in the use of voluntary termination of pregnancy, with the contribution of some precious testimonies and on the examination of possible solutions to ensure the application of the regulatory provisions in a manner uniformly throughout the Italian territory, in order to provide concrete protection for the right of migrant women to health care.

Parole chiave: *donne straniere, disuguaglianze, diritto alla salute riproduttiva, interruzione volontaria di gravidanza*

1. Tra frammentarietà e disuguaglianze. La normativa di riferimento a tutela del diritto alla salute dei cittadini stranieri

1.1 Introduzione

Tra le esigenze connesse all'intensificarsi dei flussi migratori verso l'Italia vi è quella, particolarmente urgente, di garantire alla popolazione migrante la tutela effettiva del proprio stato di salute.

Tale necessità si interseca, inevitabilmente, con la presa di coscienza e con la valutazione delle condizioni dei cittadini stranieri nei loro percorsi di migrazione, annoverabili nella categoria di determinanti sociali suscettibili di generare nuove forme di disuguaglianza¹.

Una debole situazione socio-economica di provenienza unita, ad esempio, all'iniziale o permanente condizione di irregolarità dal punto di vista amministrativo possono comportare penetranti differenze in ordine all'accesso alle prestazioni sanitarie e, dunque, all'esercizio del diritto alla cura.

Negli ultimi decenni si è assistito a una progressiva diversificazione dei flussi migratori, che ha fatto da scenario all'arrivo di tante donne, non più solo a seguito di ricongiungimento con i propri partner ma in virtù di percorsi autonomi, spesso come vittime di tratta e sfruttamento sessuale.

Le problematiche evidenziate con riguardo all'esercizio del diritto alla salute riguardano in maniera statisticamente elevata le donne migranti in relazione ai profili di salute riproduttiva, legati a stretto nodo alla salute materno-infantile.

La salute riproduttiva è definita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) come lo stato di benessere fisico, mentale e sociale, correlato al sistema riproduttivo e alle sue funzioni. Il diritto alla salute riproduttiva, dunque, riguarda in concreto avere la possibilità di riprodursi e la libertà di decidere se, quando e quanto farlo.

A causa di determinanti sociali connesse alla migrazione, quali la pregressa e/o attuale condizione di vittima di violenza, l'assenza nel paese di origine della diffusione di mezzi contraccettivi e di prevenzione delle malattie, l'accessibilità per le donne migranti alle cure relative alla salute riproduttiva e materno-infantile può subire delle importanti limitazioni in punto di comprensione, accettazione e, infine, disponibilità delle stesse.

¹ S. GERACI, *Diritti nascosti, disuguaglianze crescenti, politiche incerte. Il diritto alla salute della donna immigrata e il caso dell'IVG* «Studi Emigrazione», 2014, LI, (193). Già a metà del diciannovesimo secolo Rudolf Virchow, patologo tedesco chiamato a disegnare la sanità pubblica della Germania in un periodo di enormi difficoltà, aveva affermato che «il miglioramento della medicina potrà portare al fine prolungare la vita umana, ma il miglioramento delle condizioni sociali può raggiungere questo risultato più in fretta e con un maggior successo».

Tale circostanza appare distonica rispetto al valore fondamentale attribuito al diritto alla salute, riconosciuto dall'art. 32 della Carta Costituzionale italiana come universale in quanto esteso a tutte le persone presenti sul territorio e configurato come interesse dell'individuo ma anche della collettività. Tale diritto non può subire limitazioni fondate sulla cittadinanza, ma deve essere riconosciuto alla persona in quanto tale, a qualunque titolo presente, anche se indigente.

Con particolare riferimento al diritto alla salute della popolazione migrante, nel 1998, a seguito di diversi interventi legislativi che solo parzialmente avevano disciplinato la materia, il legislatore ha promulgato la L. 6 marzo 1998 n. 40 poi confluita nel Testo Unico sull'immigrazione (TU), d.lgs. 25 luglio 1998, n.286, con cui sono stati sanciti il riconoscimento del diritto all'assistenza sanitaria a tutti i cittadini stranieri comunque presenti sul territorio, anche se non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno nonché l'affermazione, in maniera definitiva, del diritto alla salute e all'assistenza sanitaria per coloro regolarmente presenti sul territorio, a parità di condizioni con il cittadino italiano².

Nello specifico, il legislatore ha disciplinato l'assistenza sanitaria in favore dei cittadini stranieri agli articoli 34 e 35 TU, distinguendo rispettivamente tra cittadini che, in quanto titolari di permesso di soggiorno, hanno diritto all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale e quelli non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno ai quali vanno comunque garantite «le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva». Tali disposizioni sono state, inoltre, integrate con rilevanti dettagli operativi dagli artt. 42, 43 e 44 del d.p.r. n. 394 del 31 agosto 1999, contenente il regolamento di attuazione del TU.

L'art 34 TU, nell'indicare le categorie di cittadini stranieri che hanno l'obbligo di iscriversi al Servizio Sanitario Nazionale, sancisce la parità di condizioni con il cittadino italiano nell'accesso e nella fruibilità dell'assistenza sanitaria, in termini di diritti e doveri, affermando per la prima volta un principio di equità per il sistema sanitario pubblico.

Il Ministero della Salute, con la Circolare n. 5 del 24 marzo 2000, stanti i primi problemi interpretativi sorti a seguito dell'emanazione del TU, ha chiarito cosa si debba intendere per cure urgenti ed essenziali da erogare in favore dei cittadini stranieri non in condizione di regolarità, definendo le prime quali prestazioni sanitarie che non possono essere differite senza pericolo per la vita o danno per la salute della persona e le seconde come prestazioni sanitarie diagnostiche e terapeutiche relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine, ma che nel tempo potrebbero determinare danno alla salute o rischi per la vita.

² S. GERACI, B. MAISANO, M. MAZZETTI, *Migrazione, salute, cultura, diritti, un lessico per capire*, Edizioni CSER, Roma, 2005; P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione Asilo e Cittadinanza*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2021.

All'interno delle cure urgenti o essenziali, l'art. 35 TU individua, inoltre, alcune specifiche tipologie di cure tra cui la tutela della gravidanza e della maternità ai sensi della legge 29 luglio 1975, n. 405, includendo tra le stesse altresì l'interruzione volontaria di gravidanza ai sensi della legge n.194/1978, prestazioni direttamente afferenti alla sfera della salute sessuale e riproduttiva.

Il dato principale che emerge con evidenza dall'esame congiunto della normativa italiana sul diritto alla salute dei cittadini stranieri e delle sue concrete applicazioni è quello delle difficoltà che, in molti territori, i cittadini stranieri incontrano nell'accesso ai servizi e alle cure e, in particolare, la frammentarietà delle situazioni che si verificano nelle diverse Regioni e, in alcuni casi, anche all'interno della stessa Regione.

V'è da dire che data la complessità della normativa e la disomogeneità della sua applicazione nei diversi territori, il 20 dicembre 2012 la Conferenza permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ha definito un Accordo contenente "Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province Autonome Italiane" al fine appunto di offrire un'interpretazione maggiormente dettagliata delle norme vigenti e consentire una maggiore uniformità di applicazione delle stesse.

Sul piano formale, dunque, la normativa appare chiara sia per quanto riguarda i presupposti in presenza dei quali un cittadino straniero abbia diritto all'iscrizione sanitaria, sia nel precisare la durata della stessa. Ancora oggi, tuttavia, si registrano in alcuni territori numerose problematiche e prassi difformi legate anche alla riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001, per effetto della quale la tematica della salute è suddivisa tra la potestà esclusiva dello Stato, cui compete la politica sull'immigrazione, e quella concorrente delle Regioni nelle politiche sull'assistenza sanitaria.

Tale pendolo di competenze ha prodotto una eterogeneità nell'offerta dei servizi, spesso differenti e difformi sui diversi territori regionali che si concretizzano in disuguaglianze nell'accesso ai servizi in danno della popolazione immigrata su base territoriale³.

Alle difficoltà connesse alla disomogeneità delle interpretazioni fornite alle norme dettate in tema di diritto alla salute si aggiunge, inoltre, la mancanza in molti territori di un servizio di mediazione strutturato che possa consentire l'istaurazione di quel ponte linguistico-culturale necessario tra i medici e la persona

³ M. BONCIANI, S. GERACI, B. MARTINELLI, *Politiche nazionali e locali: fruibilità per tutti o disuguaglianze?*, Atti dell'XI CONGRESSO NAZIONALE SIMM, 19-21 maggio 2011, <https://www.simmweb.it/images/old_congressi_SIMM/2011Atti_Consensus_Testo.pdf>; S. BATTILOMO, *L'impegno del Ministero della salute per un approccio inclusivo per la salute dei migranti*, Atti del XV CONGRESSO NAZIONALE SIMM, 18-20 aprile 2018, <https://www.simmweb.it/images/congresso2018/2018Atti_Congresso_Testo.pdf>.

bisognosa di cure, che inevitabilmente impatta con l'esercizio pieno ed efficace del proprio diritto alla salute da parte dei cittadini stranieri. Su quasi tutto il territorio nazionale, il servizio di mediazione culturale è organizzato solo a seguito di apposita segnalazione da parte degli operatori e in molti casi si svolge solo telefonicamente, modalità che si scontra inevitabilmente con il ruolo di incontro e di accoglienza delle sofferenze tra diverse culture che il servizio di mediazione dovrebbe svolgere.

Non è un caso che spesso si associ il ruolo del mediatore alla parola araba “*kan-tara*” che significa, appunto, ponte. In un contesto delicato quale quello sanitario, il ruolo della mediazione ha una funzione determinante nell'incontro tra i diversi ruoli del paziente e dell'operatore sanitario, per la mediazione di concetti quale salute e patologia e per il trasferimento del significato culturale dei concetti⁴. La reale comprensione del bisogno non sarebbe, infatti, possibile tramite una semplice traduzione linguistica.

L'assenza di un servizio strutturato di mediazione, unitamente alle difformità applicative che si concretizzano in negazioni o difficoltà nell'esercizio del diritto alla salute, fanno sentire maggiormente le proprie conseguenze nell'accesso delle donne ai servizi materno-infantili di salute riproduttiva, considerando il particolare stato di vulnerabilità nel quale molte donne si trovano durante la gravidanza o nella scelta di voler ricorrere all'IVG.

Con riferimento a tali diritti, negli specifici casi delle donne migranti si avverte l'urgente necessità di un'organizzazione sistematica dei servizi capaci di dare effettivamente risposte concrete a tali richieste di assistenza, partendo da una mediazione trans-culturale di sistema e da professionalità maggiormente formate in tema di medicina delle migrazioni.

La società Italiana di Medicina delle Migrazioni (SIMM) ha indicato alcune tematiche specifiche da approfondire e da sviluppare per un'adeguata funzionalità dei servizi connessi al diritto alla salute delle donne migranti, tra cui l'integrazione dei determinanti di genere nell'analisi dei bisogni di salute delle cittadine straniere, lo sviluppo di una mediazione trans-culturale strutturata per favorire un'adeguata risposta ai bisogni di cure e un'analisi sulle modalità di applicazione della Legge 194/78 sull'interruzione volontaria di gravidanza.⁵

⁴ A. MORRONE, *Dalle Ande gli Appennini. La Mediazione transculturale tra necessità del presente e possibilità del futuro*, Bagatto Libri, Roma, 2009.

⁵Sul punto, si consulti il link <www.simmweb.it>.

1.2. Il permesso di soggiorno per gravidanza. La necessità di una maggiore tutela

Uno degli strumenti introdotti dal legislatore nazionale al fine di garantire il delicato equilibrio psicofisico delle cittadine straniere in stato di gravidanza e a tutela della maternità è il permesso di soggiorno di cui all'art. 19, comma 2, lett. d) TU, che sancisce il diritto all'ottenimento di un titolo di permanenza valido per tutto il periodo della gravidanza e fino ai sei mesi successivi al parto.

Il legislatore ha inserito tale tipologia di permesso di soggiorno all'interno dell'art 19 TU, posto a tutela dei diritti facenti capo a determinate categorie di cittadini stranieri particolarmente vulnerabili, come le donne incinte o i minori, sancendo appositi divieti di espulsione e di respingimento.

Per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 376 del 27 luglio 2000, tale permesso di soggiorno va riconosciuto anche al marito della cittadina straniera in stato interessante.

Il permesso di soggiorno per gravidanza, ai sensi di quanto stabilito dall'Accordo Stato Regioni del 20 dicembre 2012 e dalla Circolare del Ministero della Salute n. 5 del 24 marzo 2000, poc'anzi richiamati, consente l'iscrizione al SSN e l'esenzione dal ticket alle medesime condizioni dei cittadini italiani ed è titolo per l'iscrizione all'Anagrafe della popolazione residente, ai sensi dell'art 6, comma 7, TU.

La richiesta di tale permesso di soggiorno va inoltrata direttamente allo Sportello dell'Ufficio Immigrazione competente per il domicilio della donna straniera, presentando idonea certificazione medica attestante la gravidanza, rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato. Per il rilascio di tale permesso, unitamente alla predetta documentazione, viene richiesto il possesso del passaporto e/o del certificato consolare.

Tale richiesta documentale, in molti casi, non consente alle donne di ottenere detto permesso in quanto, a titolo esemplificativo, in possesso di un passaporto scaduto e impossibilitate, spesso per motivi economici, a recarsi presso la propria Ambasciata per effettuare le pratiche di rinnovo.

Alle difficoltà in parola frequentemente si aggiunge l'incompatibilità tra i tempi di richiesta del nuovo passaporto e quelli di richiesta del permesso di soggiorno per gravidanza.

Considerando che tra gli interessi sottesi a questo permesso di soggiorno vi è la tutela del diritto alla salute riproduttiva della donna e tenuto conto della naturale vulnerabilità che contraddistingue lo stato di gravidanza, nonché la salute perinatale del nascituro, una tesi maggiormente garantista condurrebbe a ritenere che tale permesso possa essere rilasciato, in base ad una lettura costituzionalmente orientata degli articoli 19 TU e 28 d.p.r. n. 394/1999, anche in mancanza di esibizione del passaporto. L'art 28, comma 1, lett. c) di quest'ultimo prevede, infatti, che qualora

la legge disponga un divieto di espulsione e di respingimento in favore del cittadino straniero, allo stesso vada riconosciuto un permesso di soggiorno, prevedendo espressamente la fattispecie delle donne in stato di gravidanza di cui all'art 19, comma 2, lett. d) del TU.

Tale principio è stato di recente ribadito dal Tribunale di Bergamo che, con pronuncia del 21 gennaio 2019, ha posto l'accento sulla situazione paradossale derivante dall'operare una differenziazione tra cittadino straniero in condizione di inespellibilità e cittadino avente diritto al rilascio del permesso di soggiorno. A mente della citata decisione, infatti, «*ci sarebbero persone irregolari, ma inespellibili. Ciò contrasta non solo con l'art 28 del d.p.r. 31 agosto 1999 n. 394, ma con la ratio e l'organicità del sistema normativo in tema di immigrazione. Lo status della persona può essere uno solo, salvo ovviamente i casi in cui l'interessato sia in attesa dell'esito di eventuali istanze, e qualora la persona non possa essere espulsa avendo i requisiti per la permanenza sul territorio nazionale, va rilasciato il permesso di soggiorno per i diversi motivi previsti dalla legge*»⁶.

Bisogna, inoltre, considerare come il permesso di soggiorno per gravidanza non rientri né tra i permessi di soggiorno previsti dal comma 3, lett. a) dell'articolo 9 d.p.r. n. 394/1999 per i quali è previsto il possesso del passaporto per il rilascio, né tra quelli indicati al successivo comma 6 per i quali si esclude la necessità del passaporto. Al comma 3, lett. a) del citato articolo il legislatore prevede il possesso del passaporto o altro documento equipollente quale requisito per la richiesta di permesso di soggiorno per ricongiungimento e lavoro stagionale, mentre al successivo comma 6 si esclude tale necessità per gli stranieri titolari di permesso di soggiorno di cui agli art 18 e 20 del TU e per l'art 11, comma 1, lett. c) dello stesso d.p.r., ritenendo che nei casi in cui sussista un'esigenza di protezione, questa prevalga sull'esigenza di certa identificazione.

La mancanza di espressa previsione normativa, dunque, esige l'analisi della *ratio* sottesa a tale tipologia di permesso al fine di comprendere quale sia la disciplina applicabile e se risulti o meno necessaria l'esibizione di un passaporto per il suo rilascio⁷. Dalla scelta di collocare tale permesso all'interno dei casi di inespellibilità contemplati dall'art 19 TU d.lgs. 286/98, appare evidente come il legislatore abbia voluto tutelare le donne che per il loro delicato stato di salute non possano essere rimpatriate nel paese d'origine, senza grave pregiudizio per la loro incolumità e per quella del nascituro, necessitando perciò di cure e assistenza sul territorio.

Considerando l'esigenza di protezione del diritto riproduttivo delle donne e della salute del futuro nascituro, si ritiene che il permesso per cure mediche vada

⁶ Corte d'appello di Brescia, sent. 21 gennaio 2019 n.104.

⁷ Ai sensi dell'art. 9, comma 6, D.P.R. 31 agosto 1999, n.394, la richiesta del passaporto non è necessaria per i richiedenti asilo e per i cittadini stranieri ammessi al soggiorno per i motivi di cui agli artt. 18 e 20 del testo unico e all'articolo 11, comma 1 lett c).

equiparato ai titoli elencati al comma 6 dell'art 9 d.p.r. 31 agosto 1999, n.394, non potendo le esigenze di protezione connesse con la tutela del diritto alla salute di una madre e del proprio bambino arretrare e, per l'effetto, essere subordinate al possesso di un passaporto.

Nonostante l'apprezzabile volontà del legislatore di inserire uno strumento normativo a tutela della maternità, nella pratica la concreta efficacia di tale strumento normativo si scontra con la sua esigua durata temporale che, di fatto, limita gli effetti di protezione e tutela connessi alla sua *ratio*. Questa circostanza finisce per disincentivare molte donne dal domandare tale tipologia di permesso, considerando anche i lunghi tempi di attesa per il suo rilascio da parte delle questure competenti e la descritta richiesta del possesso di un passaporto in corso di validità.

La tutela della condizione di vulnerabilità della madre e del nascituro che si intende preservare non può, infatti, subire una limitazione temporale così stringente, tenuto conto che almeno durante tutto il primo di anno di vita del bambino, madre e figlio dovrebbero essere tutelati da qualsiasi provvedimento espulsivo. Ai genitori, infatti, dovrebbe essere consentito di crescere con maggiore serenità il proprio figlio in una fase così delicata come la prima infanzia, potendo contare su di un'assistenza sanitaria continuativa garantita dall'iscrizione al Servizio Sanitario e, per l'effetto, dalla possibilità di garantire al neonato le cure e l'assistenza del pediatra di libera scelta.

Accanto alle problematiche connesse alla limitata durata di tale permesso si colloca anche l'impossibilità per la madre e il padre del minore, stante la mancanza di espressa previsione, di convertire tale permesso in titolo di soggiorno per motivi di lavoro.

Al fine di garantire il diritto all'unità familiare, l'ordinamento prevede invece che il permesso di soggiorno per gravidanza, sussistendone i presupposti, possa essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di famiglia ai sensi e per gli effetti dell'art. 30, comma 1), lett. c) TU.

Ciò comporta che, qualora uno dei genitori ottenga un permesso di soggiorno per gravidanza e l'altro sia titolare di altro titolo di soggiorno, in presenza dei requisiti reddituali e alloggiativi previsti per il ricongiungimento familiare si potrà esercitare il diritto alla coesione familiare, con conseguente conversione del permesso di soggiorno per gravidanza in permesso per motivi di famiglia.

Tale conversione può essere richiesta entro un anno dalla scadenza del permesso di soggiorno per gravidanza originariamente posseduto.

Qualora il coniuge sia titolare di un permesso per protezione internazionale, la coesione familiare potrà essere effettuata anche in mancanza dei requisiti di reddito e di alloggio, ai sensi degli artt. 29-bis e 30 comma 1 lett. c) TU.

2. La salute riproduttiva delle donne straniere e l'interruzione volontaria di gravidanza in Italia. Troppi diritti ancora nascosti

2.1. Le difficoltà di accesso delle donne straniere ai servizi di salute materno-infantile

L'importanza della tutela e della promozione del diritto alla salute delle donne trova la sua piena affermazione nella frase di Amartya Sen, premio Nobel per l'Economia nel 1998, secondo la quale «se le donne stanno bene tutto il mondo sta meglio».

Una donna a cui viene garantito un buon livello di assistenza sanitaria potrà, infatti, adoperare metodi contraccettivi adatti, necessari per un'adeguata pianificazione familiare e sottoporsi a tutte le cure opportune quali, ad esempio, i dovuti test di screening per la diagnosi precoce dei tumori della sfera genitale femminile.

Non si può, legare il diritto alla salute delle cittadine migranti esclusivamente al loro ruolo di madri o di future madri e bisogna necessariamente valutare anche le implicazioni che le condizioni della migrazione, spesso legata a sua volta a condizioni di sfruttamento lavorativo e alla sussistenza di abusi e violenze, comportano sulla salute mentale e psicologica delle donne stesse⁸.

La tutela della condizione psicofisica della donna consente inoltre non solo la tutela della persona in sé, ma anche dei figli che eventualmente vorrà mettere al mondo, garantendo ai nascituri e alle madri adeguate condizioni di vita, tali da permettere una crescita graduale, sana ed equilibrata sia al bambino che alla donna nel suo nuovo ruolo di madre.

La definizione di salute riproduttiva poc'anzi richiamata è stata coniata dall'OMS in occasione della Conferenza su popolazione e sviluppo tenutasi al Cairo nel 1994: «Uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale che riguarda tutti gli aspetti relativi all'apparato riproduttivo, ai suoi progressi e alle sue funzioni. La salute riproduttiva implica quindi che le persone abbiano una vita sessuale soddisfacente e sicura, che abbiano la possibilità di procreare e di decidere se, quando e quanto spesso farlo [...] implicito in questa condizione è il diritto di accesso a servizi sanitari appropriati che permettano alle donne di affrontare la gravidanza e il parto con sicurezza e offrano le migliori opportunità di avere un bambino sano».

La centralità del tema e, per l'effetto, la precipua attenzione riservata alla salute riproduttiva si spiegano alla luce della molteplicità dei diritti a essa collegati nonché dei fattori che con essa si intersecano, come il diritto all'aborto, la violenza di genere, la mortalità materna, la salute perinatale e la diffusione di malattie sessualmente trasmissibili.

⁸ M. TOGNETTI BORDOGNA, *I colori del welfare*, Franco Angeli, Milano, 2004.

Nel corso di tale Conferenza si è, infatti, affermato come l'eliminazione della violenza di genere, il garantire alla donna la partecipazione alle decisioni che riguardano la propria vita e, in particolare, quella di avere figli o decidere quando averli, favorendo l'autodeterminazione individuale sono strumenti essenziali per favorire le politiche in favore dello sviluppo della popolazione e per il miglioramento delle condizioni di vita di ogni singolo individuo. All'interno della Conferenza, sulla base dell'affermazione di tali diritti e strumenti, i 179 Paesi che vi hanno preso parte hanno fissato alcuni importanti obiettivi, tra i quali la rimozione delle disuguaglianze di genere, la riduzione della mortalità materna, perinatale e della mortalità infantile sotto i cinque anni e infine, dato che maggiormente preme sottolineare, l'accesso universale entro il 2015 ai servizi per la salute riproduttiva e familiare.

In Italia è tra la fine degli anni novanta e l'inizio del duemila che si è iniziato a porre l'attenzione sulle problematiche inerenti le possibilità di accesso e l'effettiva fruizione dei servizi sociosanitari materno-infantili da parte delle cittadine migranti e, in particolare, sulla mancanza di un'adeguata mediazione linguistica- culturale, diversa da un semplice supporto linguistico tale da consentire l'effettiva percezione della malattia interpretandola alla luce delle situazioni di provenienza⁹.

Come precisato da diversi studi, i concetti di salute e di malattia devono, infatti, essere interpretati in relazione ai diversi contesti sociali e culturali potendosi distinguere tra *disease*, come malattia intesa in senso biomedico e scientifico ossia come lesione organica o aggressione mediante agenti esterni, e *illness*, intesa come la percezione soggettiva del malessere, culturalmente mediata¹⁰.

La presenza delle donne migranti, con le loro culture, nei diversi ambiti sociali nei quali si collocano sta necessariamente impegnando il sistema sanitario nella sfida di parlare di salute in un contesto plurale, perché è plurale e diversificato il contesto di salute a cui l'offerta deve essere indirizzata¹¹.

La considerazione omogenea della popolazione e, in particolare, delle donne, unita al rifiuto di un approccio consapevole alle diversità culturali, al diverso modo di vivere la maternità e alle credenze di chi viene da altri paesi può comportare gravi errori metodologici in particolare nell'area materno-infantile, generando incomprensioni atte a provocare conseguenze sulla salute anche perinatale e nuove distanze tra domanda e offerta.¹²

⁹ S. GERACI, B. MAISANO M. MAZZETTI, *op. cit.*

¹⁰ B. GOOD, *Narrare la malattia. Lo sguardo antropologico sul rapporto medico paziente*, 1994, Torino; I. QUARANTA, *Antropologia Medica*, Raffaello Cortina, Milano 2006.

¹¹ G. SARTORI, *Pluralismo, Multiculturalismo ed Estranei- Saggio sulla Società Multi-etnica*, Rizzoli, Milano, 2000.

¹² Sul punto si vedano: Report della Regione Campania- Azienda Sanitaria Locale Napoli 1 Centro, *Si fa presto a dire screening- Rapporto sullo screening per la diagnosi precoce dei tumori della sfera genitale femminile nella città di Napoli*, 2004-2008; M.R. MORO, D. NEUMAN, I. REAL, *Maternità in Esilio. Bambini e migrazioni*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2010.

Non è un caso che l'analisi dell'organizzazione dei servizi materno-infantili e delle politiche in tema di salute riproduttiva venga considerata come un osservatorio privilegiato per comprendere non solo le dinamiche di salute delle donne migranti, ma anche per conoscere lo stato di salute dei loro bambini, al fine di costruire nuove strategie che tengano conto della condizione di precarietà nella quale molte donne si trovano, spesso sole in un paese straniero, al fine di garantire un effettivo accesso ai servizi ed evitare nuove disuguaglianze, tali da generare nuove barriere.

La salute delle donne risulta, infatti, strettamente connessa al contesto di vita e alle condizioni abitative e lavorative nelle quali la stessa è inserita. Parte delle patologie e delle problematiche che si riscontrano nell'accesso ai servizi derivano spesso da condizioni lavorative più faticose e usuranti e da conseguenti stili di vita malsani, che non consentono alle donne di dedicarsi adeguatamente alla cura della loro salute¹³.

Molte donne, inoltre, provenendo da paesi dove non vi è un adeguato sistema sanitario materno infantile, hanno una scarsa consapevolezza del diritto alla salute e dei servizi a cui potrebbero avere diritto.

La cura delle donne straniere si lega in maniera inestricabile a specificità di genere connesse in particolare al loro percorso migratorio¹⁴.

Nell'analisi dell'accesso ai servizi materno infantili si registrano delle differenze importanti, con necessità di prese in carico differenti, nel caso in cui la donna sia giunta in Italia al fine di ricongiungersi con il proprio marito, potendo contare quindi su un supporto familiare, rispetto a quando invece la migrazione è espressione di un progetto indipendente e quindi la donna è sola sul territorio, priva di una rete di affetti.

Le donne straniere, statisticamente, ricorrono ai servizi sanitari in misura inferiore rispetto alle donne italiane per quanto riguarda gravidanza e parto e i dati evidenziano la sussistenza per le donne migranti di una situazione peggiore rispetto alla tutela della salute riproduttiva. Si registra, infatti, un'assistenza al parto e al periodo pre-parto ridotta o spesso assente, nonché in alcuni casi la mancanza di visite entro il primo trimestre di gravidanza, nonché di analisi e di controlli presso consultori e ginecologi¹⁵.

Sono tante le donne il cui primo accesso al Servizio Sanitario Pubblico coincide direttamente con il momento del parto o che si presentano ai consultori in prossimità della gravidanza, senza aver mai svolto i necessari accertamenti o avendo ef-

¹³ L. LOMBARDI, *Disuguaglianze di genere e salute riproduttiva: uno sguardo su alcuni paesi del Mediterraneo*, in M. TOGNETTI BORDOGNA (a cura di), *Disuguaglianze di salute e immigrazione*, Franco Angeli, Milano, 2008.

¹⁴ L. LOMBARDI, *Società, culture e differenze di genere. Percorsi migratori e stati di salute*, Franco Angeli, Milano, 2005

¹⁵ G. PICCIRILLO, S. BATTILOMO, *Donne Migranti tra Produzione e Riproduzione: Influenza del Pregiudizio sulla Salute*, Ministero della Salute- Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria, 2018.

fettuato tardivamente, rispetto alle donne italiane, la prima visita ostetrica, non consentendo così di monitorare lo stato di salute della madre e del feto e di porre in essere i dovuti interventi preventivi, quali anche quelli informativi su un corretto stile di vita da tenere nel corso della gravidanza e sui servizi predisposti a tutela della maternità quali analisi, controlli e corsi di accompagnamento.

Tali problematiche incidono negativamente sullo stato di salute dei bambini nati da donne straniere che, come si evince da dati raccolti dall'Istituto Superiore di Sanità, presentano problemi neonatali, nascono prematuramente o in condizioni di sottopeso oppure, ancora, necessitano di rianimazione e di un ricovero dopo la nascita, in misura statisticamente superiore rispetto ai bambini italiani.

Tale grave solco di disuguaglianza contraddice in maniera evidente i principi universalistici sui quali si dovrebbe reggere il nostro sistema sanitario e che invece colpisce le categorie sociali più fragili, che necessiterebbero al contrario di maggiore assistenza¹⁶.

Per decodificare il bisogno di queste donne c'è inoltre bisogno di garantire un maggiore ascolto che richiede competenze diverse rispetto alle donne italiane, per la necessità di comprendere i loro vissuti migratori, spesso caratterizzati da gravi violenze subite sia in quanto vittima di sfruttamento e/o lavorativo o perché vittime di violenza domestica, spesso dipendenti per motivi culturali dal proprio marito e/o compagno, che decide anche sul diritto alla cura della donna e dei bambini.¹⁷

In questi ultimi anni, la “femminilizzazione” dei flussi migratori in Italia è divenuto un fenomeno strutturale e non più emergenziale, che richiede necessariamente nuovi programmi, con l'integrazione dell'approccio di genere e nuove azioni nell'organizzazione e nell'offerta dei servizi al fine di evitare un'eccessiva dilatazione tra quest'ultima e l'effettiva fruibilità del diritto.

Le donne straniere presentano spesso maggiori difese, difficili da scardinare, che esigono una presa in carico specifica, con metodologie terapeutiche che richiedono nuove competenze, anche antropologiche, improntate sugli indicatori di salute delle donne straniere, sulla medicina delle migrazioni e sull'approccio transculturale al fine di curare ferite spesso invisibili¹⁸.

¹⁶G. PICCIRILLO, S. BATTILOMO, *Donne Migranti tra produzione e riproduzione: Influenza del Pregiudizio sulla Salute*, <https://www.aslroma1.it/uploads/files/48_17_Quaderni-Del-Samifo-2.DEF.Tipografia.27.11.DEF-182-196.pdf>; S. GERACI, G. BAGLIO, A. BURGIO (a cura di), *Rapporto Osservasalute*, 2016, <<https://www.osservatoriosullasalute.it/osservasalute/rapporto-osservasalute-2016>>.

¹⁷M.A. ANGELUCCI, *Approccio di genere alla Salute* in T. DAL PRA, M. G. MONTESANO (a cura di), *Migranda. Diritti e pratiche di accoglienza in una prospettiva interculturale di genere*, Associazione Trama di Terra, 2021, <<https://www.tramaditerre.it/wp-content/uploads/2021/01/migranda-def.pdf>>.

¹⁸R. GAROFALO, *Migrazione e accoglienza. La necessità di un approccio di genere. Buone pratiche e nuove progettualità*, 2017, <<http://www.centrosaluteglobale.eu/site/wp-content/uploads/2017/06/GAROFALO-Migrazione-e-Accoglienza-la-necessita%03%83-di-un-approccio-di-genere.pdf>>.

Come nel caso di Blessing, allontanata dal figlio di cinque anni a seguito di un provvedimento emergenziale emesso dai Servizi Sociali. Dopo tre mesi, allorquando il Tribunale per i minorenni aveva disposto la possibilità di incontri monitorati presso il Polo per le Famiglie, non aveva più riconosciuto il bambino, contestando agli operatori di averle sottratto il figlio sostituendolo con un altro bambino. A tale circostanza l'Autorità giudiziaria ha risposto con l'emissione di un nuovo provvedimento di divieto di incontri madre-bambino. Grazie all'intervento di Enti del terzo settore, la madre è stata avviata ad un Centro di etnopsichiatria che l'ha presa in carico per diversi mesi riuscendo, anche con il supporto di mediatori culturali specializzati, a far emergere le fratture invisibili di questa donna, non emerse in precedenza quando si era utilizzato un approccio terapeutico che non aveva tenuto in alcun conto la sua provenienza dalla Nigeria, le corrispondenti componenti culturali anche nella relazione genitoriale, nonché il vissuto traumatico legato al suo percorso migratorio. Soltanto grazie a questa presa in carico strutturata e qualificata, dopo otto mesi Blessing è riuscita a rincontrare e a riconoscere il figlio, questa volta non presso il Polo per le Famiglie ma presso un luogo neutro e con la supervisione di un antropologo e di un mediatore specializzato.

Oggi, al termine di un lungo iter giudiziario, Blessing è riuscita finalmente a tornare a vivere con suo figlio.

Blessing non rappresenta un caso isolato. Ci sono tante Blessing sul nostro territorio che purtroppo non hanno avuto la possibilità di poter giovare di un intervento strutturato e qualificato, portato avanti in maniera congiunta da Servizio Pubblico e Terzo Settore.

Questo caso, così come i tanti che non hanno esiti altrettanto positivi, dimostrano quanto sia necessario procedere ad un'analisi dei bisogni specifici per dare vita a programmazioni sanitarie locali capaci di garantire la presa in carico delle madri e dei loro figli.

La difficoltà nell'accesso ai servizi materno infantile colpisce un numero sempre maggiore di donne prive di permesso di soggiorno, non inserite in adeguati sistemi di accoglienza. Prive del necessario supporto materiale e legale, vivono in condizioni di disagio materiale e psichico tali da non consentire l'accesso ai servizi materno-infantili, spesso anche per loro stessa volontà, in quanto impaurite all'idea di prendere contatti con enti pubblici e di essere segnalate ai fini dell'espulsione alle competenti autorità di Polizia a causa della loro irregolarità.

Tale convinzione sussiste in maniera radicata presso tante comunità ed è figlia della totale assenza di informazioni in merito alle prerogative connesse all'esercizio del diritto alla salute, ivi incluso il divieto di segnalazione sancito dal nostro ordinamento a carico degli operatori sanitari¹⁹

¹⁹ Ai sensi e per gli effetti dell'art 35, comma 5 TU viene sancito che «L'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di

Allo scopo di arginare le gravi conseguenze delle situazioni descritte, sarebbe senz'altro auspicabile implementare il lavoro in rete fra le istituzioni e gli Enti del terzo settore anche per ricercare e raggiungere le *migranti invisibili*, che invece esistono, così come i bambini che portano in grembo.

Dette operazioni, infatti, contribuirebbero senz'altro a ridurre i rischi per la salute delle donne straniere che, ad ogni modo, anche in possesso di un titolo di soggiorno risultano esposte a un ampio novero di difficoltà pratiche non solo nel periodo antecedente alla gravidanza e durante la stessa, ma anche in epoca successiva.

Si vuol fare, qui, esplicito riferimento alle politiche di sostegno economico alla famiglia adottate dallo Stato italiano il cui accesso, tuttavia, risulta difficoltoso e, in numerosi casi, illegittimamente limitato in ragione della cittadinanza, della durata della residenza o della tipologia di permesso di soggiorno posseduto²⁰.

2.3. *L'Interruzione volontaria di gravidanza tra le donne straniere tra dati ufficiali e molte ombre*

Joy è una donna nigeriana che pochi anni fa si era rivolta ad un ospedale pubblico per accedere all'interruzione volontaria di gravidanza ma non aveva alcun documento di riconoscimento, se non il tesserino STP (Stranieri Temporaneamente Presenti), in quanto priva di permesso di soggiorno e di passaporto.

In ospedale le avevano detto che, stante la mancanza di tali documenti di riconoscimento, non avrebbe potuto praticare tale interruzione. La Cooperativa sociale a cui la donna si era rivolta aveva cercato di tranquillizzare Joy, dicendole che l'avrebbe aiutata contattando l'Azienda ospedaliera al fine di farle ottenere il riconoscimento di tale diritto. La donna, dinanzi al rifiuto, ha interrotto ogni contatto con gli operatori. Dopo qualche giorno, Joy è stata ricoverata di urgenza per un'emorragia causata dall'aver praticato un aborto clandestino.

condizioni con il cittadino italiano». L'art. 365 c.p. prevede l'obbligo di referto quando, nell'esercizio di una professione sanitaria si riscontrano casi che possano presentare i caratteri di un delitto per il quale si debba procedere d'ufficio, quali per esempio omicidio volontario, salvo che il referto possa esporre il paziente ad un procedimento penale. Con la circolare, emanata del 27 novembre 2009 n.12, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno ha ribadito che l'obbligo di referto non si applica tutte le volte in cui può esporre lo straniero a procedimento penale, precisando inoltre che in ogni caso non si applica in riferimento al reato di ingresso e soggiorno irregolare sul territorio, art 10bis del TU, dal momento che si tratta di una contravvenzione e non di un delitto. Sul punto, si veda L. GILI, A. DRAGONE, P. BONETTI, (scheda a cura di), *Assistenza Sanitaria per gli Stranieri non comunitari*, ASGI, 2013.

²⁰ Sul punto, si veda A. GUARISO (a cura di), *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali e ai servizi. Normativa nazionale ed europea. Schede pratiche*, ASGI Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, 2021, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/04/Asgi-PrestazioniSociali_1_2021_Digital-22-aprile-21.pdf>.

Oggi le problematiche legate all'accesso volontario alla gravidanza nel rispetto dei principi sanciti dalla legge n.194/78, in mancanza di un documento di riconoscimento, passaporto o permesso di soggiorno, appaiono risolte ma si registrano ancora diverse criticità connesse alle situazioni di estrema vulnerabilità nelle quali si trovano molte donne, tra cui precarie condizione socio-lavorative o situazioni di sfruttamento sessuale che rendono spesso difficile, se non impossibile, l'accesso delle donne all'IVG.

Dai dati statistici dell'Istituto Superiore della Sanità relativi all'anno 2020, emerge come negli ultimi anni, dopo alcuni dati allarmanti, si confermi una decrescita dei tassi di abortività delle donne straniere, che in alcuni anni avevano segnato dei valori corrispondenti quasi al triplo rispetto alle donne italiane²¹.

Nonostante tali dati, il Ministero della Salute, in tale ultima relazione sottolinea però come «Il tasso di abortività delle donne straniere mostra una tendenza alla diminuzione: è risultato pari a 12,0 per 1000 donne nel 2020, mentre era pari a 17,2 per 1000 donne nel 2014. Le cittadine straniere permangono, comunque, una popolazione a maggior rischio di abortire rispetto alle italiane: per tutte le classi di età le straniere hanno tassi di abortività più elevati delle italiane di 2-3 volte».

Dati che dimostrano l'importante lavoro di informazione messo in atto dai Consultori per la prevenzione delle gravidanze indesiderate e per la riduzione del ricorso all'I.V.G., lavorando sulla trasmissione delle dovute informazioni sulla contraccezione, spesso tramite materiale multilingue e sullo sviluppo di una maggiore consapevolezza delle donne in relazione alla loro salute riproduttiva.

Il Consultorio è la struttura a cui maggiormente si rivolgono le donne straniere, in misura molto maggiore rispetto alle donne italiane anche per la presenza sempre più diffusa di mediatrici culturali, indispensabili ai fini del supporto di donne che spesso non conoscono la normativa italiana in tema di IVG e provengono da paesi dove i tassi di abortività sono molto elevati. Grazie all'ausilio delle mediatrici, molte donne sono venute a conoscenza dell'esistenza in loro favore della possibilità di procedere legalmente all'interruzione volontaria di gravidanza rivolgendosi al Servizio Sanitario Nazionale.

Il lavoro di analisi e monitoraggio dei dati portato avanti dal Sistema di Sorveglianza Epidemiologica delle IVG attivo dal 1980, grazie all'attività dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS), il Ministero della Salute, l'ISTAT, le Regioni e le Province Autonome, ha permesso di analizzare l'andamento del fenomeno, distinguendo tra le diverse nazionalità, al fine di analizzare i diversi comportamenti riproduttivi e il

²¹ Sul punto, si vedano i Report, *Relazione sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (legge 194/78). Dati definitivi 2020*, a cura del Ministero della Salute, <https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3236_allegato.pdf>; *La Salute riproduttiva della Donna*, a cura dell'Istituto Nazionale di statistica (ISTAT), 2017, <<https://www.istat.it/it/files/2018/03/La-salute-riproduttiva-della-donna.pdf>>.

grado di accessibilità dei servizi ed elaborare specifiche politiche di programmazione.

Dall'esame dei dati oggi disponibili emerge come il numero più elevato delle donne straniere, rispetto alle donne italiane, che si sottopongono all'interruzione volontaria di gravidanza, si leghi non solo ad una diversa cultura dell'aborto ma in particolar modo a precarie condizioni lavorative e alloggiative che non consentono alla donna di portare avanti la maternità, per la preoccupazione di perdere la propria attività lavorativa e per l'effetto non poter rinnovare il proprio permesso di soggiorno.

Nel saggio dal titolo *Cosa ci raccontano gli alti tassi di abortività delle donne straniere* le autrici sottolineano come «Con l'unica eccezione delle donne nigeriane, per tutte le cittadinanze i tassi di abortività hanno subito un decremento tra il 2003 e il 2016. Per le donne rumene, che nel 2003 presentano tassi standardizzati di abortività volontaria molto elevati (superiori a 70 casi ogni 1000 donne residenti), si sono ridotti di oltre l'80% fino ad assestarsi a 14 casi ogni 1000 donne nel 2016, valore che le donne italiane presentavano a metà degli anni Ottanta. Questa forte riduzione può essere un segnale di integrazione della comunità rumena. Tra le donne cinesi il ricorso all'IVG si è ridotto del 46% per le albanesi del 48% e per le marocchine del 49%. Le nigeriane presentano un andamento peculiare poiché i tassi sono in aumento rispetto al 2003 con forti oscillazioni lungo tutto il periodo 2003-2016 e diventando ormai il paese con il più alto tasso (61,3 per 1000)»²².

In questo quadro bisogna, però, sottolineare che accanto ai dati visibili si collocano quelli oscuri, relativi alle donne che continuano a praticare interruzioni di gravidanza in maniera illegale, spesso tramite medicinali come il Cytotec, la cui assunzione spesso provoca emorragie e danni permanenti all'apparato riproduttivo.

Come Olga, georgiana, che pur essendosi rivolta al Consultorio, sapendo che sarebbe stata licenziata dal proprio datore di lavoro, priva di permesso di soggiorno e di conseguenza di contratto di lavoro, non ha voluto aspettare i tempi di attesa e ha deciso di rivolgersi allo stesso ambulatorio clandestino a cui si erano già rivolte altre donne provenienti dall'est Europa.

Amen invece è una donna nigeriana che ha presentato appello avverso la sentenza con cui il Tribunale per i minorenni ha dichiarato adottabile sua figlia. Per la necessità di trovare una stabile occupazione e una casa adeguata, quando ha scoperto di essere nuovamente incinta, non fidandosi più delle istituzioni italiane ritenute da lei responsabili della sottrazione del bambino, ha deciso di interrompere la gravidanza tramite l'assunzione di medicinali che le hanno causato un aborto spontaneo.

²² M. LOGHI, A. D'ERRICO, A. SPINELLI, *Cosa ci raccontano gli alti tassi di abortività delle cittadine straniere*, in R. GHIGI (a cura di), *I suoi primi quarant'anni. L'aborto ai tempi della 194*, Associazione Neodemos, 2018, p. 53, <<https://www.neodemos.info/2018/09/18/alti-tassi-di-abortivita-delle-straniere/>>.

A queste donne si aggiungono le donne vittime di sfruttamento sessuale, spesso costrette dai propri sfruttatori ad avere rapporti non protetti per aumentare il costo della prestazione e che, a causa della situazione nella quale versano, ricorrono all'aborto clandestino, spesso in maniera ripetuta nel tempo, seguendo le modalità consigliate da altre donne, spesso giovanissime, che si trovano nella stessa condizione.

Nonostante in alcune Regioni si registrino progetti e iniziative importanti per una maggiore organizzazione dei servizi, sussistono ancora numerose problematiche all'accesso delle donne straniere all'interruzione volontaria di gravidanza tra cui i tempi di attesa, che in alcuni territori continuano ad essere lunghi rispetto alla situazione di vulnerabilità nella quale versa la donna, e l'eccessiva burocratizzazione delle procedure unita alle barriere linguistiche culturali.

Questa situazione è, di fatto, aggravata dalle politiche di tagli alla spesa pubblica che ha portato alla chiusura e alla riduzione dell'attività dei Consultori e al numero degli obiettori di coscienza, ancora molto alto su tutto il territorio nazionale e in particolare in alcune specifiche Regioni, in particolare tra i ginecologi la percentuale è intorno al 64%.

Tali elementi determinano di fatto delle gravi disuguaglianze, che in alcuni casi si trasformano in discriminazioni nell'accesso all'IVG, che colpiscono in particolare quelle donne che a causa di problemi lavorativi ed economici non possono affrontare gli spostamenti dovuti, spesso tra Regioni diverse, al fine di accedere alle preposte strutture ospedaliere.

Risulterebbe necessario, stante le difficoltà riscontrate sulla concreta attuazione della Legge n. 194/78, implementare il lavoro in rete tra Ministero della Salute, operatori delle Unità Operative Materno Infantili presso le ASL, gli Enti-anti tratta e gli Enti del settore privato sociale al fine di evitare che le donne migranti si sottopongano a interventi pericolosi per la salute e per meglio approfondire i determinanti sociali che le inducono a non rivolgersi ai servizi sanitari.

L'unica stima relativa agli aborti clandestini praticati dalle donne straniere è presente nella Relazione relativa all'anno 2020, curata dal Ministero della Salute sull'interruzione volontaria di gravidanza, che con informazioni risalenti al 2016, risulta compresa tra i 3000 e i 5000: «Il fenomeno dell'abortività clandestina è stato oggetto di studio fin dal 1983 quando l'Istituto Superiore di Sanità ha effettuato le prime stime basate su modelli matematici utilizzati a livello internazionale. Pur tenendo conto dei limiti del modello legati alle modifiche della composizione della popolazione nel Paese (diminuzione delle donne in età fertile e aumento della popolazione straniera) e dei cambiamenti relativi ai comportamenti riproduttivi (desiderio di un numero inferiore di figli, spostamento dei concepimenti ad età più avanzata e mancanza di dati sulla diffusione di metodi contraccettivi), l'ultima analisi eseguita nel 2012 ha stimato un numero di aborti clandestini per le donne italiane compreso tra 12.000 e 15.000. Inoltre, per la prima volta si è effettuata una

stima per le donne straniere, che è risultata compresa tra 3.000 e 5.000 aborti clandestini»²³.

Le motivazioni della permanenza in Italia, qualora legate a situazioni di emergenza – si pensi alle richiedenti asilo o alle titolari di permessi per protezione speciale – possono infatti comportare una maggiore propensione all’aborto, per la situazione di maggiore precarietà in cui si trova la donna, che si traduce in evidenti difficoltà a portare avanti la gravidanza, per la paura di non poter più lavorare.

2.4. *Per concludere*

Come già sottolineato, il nostro ordinamento non prevede politiche di inclusione a favore delle donne, in particolare delle donne sole con bambini²⁴.

Il dato sicuramente più allarmante è rappresentato dal fatto che le donne straniere continuano ad effettuare, in numero maggiore rispetto alle donne italiane, aborti ripetuti nel tempo a dimostrazione di come, nonostante la donna sia già venuta in contatto con il Servizio Sanitario Nazionale e abbia ricevuto le dovute informazioni che dovrebbero accompagnare l’interruzione volontaria di gravidanza, come l’utilizzo di sistemi contraccettivi sicuri, tali programmi di prevenzione non raggiungono i risultati sperati.

Analizzando i dati relativi all’anno 2020, per cittadinanza, emerge infatti come la percentuale di donne che ha effettuato precedenti IVG è maggiore tra le straniere (32,7 %) rispetto alle italiane (21,2%).

Tra i fattori alla base di tale differenza v’è sicuramente il ruolo marginale occupato dalle donne in molte culture, dove è l’uomo che decide sull’utilizzo o meno dei sistemi contraccettivi e sul momento di avere un figlio. Sulla base di tali indicatori culturali e degli ultimi dati statistici, emerge la necessità di implementare, con nuove competenze professionali che tengano conto di tali “*gender sensibili*”, un maggiore lavoro di trasmissione di informazioni al fine non solo di rafforzare le informazioni sui metodi contraccettivi ma anche di incrementare, rafforzando il lavoro tra pari con l’ausilio di mediatrici competenti, i livelli di autostima delle donne, lavorando sulle capacità e sulla consapevolezza del proprio valore, al fine di garantire un’affermazione personale che possa essere uno strumento di resistenza

²³ Sul punto cfr. *Relazione sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l’interruzione volontaria di gravidanza (legge 194/78). Dati definitivi 2020*, a cura del MINISTERO DELLA SALUTE, disponibile al sito:

<https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3236_allegato.pdf>; B. FUSCO, M. BELDI, *Diritto all’Aborto: Accessibilità e problematiche da una prospettiva di genere*, Università degli Studi di Padova, General Course Diritti Umani e Inclusione, A.A 2018/2019.

²⁴A. SPINELLI, E. FORCELLA, S. DI ROLLO, M.E. GRANDOLFO (a cura di), *L’interruzione volontaria di gravidanza tra le donne straniere in Italia*, Istituto Superiore di Sanità, Roma, 2006; S. GERACI, *Diritti nascosti, disuguaglianze crescenti, politiche incerte. Il diritto alla salute della donna immigrata e il caso dell’Ivg*, «Studi Emigrazione», 2014, n.193.

alle pressioni culturalmente esercitate in contesti strutturali e sociali a loro più sfavorevoli, consentendo per l'effetto, la fuoriuscita di queste donne da spirali di abuso e violenza²⁵.

²⁵ G. BODA, *L'educazione tra pari. Linee guida e percorsi operativi*, Franco Angeli, Milano, 2006; G. SEN, S. BATLIWALA, *Empowering women for reproductive rights*, in H. PRESSER, G. SEN (Eds.), *Women's Empowerment and Demographic Processes*, Oxford University Press, New York, 2000.

La grave marginalità come ostacolo al diritto di soggiorno delle donne UE

Giovanni Barbariol

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Abstract: La condizione delle donne comunitarie in Italia è strettamente connessa alla legalità del proprio soggiorno. Diversamente dalle cittadine extracomunitarie - la cui vulnerabilità e fragilità possono essere motivo di riconoscimento del diritto al soggiorno attraverso uno dei diversi permessi previsti dal testo unico sull'immigrazione (TU) che concretizzano l'asilo costituzionale, le donne comunitarie in situazione di grave marginalità rischiano di perdere il diritto di soggiorno o di non vederlo riconosciuto, con conseguenze drammatiche rispetto ai progetti e ai percorsi di sostegno e integrazione. La Direttiva 2004/38/UE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio dell'Unione, recepita in Italia dal d.lgs. n. 30/07, stabilisce sin dai primi considerando (nn. 10 e 16) che coloro che esercitano il loro diritto di soggiorno non devono diventare un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno. La normativa comunitaria, prevedendo il possesso di risorse economiche sufficienti quale requisito, insieme ad altri, per affermare la legalità del soggiorno della cittadina comunitaria, colpisce coloro che ne siano sprovviste. Ad aggravare la condizione delle donne UE in situazione di grave marginalità sta il fatto che al soggiorno legale del comunitario l'ordinamento italiano aggancia l'istituto della residenza anagrafica, ovvero il criterio di accesso al welfare locale necessario a promuovere percorsi di sostegno e integrazione. In questo rigoroso sistema, il diritto a una vita dignitosa si svilisce di fronte all'impossibilità per legge di formalizzare un legame giuridico-territoriale con il luogo di dimora. Solo l'utilizzo di specifici istituti di soccorso e la creazione di reti sociali di supporto possono far riemergere da una condizione di grave marginalità donne che negli anni si sono radicate nelle nostre città, dando pienamente sostanza a una cittadinanza europea talvolta "ingombrante".

Abstract: The status of EU women in Italy is closely linked to the legality of their legal residence. Unlike non-EU women citizens – whose vulnerability and fragility can be grounds for recognition of the right to residence through one of the various permits provided by the Consolidated Text on Immigration (TU) that substantiates constitutional asylum – , EU women in a situation of serious marginality risk of losing this rights or not having their right to stay recognized, with dramatic consequences with respect to projects and paths of support and integration. Directive n. 2004/38/UE on the right of citizens of the EU and their family members to move and reside freely within the territory of the Union, transposed in Italy by Legislative Decree n. 30/07, establishes from the very first recitals (nn. 10 and 16) that those exercising their right of residence must not become an excessive burden on the social assistance system of the host Member State during the

period of residence. By providing for the possession of sufficient economic resources as a requirement, along with others, for affirming the legality of the EU citizen's stay, the EU legislation affects those who lack such resources. To aggravate the condition of EU women in a situation of serious marginality lies the fact that to the legal stay of the EU citizen, the Italian law system anchors the institution of registry residence, i.e., the criterion of access to local welfare necessary to promote paths of support and integration. In this tight scheme, the right to a dignified life is weakened in light of the legal inability to formalize a legal-territorial tie to the place of residence. Only the use of appropriate distress facilities and the creation of supportive social networks can make women who have become entrenched in our cities over the years re-emerge from a condition of severe marginality, giving full meaning to a European citizenship, at times "cumbersome."

Parole chiave: donne comunitarie, grave marginalità, legalità del soggiorno, diritti umani

Introduzione

La grave marginalità è un fenomeno sociale complesso, dinamico e multiforme che non si esaurisce nella sola sfera dei bisogni primari ma che investe l'intero novero dei bisogni della persona, specie sotto il profilo relazionale, emotivo e affettivo: una povertà dunque economica, ma anche esistenziale e assistenziale¹.

Dimensione, questa, che sta trovando ampio spazio tra le donne che, giunte in Italia da zone di un'Europa più povera e ai margini fisici e politici, hanno ricercato nel territorio italiano una terra dove radicare sé stesse e la loro famiglia² e dove talvolta hanno invece trovato la solitudine delle relazioni e dei diritti, lo sfruttamento, l'emarginazione: le condizioni di badanti³ e braccianti⁴ sono tra i fenomeni più eclatanti che oggi riguardano le lavoratrici comunitarie, ma non può non considerarsi anche quel numero impalpabile di comunitarie travolte dall'onda d'urto che, nonostante una previa duratura e regolare presenza nel territorio, è stata gene-

¹ MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave marginalità adulta in Italia*, <<http://www.fiopsd.org>>.

² V. CARDINALI, *L'immigrazione in Italia: una prospettiva di genere*, «Dossier statistico immigrazione», Centro Studi e Ricerche IDOS, Roma, 2019, p. 121, ove si apprende che, tra i comunitari presenti in Italia, le donne rumene sono il 57,5% dei cittadini, dove la Romania è il primo Paese per presenza straniera nel territorio italiano e le donne polacche ben il 73,8% dei connazionali.

³ R. SARTI (a cura di), *Lavoro domestico e di cura. Quali diritti?*, Ediesse, Roma 2011; F. MANNOCCHI, *Le badanti che hanno perduto i loro bambini per venire a lavorare da noi*, «L'Espresso», 2019, <<https://espresso.repubblica.it/plus/articoli/2019/08/23/news/badanti-sindrome-italia-1.337923/>>;

M. BALZANO, *Le madri del tempo perduto: le badanti rumene che hanno lasciato i loro figli per accudire i nostri vecchi*, «L'Espresso», 2021,

<https://espresso.repubblica.it/attualita/2021/04/01/news/le_badanti_rumene_che_hanno_lasciato_i_loro_figli_per_accudire_i_nostri_vecchi-294631963/>.

⁴ A. SCIURBA, *Effetto serra. Le donne rumene nelle campagne del ragusano*, «ADIR - L'ALTRO DIRITTO», 2013, <<http://www.adir.unifi.it/rivista/2013/ragusa.htm>>.

rata dalla perdita del lavoro, delle risorse economiche, delle relazioni e infine della salute, costringendole da ultimo a una vita in strada⁵.

Non è intenzione del presente contributo analizzare le cause, così diverse e molteplici, che possono portare a una grave emarginazione; è utile però fotografare alcune situazioni paradigmatiche che mostrino il vicolo cieco nell'uscita da tale condizione per quelle donne di una Unione europea che, in ossequio a un principio di libero mercato, sembra legittimare gli interessi e le prerogative degli Stati membri a scapito del principio di uguaglianza dei cittadini comunitari, tagliando fuori alcune cittadine europee da un sistema di assistenza sociale a garanzia della dignità umana.

Diviene importante quindi cercare di comprendere quali sono i sintomi più evidenti della grave emarginazione femminile e della difficile lotta alla stessa, e indagare se esistono dei rimedi e se essi sono accessibili a tutte in funzione di un principio di uguaglianza e parità di trattamento che deve ispirare l'azione degli Stati membri, a prescindere da criteri di nazionalità e residenza abituale, o se vi sono meccanismi volti a favorire contenimenti della spesa pubblica che legittimano distinzioni e finiscono per escludere dalla fruizione di quelle misure a sostegno della povertà – nel significato multiforme di cui sopra – proprio quelle persone che più ne necessiterebbero.

1. La difficile identificazione delle donne invisibili, le comunitarie in grave emarginazione

È indubbio che la grave marginalità debba essere affrontata e contrastata attraverso la preliminare identificazione dei soggetti colpiti dalla stessa, verificando quali diritti e quali misure di sicurezza sociale sono garantiti nel territorio in cui sono radicati.

Nella difficoltà di individuare una definizione unica e chiara di grave marginalità, l'identificazione delle vittime della stessa deve essere effettuata considerando i diversi cerchi, talvolta concentrici, altre volte sovrapposti, che contengono persone appartenenti a diversi gruppi sociali: donne comunitarie senza dimora, europee affette da problemi di salute, lavoratrici comunitarie sfruttate, vittime di tratta cittadine dell'UE rappresentano quattro figure sintomatiche della grave marginalità ac-

⁵ CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS, *Donna e straniera: è lei che paga la crisi da pandemia*, Comunicato 26 ottobre 2021, <<https://www.dossierimmigrazione.it/donna-e-straniera/>>: «Poco più della metà dei residenti stranieri in Italia è una donna (51,9%). Una presenza forte, diversificata e ben inserita nel mercato del lavoro. Concentrata in mansioni precarie e poco tutelate, è lei la più colpita dalla crisi da Covid-19».

comunate dalla stessa incertezza del diritto “unionale” chiamato a rispondere a un bisogno di tutela⁶.

La vita di strada, la mancanza di lavoro e i problemi familiari sono tre fattori che ricorrono spesso, a volte come causa, altre come conseguenza.

Stando al Rapporto Caritas 2021⁷ sulla povertà, oltre la metà delle persone che si sono rivolte ai servizi sono donne e, in particolar modo negli ultimi due anni di pandemia, il genere femminile è quello che più ha subito un aggravamento della condizione di salute e benessere. Ciò a causa della regressione dei servizi pubblici e di sostegno alle politiche di genere, e delle norme relative ai sostegni familiari e all'accesso al lavoro.

Nel Rapporto viene indicato che tra le donne il rischio di finire in una condizione di marginalità è dovuto a problematiche che riguardano i contesti familiari⁸, presenti in Italia o nel Paese di origine⁹, seguito da un problema

⁶ SENATO DELLA REPUBBLICA, *Principi guida delle Nazioni Unite su povertà estrema e diritti umani*, Consiglio dei Diritti umani delle Nazioni unite il 27 settembre 2012, p. 5: «Sebbene coloro che vivono in povertà estrema non possano essere ridotti semplicemente a un elenco di gruppi vulnerabili, la discriminazione e l'esclusione figurano tra le principali cause di povertà. Coloro che vivono in povertà spesso subiscono svantaggi e discriminazioni basati sulla razza, sul sesso, sull'età, l'etnia, la religione, la lingua e altre condizioni. Di solito sono le donne ad incontrare maggiori difficoltà per avere accesso a un reddito, a beni e a servizi e sono particolarmente vulnerabili alla povertà estrema».

⁷ CARITAS ITALIANA, *Oltre l'ostacolo. Rapporto 2021 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, 2021, <https://www.caritas.it/caritasitaliana/allegati/9651/Rapporto_Caritas_poverta_2021_oltre_ostacolo.pdf>.

⁸ *Ibid.*: «Quasi una donna su tre (32,2%), tra coloro che hanno palesato vulnerabilità di ordine familiare, manifesta difficoltà/fragilità legate alla maternità o alla gravidanza (maternità nubile, gravidanza/puerperio, difficoltà di accudimento dei bambini piccoli o anche situazioni di conflittualità genitori-figli). Avere figli ed essere “mamma” può costituire quindi un elemento di criticità, specialmente se si è in una condizione di mono-genitorialità e/o non si è dotati di un'adeguata rete familiare di sostegno e protezione».

⁹ ISTITUTO DI STUDI POLITICI S. PIO V, CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS, *Radici a metà. Trent'anni di immigrazione romena in Italia*, dicembre 2021. «Nonostante la famiglia risulti nel caso romeno il perno e l'acceleratore dell'integrazione non mancano le difficoltà: innanzitutto lo spauracchio costante di vedere gli standard di vita scendere al di sotto della soglia di povertà, ma anche la frantumazione della famiglia derivante dall'atto di emigrare. Si parla pertanto di “famiglie transnazionali a geometria variabile”, con membri della famiglia temporaneamente separati, aspetto che rende particolarmente vulnerabili i bambini e la società in generale. Le stime variano da 100.000 a 350.000 bambini romeni con almeno un genitore all'estero. I figli, per poter riavere con sé i propri genitori, devono aspettare anche diversi anni con gli inconvenienti affettivi facilmente immaginabili: migliaia di madri sottratte alle loro famiglie, figli affidati ai nonni, altri ragazzi messi in orfanotrofi. Sono costi umani non trascurabili che gli immigrati romeni pagano per il nostro benessere. [...] Nel caso della Romania l'emigrazione delle donne ha creato problematiche sociali, spesso irrisolte, che hanno portato anche a campagne di “moral panic” tese a colpevolizzare in alternativa l'Italia (da qui l'espressione “Sindrome Italia”) o le dirette interessate, che invece si prodigano al meglio delle possibilità per assicurare una continuità emotiva e una guida da lontano».

occupazionale ed economico: fattori questi favoriti da o che favoriscono ulteriori problemi di salute.

Secondo il Rapporto del 2019 *Second European union minorities and discrimination survey*¹⁰ della European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), le giovani migranti sono più esposte a una condizione di alienazione dal mondo del lavoro per fattori legati sia alla loro cultura sia a quella del paese ospite, sia in quanto donne sia in quanto straniere.

Si legge poi in un contributo di Openpolis che «a rendere difficile il loro inserimento lavorativo è il pregiudizio spesso più forte nelle culture di origine ma radicato anche nel nostro paese che vede la donna come unica responsabile del lavoro di cura dei figli. A questo si aggiungono poi, ovviamente, le difficoltà legate alla condizione di straniera, oltre alla giovane età»¹¹.

Spesso si verifica grave marginalità dove è presente un disagio abitativo ed è frequente, infatti, riscontrare tra le persone senza dimora la presenza di molti se non tutti gli indicatori di disagio che contraddistinguono le diverse definizioni di povertà estrema.

Secondo l'ultimo rilevamento Istat del 2014, effettuato con Fio.psd, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Caritas italiana, tra le persone senza dimora presenti in Italia, solo il 14,3% sono donne¹², di cui oltre il 53% straniere; sfortunatamente non ci sono dati che distinguano tra le donne extracomunitarie e quelle comunitarie anche perché queste ultime, come si vedrà, spesso sono istituzionalmente invisibili.

Se il 14,3% delle persone che vivono in strada può sembrare un dato quasi rassicurante nell'analisi della grave marginalità che affligge il genere femminile, deve però riscontrarsi che il 62% di queste sono donne sole.

A ciò si aggiunga che non può non considerarsi grave marginalità anche quella delle donne che, pur non vivendo in strada, vivono in condizioni di forte deprivazione o violenza o semi-schiavitù.

Solitudine significa assenza di relazioni familiari, amicali e istituzionali, e di contro implica maggior esposizione a reti criminali e di sfruttamento e anche maggior invisibilità. Solo il 28% delle donne rilevate dichiara di avere un lavoro formale.

¹⁰ EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Second European Union Minorities and Discrimination Survey Migrant women - selected findings*, 2019,

<https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-eu-midis-ii-migrant-women_en.pdf>.

¹¹ OPENPOLIS, *La vulnerabilità delle donne straniere*, 2021, <<https://www.openpolis.it/la-vulnerabilita-delle-donne-straniere/>>.

¹² ISTAT, *Le persone senza dimora*, dicembre 2015, <https://www.fiopds.org/wp-content/uploads/2018/01/Le-persone-senza-dimora-10_dic_2015-Testo-integrale.pdf>: «Le donne sono il 14,3% della popolazione dei senza dimora [...]. Rispetto al 2011, le donne senza dimora vivono più spesso da sole [...]. In crescita, infatti, le donne senza dimora che hanno vissuto come unico evento la separazione dal coniuge o dai figli».

È appurato poi che le donne e le ragazze indigenti, prive di una rete di sostegno, sono particolarmente colpite dalla violenza su base di genere, che ha come conseguenza abusi e molestie sessuali¹³. Violenze che possono generarsi a causa della vita in strada o a causa di una condizione lavorativa precaria: paradigmatico è il caso delle lavoratrici rumene gravemente sfruttate nelle campagne del ragusano dove, a seguito di una femminilizzazione dell'emigrazione rumena, causata da molteplici fattori tra cui la forte richiesta italiana di lavoratrici domestiche, si è osservato che vi sono, nell'ambito del grave sfruttamento lavorativo, ulteriori forme di violenza che pescano e alimentano le sacche di emarginazione femminile.

Scrivono Alessandra Sciorba che «per lavorare nelle serre le donne rumene non devono solo accettare una paga misera, a fronte di giornate lavorative che durano anche 14 ore. Il loro sfruttamento è doppio, poiché molte di esse devono inoltre accettare di piegarsi ai piaceri sessuali dei datori di lavoro, dei caporali, dei “colleghi”»¹⁴.

Come da lei evidenziato nella sua ricerca finalizzata a indagare il fenomeno della tratta di persone, il fatto di essere cittadine comunitarie non rafforza sistematicamente i diritti delle migranti rumene. Al contrario, essendo cittadine dell'Unione europea e non straniere nel senso tecnico, non è applicabile il TU e dunque nemmeno l'art. 12, commi 3 e 5, che punisce chi tratti i cittadini stranieri al fine di sottoporli a una forma di sfruttamento in violazione delle norme sull'ingresso o il soggiorno o chi impieghi lavoratori stranieri irregolarmente soggiornanti. Di conseguenza, prosegue sempre la Sciorba, «la loro utilizzazione come forza lavoro a bassissimo costo diventa un enorme vantaggio per i datori di lavoro»¹⁵.

A ulteriore dimostrazione della vulnerabilità delle lavoratrici comunitarie sfruttate, si evidenzia l'inapplicabilità dello strumento del TU, art. 22, comma 12 quater, che prevede una regolarizzazione della condizione di soggiorno per i soli lavoratori extracomunitari gravemente sfruttati che abbiano presentato denuncia e cooperino nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro.

La lavoratrice comunitaria che si trovi in una simile condizione, dunque, non trova una diretta tutela mediante il riconoscimento di una legalità di soggiorno,

¹³ SENATO DELLA REPUBBLICA, *Principi guida delle Nazioni Unite su povertà estrema e diritti umani*, Consiglio dei Diritti umani delle Nazioni Unite il 27 settembre 2012.

¹⁴ A. SCIORBA, *Effetto serra*, op. cit.: «Per rendersi davvero conto della gravità e dell'estensione di questa situazione, basti pensare che, da qualche tempo, la città di Vittoria è diventata percentualmente in Italia quella in cui ogni anno viene rilevato il numero più alto di interruzioni volontarie di gravidanza. In mancanza di dati ufficiali da incrociare, quel che si può constatare è che questo innalzamento del numero degli aborti ha coinciso temporalmente con l'incremento della popolazione rumena femminile sul territorio».

¹⁵ L. PALUMBO, A. SCIORBA, *Vulnerability to Forced Labour and Trafficking: The Case of Romanian Women in the Agricultural Sector in Sicily*, «Antitrafficking Review», 2015, <https://iris.unipa.it/retrieve/handle/10447/148094/227284/Sciorba_Palumbo_ATR_5_2015.pdf>.

mantenendosi così in una situazione di grave sfruttamento; un tale sistema, peraltro, inevitabilmente disincentiva anche la denuncia del datore di lavoro.

Ciò non toglie che anche le cittadine comunitarie, pur con la strettoia della dimostrazione dell'attualità di un pericolo per la propria incolumità, possano entrare nell'alveo della tutela ex art. 18 TU, che testualmente prevede al comma 6 bis che le disposizioni si applichino in quanto compatibili anche ai cittadini di Stati membri dell'Unione europea. Lo stesso dicasi per l'art. 18 bis TU, a tutela delle vittime di violenza domestica.

Non è precisato normativamente però cosa significhi «in quanto compatibili», e nemmeno è delineato l'eventuale percorso verso il riconoscimento della legalità di soggiorno.

Non si comprende infatti se il legislatore italiano abbia voluto accordare alle cittadine comunitarie un soggiorno in assenza dei requisiti di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 30/07, volto alla partecipazione a un programma di protezione temporanea nell'imminente pericolo, oppure ne abbia inteso una tutela di lungo termine attraverso l'integrazione e l'inserimento, dunque una regolarizzazione anche nel soggiorno¹⁶.

Ad alimentare la prima perplessità concorre la circolare del Ministero della Salute del 3 agosto 2007¹⁷, la quale prevede che la tutela della salute per le donne

¹⁶ ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE PER LE MIGRAZIONI, *Valutazione dell'efficacia delle misure di integrazione delle vittime di tratta*, «Progetto Fiit (Foster and improve integration of trafficked persons - Promuovere e migliorare l'Integrazione delle vittime di tratta)», 2013, p. 53: «I cittadini comunitari, però, vengono spesso a trovarsi in una situazione ambigua. Il loro diritto di restare nel Paese in termini di leggi sull'immigrazione non è in discussione e, di norma, possono lavorare (pur con le varianti osservate nei nuovi Stati membri, che possono essere soggetti a norme transitorie). Tuttavia, non sempre hanno accesso ai servizi: se il loro status giuridico non dipende dalla loro partecipazione alle attività repressive, potrebbero non cooperare con le autorità e, dunque, essere esclusi dai servizi o dall'assistenza messi a disposizione dei cittadini di paesi terzi, il cui status dipende dalla cooperazione con le autorità nel perseguire i crimini perpetrati ai loro danni. Inoltre, anche se dovessero collaborare con le autorità, il loro status di cittadini comunitari potrebbe comunque escluderli dall'assistenza specifica erogata in base allo status. Quando, per proteggere le vittime di tratta, si ricorre all'asilo o ad altre forme di protezione umanitaria risultanti da una richiesta di asilo, i cittadini comunitari non potrebbero, neanche in tal caso, accedere a una protezione specifica perché la loro cittadinanza e il diritto comunitario precludono loro la possibilità di chiedere asilo nell'Unione Europea».

¹⁷ MINISTERO DELLA SALUTE, circolare 3 agosto 2007: «Infine, per quanto concerne la categoria protetta delle "donne soggette alla tratta", e da tener conto di una normativa speciale. Infatti le cittadine comunitarie che, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 26 febbraio 2007, n. 17 (conversione del decreto legge 28 dicembre 2006, n. 300, recante disposizioni relative a proroga di termini previsti da disposizioni legislative), sono ammesse ai programmi di assistenza ed integrazione sociale, previsti dall'art. 18 del d.lgs. n. 286/1998 (TU), possono iscriversi al Servizio Sanitario Nazionale, presentando un'attestazione rilasciata dal questore o, nelle more, una dichiarazione dell'ente o associazione che gestisce il programma di assistenza ed integrazione sociale, per il periodo corrispondente alla durata del programma. L'iscrizione si interrompe se la

vittime di tratta comunitarie sia subordinata non a una previa iscrizione anagrafica¹⁸ – che non risulta prevista da alcuna circolare del Ministero dell'Interno ed è rimessa alla buona prassi di alcune amministrazioni¹⁹ –, bensì alla presentazione di un'attestazione rilasciata dal questore o, nelle more, una dichiarazione dell'ente o associazione che gestisce il programma di assistenza e integrazione sociale, per il periodo corrispondente alla durata del programma.

Tutta questa incertezza non fa che alimentare il grado di vulnerabilità di donne che, seppur emerse, rischiano una rapida discesa in una nuova condizione di invisibilità.

2. Lo scollamento tra principi e azioni a contrasto della grave emarginazione

Al vertice di quel sistema normativo nel quale la donna comunitaria in stato di grave emarginazione può cercare tutela, è da ricordare che sugli Stati membri incombono degli obblighi di rispetto della dignità umana (*Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, art. 1) e della vita privata e familiare (*Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, art. 8), quest'ultimo come anche declinato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo nelle tre dimensioni dell'integrità fisica, psicologica e morale, della riservatezza e della identità e autonomia, potendo tale diritto abbracciare molteplici aspetti dell'identità fisica e sociale della persona.

L'art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) impone che nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità.

L'art. 151 del TFUE stabilisce ancora che l'Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, hanno come obiettivo la lotta contro l'emarginazione, anche attraverso la promozione dell'occupazione e il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.

Con Risoluzione del 21 ottobre 2015, il Consiglio d'Europa sottolinea la necessità di individuare i meccanismi politici a livello territoriale che contribuiscono alla femminilizzazione della povertà per effettuare una valutazione degli interventi necessari per combattere la povertà a livello locale e regionale, e per esaminare i

cittadina abbandona il programma di assistenza ed integrazione. Al termine del programma di assistenza e di integrazione la cittadina comunitaria manterrà l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale se ha i requisiti suddescritti».

¹⁸ Normativamente, condizione per l'iscrizione all'anagrafe sanitaria del Servizio sanitario regionale di riferimento.

¹⁹ Si veda la deliberazione della giunta comunale del Comune di Venezia, n. 519/2440 del 5 agosto 2008, che consente l'iscrizione anagrafica delle vittime di tratta comunitarie benché prive di risorse economiche sufficienti.

mezzi disponibili per tutelare i diritti delle donne in periodo di crisi, in particolare proponendo una rassegna di buone prassi.

Il ripetuto riferimento e impegno alla lotta all'emarginazione porta a immaginare che davvero l'Unione europea miri a garantire alla donna comunitaria vulnerabile o semplicemente "inattiva" economicamente o divenuta tale, l'accesso alle misure di sicurezza sociale rivolte ai cittadini dello Stato membro ospitante in forza di uno status, quello di cittadina dell'Ue.

Centrale è quindi la verifica di quali siano la legislazione e la giurisprudenza comunitaria in ordine all'erogazione delle misure di assistenza sociale, e quindi come possa una donna²⁰ comunitaria uscire da uno stato di grave marginalità e vulnerabilità accedendo alle misure di contrasto.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia, inizialmente orientata a una maggiore applicazione del principio di non discriminazione su base nazionale, sembra aver intrapreso – dopo la direttiva 2004/38/CE – una virata, seppur con cautela, verso una maggiore legittimazione alla facoltà dello Stato di espellere il cittadino europeo privo di risorse sufficienti, negando l'erogazione di misure al sostegno a partire dalla negazione del diritto di soggiorno²¹.

Il già richiamato art. 151 de TFUE e l'art. 153 del TFUE, par. 4, se da un lato riconoscono come obiettivo dell'Unione la lotta contro l'emarginazione, dall'altro stabiliscono che in questa azione di contrasto si deve tener conto «della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione» ed escludono la previsione di standard minimi di tutela nella lotta all'esclusione sociale; così facendo, all'Ue viene demandato un ruolo recessivo delle politiche sociali, alle quali, peraltro, è attribuita una funzione sussidiaria rispetto a quella statale²², fortemente condizionata dall'equilibrio finanziario.

Molto chiara sul punto è la sentenza Dano della Corte di Giustizia. Una cittadina rumena indigente aveva chiesto alla Germania, per sé e per il figlio minorenni, una prestazione economica di sussistenza e, per suo figlio, l'assegno sociale nonché la partecipazione alle spese di alloggio e di riscaldamento previste dalla normativa tedesca. Tuttavia, pur vivendo la signora rumena e il figlio da anni in Germania, poiché non riuscivano a legalizzare il loro soggiorno per mancanza di risorse

²⁰A. MARTELLI, *Lotta alla povertà femminile, quando indagare è una sfida*, 2018, <https://www.collettiva.it/rassegna/2018/09/21/news/lotta_alla_poverta_femminile_quando_indagare_e_una_sfida-485411/>: «Le difficoltà non riguardano solo lo studio dei meccanismi di policy che si rivolgono alle donne in difficoltà, ma anche l'osservazione della complessità che le misure di welfare oppongono a chi intenda osservarne modalità di implementazione ed effetti».

²¹S. AMADO, *Il principio di uguaglianza e la cittadinanza dell'Unione: il trattamento del cittadino europeo "inattivo"*, «Il diritto dell'Unione europea», 2011.

²²T. N. POLI, *Diritti sociali ed eguaglianza nello spazio giuridico europeo*, <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2014/01/PolI_Diritti-sociali-spazio-giuridico-europeo.pdf>.

economiche sufficienti, non risultavano regolarmente soggiornanti nello Stato membro ospitante in cui si erano radicati, e dunque non potevano fruire delle misure di sostegno richieste.

La Corte, pur avendo richiamato in più punti la parità di trattamento dei cittadini dell'Unione e sottolineato che l'obiettivo degli aiuti richiesti è di consentire ai suoi beneficiari di condurre una vita conforme alla dignità umana, ha evidenziato che le disposizioni del TFUE che stabiliscono un principio di non discriminazione sulla base della nazionalità e residenza non si applicano alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo²³. In altri termini, un cittadino dell'Unione, per quanto riguarda l'accesso alle prestazioni sociali di base volte a superare uno stato di grave emarginazione, può richiedere la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante solo se il suo soggiorno sul territorio dello Stato membro ospitante è legale, ovvero rispetta i requisiti di cui alla Direttiva 2004/38/CE, e quindi dispone di risorse economiche sufficienti.

Spiega la Corte: «Riconoscere che persone che non beneficiano di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38 possano rivendicare il diritto a prestazioni sociali alle stesse condizioni applicabili ai cittadini nazionali si porrebbe in contrasto con un obiettivo di tale direttiva, enunciato al suo considerando 10, che è quello di evitare che i cittadini di altri Stati membri diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante».

È del tutto evidente che ciò sia un controsenso che stride con i principi sopra riportati, oltretutto con la logica umana e umanizzante, e che determini una palese subordinazione della dignità umana, richiamata in forma di principio dai Trattati e

²³ REGOLAMENTO 883/2004/CE relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, Tit. 9 Prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, art. 70 disposizione generale: «1. Il presente articolo si applica alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo previste dalla legislazione la quale, a causa del suo ambito di applicazione *ratione personae*, dei suoi obiettivi e/o delle condizioni di ammissibilità, ha caratteristiche tanto della legislazione in materia di sicurezza sociale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, quanto di quella relativa all'assistenza sociale. 2. Ai fini del presente capitolo, le "prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo" sono quelle: a) intese a fornire: I) copertura in via complementare, suppletiva o accessoria dei rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, e a garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato, oppure II) unicamente la protezione specifica dei portatori di handicap, strettamente collegate al contesto sociale del predetto soggetto nello Stato membro interessato e b) relativamente alle quali il finanziamento deriva esclusivamente dalla tassazione obbligatoria intesa a coprire la spesa pubblica generale e le condizioni per la concessione e per il calcolo della prestazione, non dipendono da alcun contributo da parte del beneficiario. Tuttavia, le prestazioni concesse ad integrazione della prestazione contributiva non sono da considerare prestazioni contributive per questo solo motivo, e c) sono elencate nell'allegato X. 3. L'articolo 7 e gli altri capitoli del presente titolo non si applicano alle prestazioni di cui al paragrafo 2 del presente articolo. 4. Le prestazioni di cui al paragrafo 2 sono erogate esclusivamente nello Stato membro in cui gli interessati risiedono e ai sensi della sua legislazione. Tali prestazioni sono erogate dall'istituzione del luogo di residenza e sono a suo carico».

dalle Convenzioni, a una logica di bilancio economico²⁴, penalizzando quei soggetti per i quali sono state pensate tali misure di sostegno.

3. La vulnerabilità quale causa ostativa alla legalità di soggiorno della cittadina comunitaria

Da un'analisi quotidiana delle problematiche di accesso al welfare, si comprende che il problema è più rilevante per quelle donne che sono vulnerabili e che sono migranti comunitarie²⁵: la nazionalità e la condizione di soggiorno, come si è visto, sono direttamente connesse alla fruizione di quei servizi e di quelle misure necessarie a uscire dalla condizione di marginalità.

Se per le cittadine extracomunitarie la vulnerabilità, una volta accertata, potrebbe essere motivo di riconoscimento del diritto al soggiorno attraverso uno dei diversi permessi previsti dal TU che concretizzano l'asilo costituzionale (senza necessariamente riferirsi alla protezione internazionale, si pensi ad esempio al permesso per protezione speciale ai sensi dell'art. 19 commi 1.1 e 1.2 del TU, o quelli per casi speciali ai sensi dell'art. 18, 18 bis, 19, comma 2, lett. d del TU), per le donne comunitarie la situazione di grave marginalità è invece motivo di perdita o causa ostativa per il riconoscimento del diritto di soggiorno, con conseguenze drammatiche rispetto ai progetti e percorsi di sostegno e integrazione.

Il deperimento dei diritti trova infatti palese espressione nei cittadini e nelle cittadine comunitarie in quanto è la legalità del loro soggiorno, prima ancora che gli ulteriori requisiti previsti dagli Stati membri che poco oltre si vedranno, la condizione di accesso alle prestazioni e alle misure di assistenza.

Nelle sentenze della Corte di Giustizia europea si legge sempre più spesso che gli Stati membri introducono, con diversi mezzi, forti limitazioni a quei soggetti che, seppur di fatto presenti nello Stato membro ospitante, non soddisfano le condizioni di soggiorno e non sono legalmente residenti.

Il Considerando n. 10 della Direttiva 2004/38/UE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri afferma infatti: «Occorre tuttavia evitare che coloro che esercitano il loro diritto di soggiorno diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo iniziale di sog-

²⁴ CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA, sentenza del 19 settembre 2013, Peter Brey, ECLI:EU:C:2013:565: «L'esercizio del diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione può essere subordinato agli interessi legittimi degli Stati membri, nella fattispecie la tutela delle loro finanze pubbliche».

²⁵ D'altronde lo stesso art. 24, paragrafo 2, della Direttiva 2004/38/E prevede una deroga al principio di parità di trattamento escludendo i cittadini comunitari ospiti dal percepimento di determinate misure di assistenza.

giorno. Pertanto il diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per un periodo superiore a tre mesi dovrebbe essere subordinato a condizioni».

La Direttiva stabilisce che lo Stato membro preveda l'adempimento di una formalità amministrativa, ovvero un'iscrizione presso le autorità competenti (art. 8) volto ad accertare il possesso delle condizioni che rendono legale il soggiorno del comunitario.

Per l'Italia il d.lgs. n. 30/07, che recepisce la direttiva del 2004, opera un'integrazione tra la disciplina anagrafica e le disposizioni contenute nella suddetta direttiva, prevedendo che, oltre a quanto richiesto ai cittadini italiani in sede di iscrizione anagrafica, vale a dire documento di riconoscimento e la verifica del luogo di dimora, il cittadino comunitario debba produrre anche la documentazione attestante il possesso della disponibilità di risorse economiche sufficienti, derivanti o da un'attività lavorativa o da risorse proprie²⁶, e di un'assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo che copra tutti i rischi di salute nel territorio nazionale.

Da un lato, con comunicazione del 2 luglio 2009²⁷, la Commissione europea ha precisato che, ai sensi della direttiva, gli Stati membri non possono stabilire un importo fisso, direttamente o indirettamente equiparato alle risorse sufficienti, al di sotto del quale il diritto di soggiorno può essere automaticamente rifiutato; si deve tener conto della situazione personale di ogni cittadino interessato e devono essere accettate le risorse elargite da terzi.

Dall'altro, pur esistendo questo onere di proporzionalità²⁸, che implica una valutazione complessiva della situazione²⁹ dell'individuo ed è da esso invocabile

²⁶ Inizialmente, il parametro per la valutazione della sufficienza di tali risorse era stato stabilito nella misura annua dell'assegno sociale e le risorse dovevano essere direttamente riferibili al cittadino richiedente; successivamente, dopo le indicazioni fornite dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea e dalla Commissione europea, il criterio di valutazione è stato poi rivisto nel senso di permettere che tali risorse, pur imputabili al cittadino richiedente, possano essere fornite allo stesso anche da un familiare del cittadino dell'Unione o da un terzo, per esempio attraverso una donazione di un ente caritatevole. Le risorse sufficienti possono essere riferite sia a risorse periodiche sia sotto forma di capitale accumulato.

²⁷ COMUNICAZIONE 2009/313 della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri.

²⁸ Art. 9, comma 3-bis, d.lgs. 30/2007: «Ai fini della verifica della sussistenza del requisito della disponibilità delle risorse economiche sufficienti al soggiorno, di cui al comma 3, lettere b) e c), deve, in ogni caso, essere valutata la situazione complessiva personale dell'interessato».

²⁹ Art. 8, par. 4, Direttiva 2004/38/UE: «Gli Stati membri si astengono dal fissare l'importo preciso delle risorse che considerano sufficienti, ma devono tener conto della situazione personale dell'interessato. In ogni caso, tale importo non può essere superiore al livello delle risorse al di sotto del quale i cittadini dello Stato membro ospitante beneficiano di prestazioni di assistenza sociale o, qualora non possa trovare applicazione tale criterio, alla pensione minima sociale erogata dallo Stato membro ospitante».

qualora non raggiunga l'importo minimo delle risorse, si registra una chiara e netta resistenza delle amministrazioni ad ammettere persone che possano rappresentare un costo per il bilancio amministrativo.

Ciò sicuramente è dovuto anche alle indicazioni ministeriali³⁰ che, nel ricordare la possibilità di valutazione caso per caso, richiamano il dovere che questa analisi sia fatta alla luce degli obiettivi della direttiva che, come sopra ricordato, al considerando 10 prevede che il cittadino comunitario non debba essere un peso per il sistema sociale del Paese ospitante.

La legalità dei cittadini e delle cittadine Ue è quindi subordinata a un'autosufficienza economica che, logicamente, non è propria della quasi totalità delle persone in condizioni di grave marginalità.

4. La residenza anagrafica quale barriera all'accesso alle misure di contrasto all'emarginazione

La giurisprudenza e la dottrina prevalenti ritengono che, benché la legalità del soggiorno del cittadino comunitario sia accertata dall'ufficiale di anagrafe, l'iscrizione anagrafica non sia indispensabile per provare la legalità del soggiorno.

Tuttavia, la registrazione all'anagrafe comunale rimane oggi fondamentale per chi auspichi di ottenere un sostegno istituzionale.

In un report del 2018³¹, la Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora, rilevava che le principali soluzioni dedicate alle donne in Italia sono rappresentate da: case famiglia madre-bambino; centri anti violenza; strutture di accoglienza per persone senza dimora, in cui sono previste aree dedicate esclusivamente alle donne; progetti di *housing first*; progetti di *cohousing*.

Come si vedrà poco oltre, è normativamente previsto che tali misure siano immediatamente accessibili ai cittadini residenti – e quindi, nel caso dei comunitari, preliminarmente anche legalmente soggiornanti.

Pur essendo trasversalmente contestato che il requisito di accesso rappresentato dall'iscrizione anagrafica nel comune competente a erogare il servizio rappresenti una barriera istituzionale spesso insormontabile, la residenza continua a essere strumento di discriminazione istituzionale. Un sistema che punisce dunque i

³⁰ MINISTERO DELL'INTERNO, circolare 21 luglio 2009, n. 18: «Ove l'interessato non raggiunga l'importo minimo delle risorse, come previsto dall'art. 9, c. 3, lett b) e c) del d.lgs n. 30/2007, occorre effettuare una valutazione complessiva della situazione in cui egli versa, al fine di stabilire se un eventuale rifiuto dell'istanza d'iscrizione sia proporzionato rispetto all'obiettivo della direttiva, evidenziato nel primo periodo del testo soprariportato. È consentita la verifica dell'esistenza, della legittimità, dell'entità e della disponibilità delle risorse, nei casi in cui si ritenga opportuno».

³¹ FIO.PSD, *Le donne senza dimora in Italia*, 2018, <<https://www.fiopsd.org/donne-senza-dimora/>>.

non registrati, gli invisibili, quelli che sfuggono alla pubblica amministrazione non per volontà dei primi bensì per decisione di quest'ultima, con grave penalizzazione per chi non solo è povero, ma è anche cittadino dell'Unione europea³².

Presupposto dell'iscrizione anagrafica per il comunitario è infatti il previo riconoscimento della legalità di soggiorno, con le problematiche di cui al capitolo precedente.

L'ulteriore strettoia, oltre alla legalità del soggiorno, dell'iscrizione anagrafica rappresenta per la donna comunitaria in stato di emarginazione l'ennesima negazione dei diritti. L'effetto drammatico è duplice: da un lato la comunitaria comunque presente nel territorio diventa invisibile all'amministrazione, non censita, non controllata, non considerata, con ovvi risvolti anche in termini di controllo del territorio; dall'altro lato non ha accesso all'assistenza sociale e alla piena tutela della salute.

La regolare iscrizione anagrafica, in Italia, accorda alla persona lo status di residente: con tale titolo viene riconosciuto il diritto di coloro che concorrono a realizzare la società (comunale) e anche quindi a godere dei suoi benefici.

Dall'iscrizione nell'anagrafe dei residenti scaturiscono precisi diritti e obblighi, in rapporto reciproco, tra il soggetto privato e l'ente "pubblico": in particolare, diventare residenti è presupposto fondamentale per il riconoscimento di importanti diritti di cittadinanza³³, diritti sociali *in primis*.

La dialettica diritti/doveri può però trarre in inganno l'amministrazione al momento della concessione dello status di residente, in particolare se a richiedere l'iscrizione sia una persona in stato di bisogno.

Nel modello di welfare italiano, la residenza anagrafica si pone infatti quale porta d'accesso ai più importanti servizi pubblici, che comportano un costo per l'amministrazione.

La rilevanza maggiore di tale dato si riscontra proprio nei servizi socio-assistenziali e in quelli sanitari, il cui accesso è garantito prima di tutto ai residenti;

³² A. GATTA, *Non avere dimora a Roma. Accesso alla residenza, alle misure di sostegno al reddito e alle cure mediche per le persone senza dimora della Capitale*, OSSERVATORIO FIO.PSD, 2022, <<https://www.fiopsd.org/wp-content/uploads/2022/03/Report-InStrada.pdf>>: «Questi problemi si intersecano con quello dell'ottenimento dell'iscrizione anagrafica, elemento fondamentale per l'accesso ai diritti. Il 66,7% ha la residenza anagrafica, ma ci sono forti disparità sulla base della nazionalità che riflettono l'assetto normativo attuale (31,7% tra i comunitari, 58,5% tra gli extracomunitari, e l'89,3% tra gli italiani). Questo si ripercuote anche nell'accesso ai servizi sanitari. Il 63,2% ha un medico di base a cui può rivolgersi. Tuttavia, solo il 38% dei cittadini comunitari ne ha uno, contro il 64,5% degli extracomunitari e il 74% degli italiani. Queste evidenze ribadiscono l'importanza di riformare la normativa comunitaria e nazionale in materia di residenza anagrafica ed eradicare prassi illegittime. Al livello comunale, gli operatori intervistati hanno sottolineato la necessità di slegare l'ottenimento della residenza dalla valutazione preventiva del segretariato sociale».

³³ G. CAMPO, *Cittadella e dintorni*, «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 2007, n. 4, p. 63.

tutto ciò è una necessaria conseguenza dell'organizzazione dei servizi italiani: secondo la legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, i soggetti pubblici incaricati di programmare, realizzare ed erogare le prestazioni assistenziali sono prima di tutto i comuni.

Se è vero che dalla lettera della norma hanno diritto di usufruire di tali prestazioni e servizi i cittadini italiani, quelli appartenenti all'Unione europea e i loro familiari, nonché i cittadini extracomunitari, possono usufruirne solo le persone legalmente residenti in un luogo, che declinato per i cittadini comunitari significa riconoscere oltre all'iscrizione anagrafica anche la legalità del soggiorno.

Allo stesso modo i servizi sanitari sono disposti, secondo la legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale, dalle aziende sanitarie locali, alle quali si accede mediante iscrizione presso l'anagrafe sanitaria; quest'ultima rappresenta lo snodo centrale di tutte le informazioni di carattere anagrafico-sanitario degli assistiti della stessa azienda. Su tale registro si appoggiano i servizi gestionali di riconoscimento dell'assistito, di rilascio della tessera sanitaria, di scelta e revoca del medico, di esenzione ecc.

Le anagrafi sanitarie di azienda e conseguentemente l'anagrafe regionale vengono aggiornate periodicamente sulla base dei dati che pervengono alle aziende da parte dei comuni, quindi degli uffici anagrafici comunali.

Conseguentemente, alla mancata iscrizione anagrafica consegue l'impossibilità di una piena tutela; la donna comunitaria dunque non può che "accontentarsi", dal punto di vista sanitario, delle prestazioni sanitarie indifferibili, urgenti ancorché continuative, previste dalla tessera Eni, tra cui si ricomprendono anche quelle relative alla tutela della salute dei minori, alla tutela della maternità e dell'interruzione volontaria di gravidanza (a parità di condizione con le iscritte al Servizio sanitario nazionale), alle campagne di vaccinazione, interventi di profilassi internazionale e profilassi, diagnosi e cura delle malattie infettive, alla prevenzione, cura e riabilitazione degli stati di tossicodipendenza ai sensi del d.p.r. 309/1990.

Dal punto di vista dell'assistenza sociale sono davvero pochi gli interventi di bassa soglia riservati ai non residenti, relegando di fatto tutta la relativa tutela al privato sociale.

Lo stesso assegno di maternità di base, ai sensi dell'art. 74, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 è riservato, oltreché alle donne italiane, alle cittadine comunitarie legalmente residenti.

Anche il Reddito di Libertà – ai sensi dell'art. 3, comma 1, decreto del presidente del Consiglio dei Ministri 17 dicembre 2020 per le donne vittime di violenza, senza figli o con figli minori, seguite dai centri antiviolenza riconosciuti dalle regioni e dai servizi sociali nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza, al fine di contribuire a sostenerne l'autonomia – è riservato alle donne anche comunitarie che siano residenti.

La tutela, dunque, di diritti costituzionalmente garantiti, quali il diritto alla salute, il diritto all'assistenza e alla previdenza sociale, il diritto al lavoro, dipende anche dal corretto funzionamento della residenza anagrafica e quindi, per i comunitari, da un'autosufficienza economica.

5. Il salvagente del diritto al soggiorno permanente

Nella necessità - seppur riservata, come ora si vedrà, a poche donne - di trovare un meccanismo che vada a "salvare" quantomeno una parte di cittadine comunitarie cadute in uno stato di grave marginalità ma da tempo radicate nel territorio italiano e impossibilitate a rimpatriare per molteplici ragioni (oltre al radicamento in Italia, ad esempio, l'inesistenza di legami significativi nel Paese di origine, problemi di salute, mancanza di risorse³⁴), è quanto mai opportuno andare a indagare se - anche inconsapevolmente - giuridicamente esse abbiano acquisito lo status di soggiornanti permanenti nello Stato membro ospitante.

Capita quotidianamente agli sportelli di assistenza legale agli ultimi che donne comunitarie alla ricerca di una soluzione a un problema abitativo o di accesso a cure specialistiche si trovino dinanzi l'ostacolo insormontabile della dimostrazione delle risorse economiche sufficienti e dell'assicurazione sanitaria.

Se però, dalla ricostruzione dello storico del soggiorno nel Paese ospitante, sono riscontrabili cinque anni continuativi di titolarità dei requisiti di soggiorno legale, tali cittadine possono richiedere allo Stato ospitante il riconoscimento dello status di soggiornanti comunitarie di lungo periodo ai sensi dell'art. 16 della direttiva 2004/38/UE e dell'art. 14 del d.lgs. n. 30/07, con la conseguenza che non dovranno essere più dimostrati, nemmeno in sede di nuova iscrizione anagrafica, il possesso di risorse economiche e di assicurazione sanitaria³⁵.

Un simile riconoscimento, che risponde ad un obiettivo di coesione sociale (considerando 17 della direttiva) permette di far emergere da una condizione di in-

³⁴ ISTITUTO DI STUDI POLITICI S. PIO V E CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS, *Radici a metà. Trent'anni di immigrazione romena in Italia*, op. cit. Diversi fattori possono condizionare il ritorno in patria: «Per esempio la permanenza di legami familiari in patria, la precarietà lavorativa (in tempo di crisi fa eccezione il settore del lavoro domestico e di cura), l'inserimento nell'agricoltura, la provenienza da aree più impoverite, l'età più avanzata, i titoli di studio più elevati, ecc. Tuttavia, remano contro le condizioni socio-economiche del Paese, peraltro anch'esso duramente colpito dalla crisi economica [...] Per chi comunque ritorna in Romania, volontariamente o forzatamente, sia nell'ambito di flussi pendolari, che per il fallimento o l'esaurimento del progetto migratorio, restano infatti da superare complessi problemi di reintegrazione nella comunità di origine, che in molti casi possono risolversi nella scelta di una nuova partenza».

³⁵ MINISTERO DELL'INTERNO, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI, Circolare, 6 aprile 2007, n. 19: «Tale titolo esonera l'interessato dalla conservazione dei requisiti previsti dal decreto legislativo per il riconoscimento del diritto di soggiorno».

visibilità e di ottenere nuovamente l'erogazione delle misure assistenziali ex l. 328/2000, mirate a contrastare la grave emarginazione, o l'iscrizione al Servizio sanitario regionale.

Nella ricostruzione del periodo quinquennale, è importante osservare che il concetto di soggiorno legale non deve essere confuso con quello di residenza legale.

Con sentenza della Corte di Giustizia europea nella causa C-424 del 21 dicembre 2011, la Grande Sezione, dopo aver ribadito che per soggiorno legale deve intendersi unicamente quello conforme alle condizioni previste dalla direttiva e non a quelle eventualmente più gravose previste da uno Stato membro³⁶, chiarisce un principio molto importante: ai fini del computo dei cinque anni continuativi possono essere presi in considerazione i periodi di soggiorno del comunitario anche prima che il proprio Paese di nazionalità aderisse all'Unione europea e i cinque anni invocati possono anche essere maturati in quinquennio ben antecedente al momento della richiesta del riconoscimento del diritto di soggiorno permanente.

Queste apparentemente semplici osservazioni permettono di fatto di salvare numerose comunitarie che, oggi senza dimora e/o senza requisiti per un soggiorno ai sensi dell'art. 7 della direttiva, possono comunque sperare di ricostruire la continuità di cinque anni di residenza legali ancorandosi a precedenti periodi di occupazione lavorativa.

L'esperienza degli operatori di sportello insegna però che lo status di soggiornante permanente è ancora troppo sconosciuto tra le utenti, pur essendo previsto con chiarezza dalla norma e certamente conosciuto dalle anagrafi e dai servizi sociali.

6. Per concludere: il riconoscimento della persona quale chiave per il superamento della condizione di marginalità

Le leggi e gli strumenti di contrasto alla grave marginalità non sono ugualmente accessibili a tutti i soggetti resi vulnerabili da tale condizione, a causa di limitazioni dovute alla nazionalità e alla condizione di soggiorno; diversamente da quanto ci si potrebbe aspettare in un'Europa fondata sulla libertà di circolazione e soggiorno, accade che quotidianamente tali difficoltà di accesso colpiscano maggiormente i cittadini e le cittadine dell'Unione europea³⁷.

³⁶ La mancata iscrizione anagrafica e la cancellazione per periodi anche superiori ai sei mesi non possono costituire dunque prove certe della mancanza dei requisiti per il soggiorno legale continuativo.

³⁷ ISTITUTO DI STUDI POLITICI S. PIO V E CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS, *Radici a metà... op. cit.*: «L'ingresso nell'Ue dovrebbe mettere definitivamente fine alla migrazione irregolare, alle pratiche di invisibilità dettate dal rischio costante di essere espulsi. È così, ma non per tutti. Nella prassi i cittadini mobili Ue rischiano ancora l'espulsione amministrativa se economicamente inattivi; nuovi e pretestuosi impedimenti rendono difficile la mobilità intra-Ue e la possibilità di stabilire la residenza

Il processo di localizzazione delle politiche socio-assistenziali e sanitarie, se ha sottratto senza dubbio importanza alla cittadinanza nazionale quale status formale a cui ancorare la titolarità dei diritti sociali attribuendo importanza a un altro status, ossia la residenza³⁸, sembra aver indirettamente reintrodotta quale elemento di discriminazione la cittadinanza europea.

L'analisi delle condizioni delle donne comunitarie senza dimora, lavoratrici sfruttate, vittime di tratta, e degli strumenti di tutela mostra come solo il riconoscimento reale della persona e la sua collocazione in una comunità fatta di cittadini e di istituzioni possa permettere la fuoriuscita dallo stato di grave emarginazione.

Per quanto riguarda più propriamente il legame tra adesione a una comunità e sistema di welfare, Berzano sottolinea che «l'appartenenza a una società è il bene sociale più importante da cui dipende il diritto alla distribuzione di tutti gli altri beni e servizi. È in quanto membri di una società che gli individui possono sperare di aver parte della sicurezza, assistenza, ricchezza, poteri, onori offerti a tutti i membri della comunità. Gli individui che non appartengono a nessuna comunità sono senza status e identità sociale»³⁹.

Dalla direzione che si decide di prendere nel rispondere a questa complessa e vasta problematica discendono numerose e diverse implicazioni dall'essere incluso o escluso da una comunità: «A seconda del significato che si attribuisce all'appartenenza, infatti, possono cambiare gli "appartenenti". In alcuni casi essi coincideranno con i cittadini, in altri casi no. Si può quindi essere appartenenti senza essere cittadini, con conseguenti e rilevanti ripercussioni sul nesso tra appartenenza e diritti»⁴⁰.

Data la condizione di cittadino cui sono connessi diversi diritti, una politica di limitazione o estensione del concetto di cittadinanza potrà rispettivamente stabilizzare gli assetti di poteri dati oppure essere strumento per l'emancipazione dei gruppi socialmente più deboli ed emarginati.

Non basta però che la società democratica sia più aperta a chi è straniero o che renda più snelle ed efficaci le procedure per acquisire la nazionalità. È necessario un superamento delle logiche di mercato associate ai diritti e delle difese

in un altro Stato membro; la burocrazia crea per alcune categorie sociali veri e propri "confini amministrativi", a partire da quel che riguarda la registrazione anagrafica, senza la quale i comunitari non hanno diritto di esercitare altri diritti».

³⁸ E. GARGIULO, *Welfare locale o welfare localistico? La residenza anagrafica come strumento di accesso ai - o di negazione dei - diritti sociali*, paper for the Espanet Conference *Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa* (Milano, 29 settembre -1 ottobre 2011), p. 1.

³⁹ L. BERZANO, *Introduzione*, in M. PELLEGRINO, V. VERZIERI (a cura di), *Né tetto, né legge*, Edizioni gruppo Abele, Torino, 1991, p. 5.

⁴⁰ E. GARGIULO, *L'inclusione esclusiva: storia, teoria e pratica della cittadinanza sociale*, tesi di dottorato, Università degli studi di Napoli Federico II, 2006.

particolaristiche che ostacolano la vocazione universale dei diritti fondamentali dell'uomo.

A questo proposito Donati avvisa categoricamente: «La democrazia può migliorare continuamente se ed in quanto riesce a estendere numericamente, incrementandoli di contenuto, i diritti di cittadinanza a sempre più ampi gruppi sociali di esclusi»⁴¹.

«Il diritto ha bisogno del “dove”. Soggetti, cose, atti abitano nello spazio. Ognuno di essi è individuato da un luogo e riceve un predicato di posizione. Il linguaggio giuridico è intriso di richiami spaziali: dimora, residenza, domicilio sono sedi delle persone fisiche; c'è nel profondo nascere e svolgersi del diritto un legame terrestre, un'originaria necessità di luoghi», scrive Natalino Irti⁴².

Negare quindi il dove di una persona significa negarne conseguentemente l'appartenenza, e dunque i diritti.

⁴¹ P. DONATI, *La cultura della cittadinanza oltre lo Stato assistenziale*, Edizioni Lavoro, Roma 1994, p. 31.

⁴² N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Edizioni Laterza, Bari, 2006, p. 3.

Donne, cittadinanza e apolidia

Luce Alessandra Bonzano

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Federica Casartelli

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Abstract: L'articolo analizza la normativa italiana in materia di cittadinanza, con particolare riferimento alla condizione delle donne nate prima dell'approvazione della nostra Costituzione e delle norme per il riconoscimento dello *status* di apolide. Come noto, infatti, la legge sulla cittadinanza del 1912 non prevedeva la possibilità di trasmissione per linea femminile della cittadinanza e prevedeva la perdita della stessa per le donne sposate con cittadini stranieri, con importanti ricadute sulla discendenza *iure sanguinis*. Nell'elaborato si procederà dunque alla disamina delle complessità dovute all'implementazione di tale legge e alle modalità per superarne gli effetti, altamente discriminatori sui discendenti. Tale analisi sarà svolta tenendo conto della ormai granitica giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione in tema, conseguente alle importanti pronunce della Corte costituzionale che hanno dichiarato incostituzionali gli artt. 2, comma 2 e 10, comma 3 della legge n. 555/1912. Nell'ambito del riconoscimento dello *status* di apolide, l'appartenenza al genere femminile è particolarmente rilevante in tutti i casi in cui le leggi degli Stati di origine delle madri non permettono alle donne di trasmettere, in maniera analoga a quello che avviene per i padri, la propria nazionalità ai figli ma anche nei casi di figli di donne apolidi *de facto* che danno alla luce figli sul territorio italiano, esaminando le possibili soluzioni a disposizione per non fare ricadere anche i minori nello stato di apolidia.

Abstract: The article analyzes the Italian legislation on citizenship and recognition of stateless status with reference to the status of women born before the approval of our Constitution. As is well known, in fact, the citizenship law of 1912 did not provide for the possibility of transmission by the female line of citizenship and foresaw the loss of it for women married to foreign citizens, with important repercussions on *iure sanguinis* descent. The paper will therefore examine the complexities due to the implementation of this law and how to overcome its highly discriminatory effects on descendants. This analysis will be carried out taking into account the now granitic jurisprudence of the Supreme Court on the subject as a consequence of the important pronouncements of the Constitutional Court that declared unconstitutional articles 2, paragraph 2 and 10, paragraph 3 of Law no. 555/1912. In the context of the recognition of stateless status, the gender is still relevant in all the cases where national legislations do not allow women to pass on their nationality to their children or regarding the cases of children of *de facto* stateless women who give birth to children on Italian territory, examining the possible solutions available to avoid having minors also affected by the stateless *status*.

Parole chiave: cittadinanza, discendenza, donne, apolidia, discriminazione, accertamento giudiziale

1. La cittadinanza italiana, tra riconoscimento, acquisizione e discriminazione

La nozione di cittadinanza come *status civitatis* sottende l'idea di uguaglianza legata all'appartenenza a una stessa comunità e si concretizza nell'attribuzione di tale *status* legale a tutti i membri della stessa. La cittadinanza, infatti, è al tempo stesso strumento di inclusione ma anche di esclusione dalla comunità politica – rappresenta un meccanismo di inclusione proprio perché esclude l'altro, il non cittadino – e, come tale, è sempre stata motivo di lotta e di rivendicazione di diritti per le implicazioni e le tutele di cui è portatrice¹. È stato infatti correttamente rilevato come «inclusione ed esclusione non sono due caratteristiche indipendenti della cittadinanza, immaginabili l'una in assenza dell'altra; affinché vi siano degli inclusi è necessario che vi siano degli esclusi. In questo senso la storia della cittadinanza... è la storia di un percorso di inclusione esclusiva»².

Nell'ordinamento italiano, come in molti ordinamenti giuridici contemporanei, lo *status civitatis* può essere riconosciuto o acquisito.

Il riconoscimento della cittadinanza presuppone che la persona che lo invoca sia sempre stata in possesso dello *status* di cittadino/a italiano/a, fin dalla sua nascita, perché gli/le è stato trasmesso dai suoi ascendenti e il diritto allo stesso non è mai venuto meno.

L'acquisto della cittadinanza italiana implica invece che lo *status* venga, appunto, “acquisito” in un momento successivo alla nascita, in presenza di determinate condizioni e requisiti *ad hoc*, previsti espressamente dalla normativa nazionale. Questo è il caso dell'acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio, per naturalizzazione a fronte del possesso di requisiti minimi di residenza e reddito nello Stato, o al compimento dei diciotto anni per gli stranieri nati e residenti ininterrottamente nel territorio della Repubblica.

Nel nostro ordinamento il riconoscimento della cittadinanza italiana, quale *status civitatis*, si è sempre fondato sulla nozione giuridica di *ius sanguinis*, ovvero della trasmissione della stessa tramite la discendenza o la filiazione³, contrapponendosi alla nozione giuridica di *ius soli* che presuppone, invece, che lo *status* di cittadino di un determinato paese possa essere acquisito per il semplice fatto di essere nato nel territorio dello stesso.

¹ G. MORO, *Cittadinanza*, «Lessico democratico», vol. 7, Mondadori Università, Milano, 2020, p. 28.

² E. GARGIULO, *L'inclusione esclusiva. Sociologia della cittadinanza sociale*, Franco Angeli, Milano, 2008, p. 9.

³ Il termine giuridicamente più corretto dovrebbe dunque essere *ius filiationis*, in quanto la cittadinanza è attribuita per l'essere considerato figlio di cittadino dall'ordinamento e non solo per essere figlio biologico. L'ordinamento italiano, infatti, usa spesso delle presunzioni per determinare la filiazione. M. MELLONE, *L'accertamento giudiziario della cittadinanza italiana iure sanguinis. Un viaggio interdisciplinare alla ricerca delle origini italiane*, Giappichelli Editore, Torino 2022, p. 14.

La possibilità di trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* è prevista nel nostro ordinamento già dalla l. 13 giugno 1912, n. 555 ed è poi stata confermata dalla l. 5 febbraio 1992, n. 91 in cui il riconoscimento dello *status* di cittadino legato alla nascita sul territorio riguarda solo ipotesi marginali, in cui in mancanza del riconoscimento dello stesso si crea un rischio concreto di creare casi di apolidia⁴.

Pertanto, nel nostro ordinamento giuridico la cittadinanza si è sempre trasmessa tramite discendenza o filiazione senza che vi fosse alcun limite temporale alla possibilità di rivendicare il riconoscimento di tale *status*, nei casi in cui lo stesso non fosse mai stato registrato o fosse per qualche motivo apparentemente andato perduto.

Le modifiche, anche recenti, della normativa in materia di cittadinanza e le proposte di legge presentate per l'ampliamento dello *ius soli* non hanno al momento inciso sul riconoscimento della cittadinanza per discendenza, che resta dunque l'ipotesi principale per il riconoscimento della cittadinanza italiana: questo comporta che la procedura per il riconoscimento del possesso ininterrotto della cittadinanza italiana ai discendenti di avo o ava italiana non ha subito alcuna modifica e resta assolutamente inalterata, anche nelle sue criticità⁵, che riguardano il carattere altamente discriminatorio che ha sempre caratterizzato e caratterizza ancora oggi, la disciplina giuridica in tema di cittadinanza, con riferimento ai discendenti di donne italiane che hanno perso la cittadinanza o che non l'hanno potuta trasmettere ai figli, prima del 1 gennaio 1948⁶.

Infatti, sia all'interno delle previsioni codicistiche del 1865, sia nella citata l. n. 555/1912, la donna, nella sua duplice veste di moglie e madre, era collocata in una posizione di grave inferiorità rispetto all'uomo.

Era infatti previsto espressamente dall'art. 14 del codice civile del 1865 e dall'art. 10, comma 3, della l. n. 555/1912 che la donna che avesse contratto matrimonio con un cittadino straniero, acquisendo la cittadinanza dello stesso, perdesse la cittadinanza italiana. Non solo, ma secondo quanto previsto dall'art. 4 c.c. del 1865 e dall'art. 1 della l. n. 555/1912 non poteva, se non in ipotesi residuali, neppure trasmettere la cittadinanza italiana *iure sanguinis* ai figli.

Solo con l'entrata in vigore della Costituzione, il 1° gennaio 1948, è stato riconosciuto espressamente alle donne il diritto di trasmettere lo *status civitatis* ai figli e di non perdere il proprio solo per aver sposato un cittadino straniero. Tuttavia nonostante l'apparente uguaglianza⁷ riconosciuta a donne e uomini dalla nostra

⁴ R. CALVIGIONI, T. PIOLA, *Il riconoscimento della cittadinanza italiana iure sanguinis. Il rimpatrio degli stranieri di origine italiana*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2020, p. 13.

⁵ *Idem*, *op. cit.*, p. 15.

⁶ M. MELLONE, *Disciplina della cittadinanza italiana e donne cittadine, una discriminazione mai terminata*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 23.

⁷ Vi è un corposo filone di studi che ritiene che anche la cittadinanza post-bellica celi in sé elevati profili discriminatori nell'accesso ai diritti politici, sociali, civili ed economici legati alla cittadinanza per quanto riguarda le donne. In merito si veda D. CHERUBINI, *Nuove cittadine, nuove cittadinanze?*

Carta costituzionale, gli effetti discriminatori delle norme sopracitate sono perdurati nel tempo e perdurano ancora oggi. In pratica la nuova legislazione non aveva carattere retroattivo e i figli nati da donna italiana prima del 1948 non potevano essere riconosciuti automaticamente come italiani. Il legislatore non aveva infatti provveduto immediatamente nel 1948 ad abrogare le norme discriminatorie presenti nella l. n. 555, ma le ha lasciate in vigore fino a quando l'incompatibilità delle stesse con il principio di uguaglianza di uomini e donne sancito dalla nuova Costituzione è stata portata all'attenzione della Corte costituzionale, diversi anni dopo⁸.

Solo successivamente, nel 1992, il legislatore si è premurato di codificare quanto sancito dalla Corte nella attuale legge organica sulla cittadinanza⁹.

Ciò nonostante il nostro ordinamento risente ancora oggi della mancanza di tempestività del legislatore, che ha comportato lo sviluppo di un ampio contenzioso giudiziario di merito, volto a cancellare gli effetti delle norme discriminatorie sopracitate, resosi necessario anche a fronte di una totale assenza di cooperazione in tale senso da parte delle Autorità Amministrative.

2. L'intervento della Corte costituzionale e della Corte di cassazione

Come detto, la l. n. 555/1912 prevedeva all'art. 1 che è cittadino per nascita «[...] il figlio di padre cittadino; il figlio di madre cittadina se il padre è ignoto o non ha la cittadinanza italiana, né quella di altro Stato, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza del padre straniero secondo la legge dello Stato al quale questi appartiene; chi è nato nel [Regno] se entrambi i genitori o sono ignoti o non hanno la cittadinanza italiana, né quella di altro Stato, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori stranieri secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono. Il figlio di ignoti trovato in Italia si presume fino a prova in contrario nato nel [Regno]». Era dunque prevista la trasmissione *iure sanguinis* della cittadinanza italiana esclusivamente per discendenza paterna e solo residualmente dalla madre.

L'art. 2 successivo disponeva che «Il riconoscimento o la dichiarazione giudiziale della filiazione durante la minore età del figlio che non sia emancipato, ne determina la cittadinanza secondo le norme della presente legge», così confermando l'esclusione della trasmissione della cittadinanza per derivazione materna.

Donne migranti e pratiche di partecipazione, Meltemi Editore, Milano, 2018, pp. 44 ss.

⁸ In proposito si fa riferimento alle sentenze della Corte costituzionale n. 87 del 16 aprile 1975 e n. 30 del 28 gennaio 1983.

⁹ L. BUSOTTI, *La cittadinanza degli italiani, Analisi storica e critica sociologica di una questione irrisolta*, Franco Angeli, Milano, 2002.

L'art. 10, comma 3 della legge prevedeva altresì la perdita automatica della cittadinanza italiana per la donna che avesse contratto matrimonio con cittadino straniero: «La donna cittadina che si marita a uno straniero perde la cittadinanza italiana, sempreché il marito possieda una cittadinanza che pel fatto del matrimonio a lei si comunichi».

Da ultimo l'art. 11 della l. n. 555/1912 stabiliva che la cittadina italiana perdeva il proprio *status* anche nei casi in cui il marito cittadino italiano avesse acquisito una cittadinanza straniera e la stessa si estendesse alla moglie in virtù dell'applicazione della legge straniera¹⁰.

La Corte costituzionale con la pronuncia n. 87/1975¹¹ ha ritenuto il dettato dell'art. 10, comma 3, l. n. 155/1912 discriminatorio e in contrasto con il principio di parità tra i sessi di cui all'art. 3 della Costituzione, rilevando che «L'art. 10 si ispira, come risulta dalla dottrina e dai commenti susseguenti alla sua emanazione, alla concezione imperante nel 1912 di considerare la donna come giuridicamente inferiore all'uomo e addirittura come persona non avente la completa capacità giuridica (fra l'altro a quel tempo non erano riconosciuti alla donna diritti politici attivi e passivi ed erano estremamente limitati i diritti di accedere a funzioni pubbliche), concezione che non risponde ed anzi contrasta ai principi della Costituzione che attribuisce pari dignità sociale ed uguaglianza avanti alla legge di tutti i cittadini senza distinzione di sesso e ordina il matrimonio sull'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi. È indubbio che la norma impugnata, stabilendo nei riguardi esclusivamente della donna la perdita della cittadinanza italiana, crea una ingiustificata e non razionale disparità di trattamento fra i due coniugi. La differenza di trattamento dell'uomo e della donna e la condizione di minorazione ed inferiorità in cui quest'ultima è posta dalla norma impugnata si evidenzia ancora maggiormente per il fatto che la perdita della cittadinanza, stato giuridico costituzionalmente protetto e che importa una serie di diritti nel campo privatistico e pubblicistico e inoltre, in particolare, diritti politici, ha luogo senza che sia in alcun modo richiesta la volontà dell'interessata e anche contro la volontà di questa».

La Corte ha poi rilevato anche la contrarietà della norma con il principio di parità tra i coniugi e della tutela dell'unità familiare di cui all'art. 29 Cost., potendo incidere sulla libera autodeterminazione della donna, inducendola a non contrarre matrimonio per non perdere la propria cittadinanza e per trasmetterla ai propri figli¹².

¹⁰ L'art. 11 è stato tacitamente abrogato dalla legge 19 maggio 1975, n. 151, ma non è stato mai dichiarato incostituzionale e ha dunque prodotto effetti legittimi e come tale non più contestabili fino al 1975.

¹¹ Corte cost., sent. n. 87 del 9 aprile 1975.

¹² La Corte costituzionale in proposito ha rilevato come il citato art. 10 creasse «una gravissima disuguaglianza morale, giuridica e politica dei coniugi e pone la donna in uno stato di evidente

La successiva pronuncia della Corte costituzionale n. 30/1983¹³ ha, parimenti, dichiarato incostituzionale altra norma della l. n. 555/1912 e specificamente l'art. 1 n. 2, ritenendolo discriminatorio, poiché trattava in maniera differenziata i figli legittimi di padre italiano e madre straniera, rispetto a quelli di madre italiana e padre straniero. Più precisamente, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la legge nella parte in cui non prevedeva che fosse cittadino italiano il figlio di madre che aveva perso la cittadinanza italiana a seguito di matrimonio con un cittadino straniero perché contrastante con il principio di uguaglianza previsto dalla Costituzione della Repubblica italiana.

Il Giudice delle leggi nel sancire detta incostituzionalità ha, peraltro, rilevato come la stessa fosse stata elaborata in un momento storico politico in cui la figura della donna era in posizione di inferiorità giuridica, affermando: «In definitiva, l'art. 1, n. 1, della legge n. 555 del 1912 rappresenta una tipica espressione della diversità di posizione giuridica e morale dei coniugi, ritenuta necessaria dal legislatore di quel tempo per realizzare l'unità familiare, mediante l'assoggettamento della moglie e dei figli alla condizione, rispettivamente, del marito e del padre. Né va dimenticato che la disciplina impugnata contrasta con il principio di eguaglianza, giacché tratta in modo diverso i figli legittimi di padre italiano e di madre straniera rispetto ai figli legittimi di padre straniero e madre italiana».

In virtù di tali pronunce la trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* anche per discendenza materna non è dunque più stata in discussione almeno a far tempo dal 1948, in quanto le pronunce della Corte costituzionale producono certamente effetti retroattivi, quanto meno fino a tale data.

Da precisare, peraltro, che con legge 21 aprile 1983, n. 123, si è ripristinato il principio di parità tra uomo e donna, con riguardo alla trasmissione della cittadinanza, prevedendo che «è cittadino italiano il figlio minorenni, anche adottivo, di padre cittadino o di madre cittadina».

Ciò nonostante, anche in seguito alle decisioni del Giudice delle leggi, è rimasto aperto il problema, in assenza di una previsione legislativa espressa, di tutti quei casi nei quali la discendenza risultasse, almeno apparentemente, interrotta dal fatto che l'ascendente di sesso femminile era nata e si era sposata prima del 1948.

inferiorità, privandola automaticamente, per il solo fatto del matrimonio, dei diritti del cittadino italiano. Come rileva il giudice a quo, la norma non giova, rispetto all'ordinamento italiano, all'unità familiare voluta dall'art. 29 della Costituzione, ma anzi è ad essa contraria, in quanto potrebbe indurre la donna, per non perdere un impiego per cui sia richiesta la cittadinanza italiana o per non privarsi della protezione giuridica riservata ai cittadini italiani o del diritto ad accedere a cariche ed uffici pubblici, a non compiere l'atto giuridico del matrimonio o a sciogliere questo una volta compiuto».

¹³ Corte cost., sent. 28 gennaio 1983 n. 30, nella quale si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, n. 2, della l. 13 giugno 1912, n. 555.

In proposito si segnala come la Corte costituzionale avesse più volte ribadito il principio secondo cui la pronuncia di illegittimità costituzionale di una norma non possa avere effetti retroattivi a periodi precedenti l'entrata in vigore della Costituzione, ma a questo problema ha offerto soluzione la Corte di cassazione, già investita del problema nel 1996, pronunciandosi a favore del riconoscimento della cittadinanza per il soggetto, nato anteriormente al 1948 e figlio di padre straniero e madre italiana che aveva perduto la cittadinanza a seguito del matrimonio, stabilendo il principio per il quale la non retroattività delle pronunce di incostituzionalità si applica solo ai rapporti già esauriti, non potendo ritenere tale la filiazione che si tramanda, e conseguentemente non si esaurisce ma si trasmette ininterrottamente¹⁴.

La giurisprudenza ha poi più volte ribadito che il principio della irretroattività delle pronunce di incostituzionalità «corrisponde comunque a quelli della questione prospettata al giudice delle leggi, che ne afferma l'ammissibilità solo quando il rapporto cui la norma della cui costituzionalità si dubita sia ancora giustiziabile, cioè assoggettabile ad un giudizio che lo regoli in base alla disciplina in contrasto con la carta fondamentale e suscettibile di modifiche, e non quindi allorché esso sia ormai esaurito e concluso per effetto di norme diverse che lo abbiano ormai chiuso in via definitiva»¹⁵.

La cittadinanza è uno stato personale dell'individuo che lo rende parte della popolazione di un certo Paese, dal cui conferimento discendono diritti e doveri non solo rispetto al governo di esso ma anche nei confronti della società a cui tale individuo afferisce.

L'attuale normativa sulla cittadinanza – l. n. 91/1992 – all'art. 1 prevede la trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* sia per discendenza paterna che materna¹⁶ e prevede che la stessa non si può perdere per motivi politici¹⁷, potendovi rinunciare solo il diretto interessato con una manifestazione di volontà espressa con l'ovvia conseguenza che lo *status* di cittadino, dunque, è «permanente

¹⁴ Cass., sentenze n. 6297 del 10 luglio 1996 e n. 10086 del 18 novembre 1996.

¹⁵ Cass., SU, sentenze n. 4466 e n. 4467 del 25 febbraio 2009 e prima Cass., SU, sent. n. 16450 del 18 luglio 2006.

¹⁶ Va precisato che il principio di parità nella trasmissione della cittadinanza italiana è accettato anche per le persone nate prima dell'entrata in vigore di questa legge, in virtù delle pronunce della Corte costituzionale e dalla Corte di cassazione. La Pubblica amministrazione, tuttavia, continua a non aderire a tale orientamento giurisprudenziale, ritenendo, al contrario, che l'avo-donna trasmetta la cittadinanza solo a decorrere dall'entrata in vigore della Costituzione. Ne consegue che, mentre i discendenti di madre italiana nati dopo il 1° gennaio 1948 possono ottenere il riconoscimento della cittadinanza direttamente in via amministrativa (tramite Consolato se residenti all'estero, o tramite istanza al Sindaco, se si trasferiscono temporaneamente in Italia o già vi risiedono), nel caso in cui invece il discendente di madre italiana sia nato prima del 1948, sarà necessario avviare un'azione giudiziaria in Italia.

¹⁷I casi di perdita della cittadinanza sono regolati all'art. 12 mentre quelli di revoca all'art. 10.

ed ha effetti perduranti nel tempo che si manifestano nell'esercizio dei diritti conseguenti» (Cass. SU n. 4466 e n. 4467 del 2009).

La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979 e ratificata dalla l. 14 marzo 1985, n. 132, prevede che alle donne spettano «diritti uguali a quelli degli uomini in materia di acquisto, mutamento e conservazione della cittadinanza»

Mantenere gli effetti discriminatori della legge del 1912, anche con riferimento al periodo precedente al 1948, comporterebbe dunque una violazione anche di tale norma.

La Corte di cassazione, investita nuovamente della questione, in tempi più recenti ha correttamente ribadito come «la cittadinanza assume il suo senso e significato non solo nella disciplina dei rapporti verticali del suo titolare con lo Stato che esercita poteri sovrani nei suoi confronti, ma anche in quelli orizzontali con gli altri appartenenti alla società cui egli partecipa con lui titolari del medesimo stato (art. 4 Cost.). Attraverso il rapporto di filiazione che collega una persona alla formazione sociale intermedia costituita dalla famiglia “società naturale” (artt. 2 e 29 Cost.), la persona entra in rapporto con l'intera società e ha diritto al riconoscimento dello stato di cittadino e dei diritti e doveri conseguenti. Perciò correttamente si afferma che lo stato di cittadino, effetto della condizione di figlio, come questa, costituisce una qualità essenziale della persona, con caratteri d'assolutezza, originarietà, indisponibilità ed imprescrittibilità, che lo rendono giustiziabile in ogni tempo e di regola non definibile come esaurito o chiuso, se non quando risulti denegato o riconosciuto da sentenza passata in giudicato» (Corte di cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 4466/2009), consacrando così il principio per il quale il riconoscimento della cittadinanza può avvenire in qualunque momento, anche dopo diverso tempo e molte generazioni e che fino all'emanazione di una pronuncia giudiziale che deponga in senso eventualmente negativo, il rapporto stesso con il cittadino italiano ascendente originario non può considerarsi esaurito. Infatti, in mancanza di una sentenza passata in giudicato che abbia reso definitiva la perdita o il mancato acquisto della cittadinanza, il permanere nei confronti di una persona degli effetti della l. n. 155/1912 comporta il perdurare delle conseguenze di una normativa discriminatoria, altamente lesiva dei diritti fondamentali della donna ed è, dunque, da ritenersi inammissibile.

La nuova normativa antidiscriminatoria (la citata Convenzione di New York ma anche il d.lgs. n. 198 del 2006 sulle Pari opportunità) e il dettato stesso della nostra Carta costituzionale rendono assoluta la tutela del diritto fondamentale a non essere discriminati per ragioni di sesso; diritto invece leso dalla normativa del 1912.

Tale tutela assoluta dovrebbe necessariamente comportare «una retroattività oltre la data di entrata in vigore della Costituzione e un'incidenza nel tempo analoga a quella riconosciuta nello spazio da questa Corte (S.U. ord. 29 maggio 2008 n. 14201 e sent. 11 marzo 2004 n. 5044), essendo in gioco diritti inviolabili

della donna ad essere trattata non diversamente dall'uomo, che la Carta all'art. 2 "riconosce" e non attribuisce, anche in riferimento al ruolo dei coniugi nella famiglia (C. Cost. n. 81/87)» (Cass. SU n. 4466/2009).

3. L'accertamento della cittadinanza *iure sanguinis* in caso di discendenza femminile prima del 1948

La l. n. 91/1992 non specifica come debba avvenire il riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* né le altre fonti normative secondarie in tema di cittadinanza stabiliscono che l'accertamento del legame di discendenza per il riconoscimento della cittadinanza originaria debba sempre passare da una Autorità amministrativa.

A fronte dell'aumento delle richieste di riconoscimento delle cittadinanze *iure sanguinis* in seguito alla pronunce costituzionali sopra citate, il Ministero dell'interno ha ritenuto necessario emanare la circolare K.28.1 dell'8 aprile 1991, nella quale venivano fornite indicazioni di tipo procedurale e di metodo sul riconoscimento della cittadinanza e in particolare veniva attribuita alle Rappresentanze diplomatiche italiane la competenza a ricevere le domande di accertamento della cittadinanza *iure sanguinis* degli stranieri residenti all'estero e ai Comuni di residenza quella degli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio della Repubblica.

All'interno della stessa, pur non avente forza di legge, veniva dunque delineata come possibile solo una procedura amministrativa.

La l. n. 151 del 1975 (di riforma del diritto di famiglia), cercando di riparare a quanto avvenuto in precedenza, aveva stabilito la possibilità di recupero della cittadinanza italiana per le donne che l'avessero persa a causa della applicazione della norma discriminatoria sopra descritta, e che ne avessero fatto esplicita richiesta. Prevede l'art. 219 della citata legge che «la donna che, per effetto di matrimonio con lo straniero [...] ha perduto la cittadinanza [...] prima dell'entrata in vigore della presente legge, la riacquista con dichiarazione resa all'autorità competente»¹⁸, cioè all'Ufficiale di stato civile della città dove risiede o intende stabilire la sua residenza o, in caso di residenza all'estero, alle autorità diplomatiche o consolari (cfr. l. n. 91 del 1992, artt. 7 e 23 e del DPR 18 aprile 1994, n. 362, art. 1, norme che hanno sostituito l'art. 36 disp. att. c.c.).

Le pronunce della Cassazione SU n. 12061/1998 e n. 3331/2004¹⁹ hanno collegato il recupero della cittadinanza alla dichiarazione prevista dalla l. n. 151/1975, art. 219, ritenendo la prima che il riferimento nella sentenza Corte cost.

¹⁸ Legge 19 maggio 1975, n. 555.

¹⁹ Cass., SU, sentenze n. 12061 del 27 novembre 1998 e n. 3331 del 19 febbraio 2004.

n. 87 del 1975 alla perdita della cittadinanza contro la volontà della donna, naturalmente escluda un riacquisto dello stato senza la volontà della stessa e affermandosi, nella seconda, che tale atto avrebbe natura costitutiva almeno con riferimento alla cittadinanza perduta prima dell'entrata in vigore della l. n. 151 del 1975. Prevedeva inoltre la norma una disciplina di tipo amministrativo.

Tuttavia, il dettato della norma secondo cui il riacquisto si ha “con” la dichiarazione e non “per effetto” di questa, non rende tale atto come costitutivo, anche se le autorità amministrative sono tenute a “riconoscere”, con decreto ministeriale, il diritto al recupero della cittadinanza perduta a decorrere dal giorno successivo a quello in cui sono state adempiute tutte le formalità richieste (l. 91/1992, art. 15).

L'atto non è costitutivo in quanto il diritto è sempre stato esistente.

Come per lo *status* di apolide, anche per lo *status* di cittadino la disamina amministrativa e il decreto del Ministro dell'interno che a essa consegue (l. n. 91/1991, artt. 7 e 8 in materia di cittadinanza *iure matrimonii*) riguardano un diritto soggettivo e devono essere considerati atti vincolati²⁰ che non possono che fondarsi sui documenti prodotti da chi li richiede, senza alcun margine di discrezionalità da parte della pubblica amministrazione, in applicazione dei principi d'imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.).

Ciò nonostante la Pubblica amministrazione ha ribadito in moltissime occasioni²¹ come ancora oggi, nella loro interpretazione, i discendenti di donne che hanno perso la propria cittadinanza prima del 1948, senza manifestazione di volontà espressa, per il solo fatto di aver sposato un cittadino straniero o che comunque non hanno potuto trasmettere la cittadinanza ai figli a causa delle norme all'epoca vigenti, non hanno diritto alla cittadinanza italiana.

Tale orientamento è stato confermato con il rigetto delle richieste avanzate per via amministrativa dai discendenti di tali donne, con la necessaria conclusione che l'unica strada percorribile per vedere accertato quel diritto allo *status civitas*, mai esaurito secondo quanto statuito dalla Cassazione, è quella della richiesta di accertamento giudiziale della sussistenza dello stesso in capo ai discendenti delle donne ingiustamente discriminate dalla normativa²².

La procedura dell'accertamento giudiziale è espressamente prevista dall'art. 9 del nostro codice civile che prevede che il Tribunale ordinario è competente, tra le altre, anche per tutte le cause relative allo stato e alla capacità delle persone. Il Tribunale di Roma ha più volte ribadito la non necessarietà di presentare una

²⁰ Trattasi di atti vincolati quanto all'adozione, ma subordinati alla sussistenza di determinati requisiti. In P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 25.

²¹ Basta controllare un qualunque sito di una Rappresentanza diplomatica consolare italiana all'estero per vedere costantemente riaffermata tale informazione.

²² La dottrina è concorde nel ritenere che l'Autorità giudiziaria ordinaria è competente qualora vi sia una contestazione relativa allo *status* di cittadino.

prima istanza per via amministrativa e ha altresì affermato che l'autorità da convenire in giudizio in tale procedura è il Ministero dell'interno, sulla base del fatto che «l'autorità consolare è competente in ordine all'accertamento della sussistenza delle condizioni previste dalla legge nelle differenti ipotesi previste dal comma 2 dell'art. 16 DPR n. 572/1993 (regolamento di esecuzione della legge n. 91/92) (artt. 2 commi 2 e 3, 3 comma 4, 4 comma 1 lett. c, 4 comma 2, 11, 13 comma 1 lett. c) e d), 14 e 17 L. n. 91/92), in tutte le altre ipotesi, tra le quali quella che qui ci occupa, competente in ordine all'accertamento della sussistenza dei requisiti per il riconoscimento della cittadinanza italiana è il Ministero dell'Interno al quale l'Autorità Diplomatica o consolare trasmette copia dell'istanza e della documentazione prodotta dall'interessato (art. 16 comma 4 DPR cit.)» con conseguente necessità di procedere con l'accertamento giudiziale²³.

L'accertamento giudiziale dello stato di cittadino non è vincolato ai medesimi limiti dell'azione della P.A. e, nel caso di perdita della cittadinanza per il matrimonio di donna con straniero anteriore al 1948 ma anche al 1975, può essere richiesto anche senza che la donna abbia effettivamente presentato la richiesta di cui all'art. 219 della l. n. 151/1975 (in merito alla dicotomia valutazione amministrativa e accertamento giurisdizionale, per il riconoscimento dello stato di apolidia e cittadinanza, cfr. anche Corte Suprema di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 28873 del 2008²⁴).

Il diritto ad acquisire lo stato di cittadino, perché illegittimamente mai acquisito, è conseguenza “automatica” della applicazione di una legge dichiarata incostituzionale a decorrere dal 1° gennaio 1948, che ha effetto retroattivo e in mancanza di cooperazione da parte della autorità amministrativa può e deve avvenire in via giudiziale.

La Suprema Corte ha infatti ribadito che «gli effetti prodotti da una legge ingiusta e discriminante nei rapporti di filiazione e coniugio e sullo stato di cittadinanza, che perdurino nel tempo, non possono che venire meno, anche in caso di morte di taluno degli ascendenti, con la cessazione di efficacia di tale legge, che decorre, dal 1 gennaio 1948, data dalla quale la cittadinanza deve ritenersi automaticamente recuperata per coloro che l'hanno perduta o non l'hanno acquistata a causa di una norma ingiusta, ove non vi sia stata una espressa rinuncia allo stato degli aventi diritto. Le norme pre-costituzionali riconosciute illegittime per effetto di sentenze del giudice della legge, sono inapplicabili e non hanno più effetto dal 1° gennaio 1948 sui rapporti su cui ancora incidono, se permanga la discriminazione delle persone per il loro sesso o la preminenza del marito nei rapporti familiari, sempre che vi sia una persona sulla quale determinano ancora

²³ *Ex multis*: Tribunale di Roma, sentenze n. 5762 del 6 aprile 2017, RG n 47550/2016, sentenza 14791/17 del 20 luglio 2017, RG n 12664/2017.

²⁴ Cass., SU, sent. n. 28873 del 9 dicembre 2008.

conseguenze ingiuste, ma giustiziabili, cioè tutelabili in sede giurisdizionale» (Cass., SU, sentenze n. 4466 e n. 4467/2009) e questo anche nei casi in cui sia intervenuta la morte degli ascendenti, a meno che gli stessi non abbiano espressamente rinunciato alla cittadinanza italiana o abbiano all'epoca, quando non erano ammesse due cittadinanze, chiesto volontariamente la naturalizzazione nel paese ospitante.

Il Tribunale di Roma, competente per coloro che vogliono richiedere l'accertamento della cittadinanza *iure sanguinis* e siano residenti all'estero sino al 22 giugno 2022²⁵, così come altri Tribunali di merito, negli ultimi anni, riprendendo il granitico orientamento della Cassazione, si sono espressi numerose volte a favore del riconoscimento della cittadinanza a persone che chiedevano la concessione della stessa per diritto *iure sanguinis* perché discendenti per via materna di cittadini italiani per nascita prima del 1948, *ex art. 1, lett. a), l. n. 91/92*²⁶ cercando di porre fine al protrarsi degli effetti discriminatori nei confronti delle donne cittadine e dei loro discendenti, vista la mancanza di un intervento legislativo in tale senso e di cooperazione da parte dell'Amministrazione.

4. Il fenomeno dell'apolidia

L'apolide, per sua definizione, è un individuo a cui non è riconosciuta la cittadinanza di nessuno Stato.

L'apolidia²⁷, dunque, intesa come *status* che implica l'assenza di cittadinanza comporta evidentemente per chi si trova in tale condizione un elevato grado di esclusione e di mancato riconoscimento di diritti.

Avere una nazionalità è un diritto fondamentale dell'individuo, garantito da numerose Convenzioni internazionali²⁸ proprio perché alla appartenenza giuridica

²⁵ A far tempo dal 22 giugno 2022, il foro territorialmente competente per le cause di accertamento dello stato della cittadinanza italiana *iure sanguinis*, quando il richiedente risiede all'estero, è quello del Comune di nascita del padre, della madre o dell'avo cittadini italiani. Questo è quanto stabilisce il comma 36 dell'art. 1 della legge di riforma del processo civile n. 206 del 26.11.2021, entrata in vigore il 24.12.2021, che ha modificato il comma 5 dell'art. 4 del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, che regola attualmente e fino al detto termine la competenza in materia.

²⁶ *Ex multis*: Tribunale di Roma, sentenze n. 6946/17, n. 14791/17, n. 17377/17, 24. ord. 19 febbraio 2018, RG. 62522/17, 25. ord. 18 aprile 2018, RG. 76034/17, ord. 25 luglio 2019, RG. 39541/2018, ord. 9 ottobre 2020, RG. 35066/2019.

²⁷ In relazione alle ampie problematiche connesse alla nozione giuridica di apolidia si veda G. STROZZI, *Apolidia*, «Digesto delle discipline pubblicistiche», Utet, Torino, 1987, p.275 e ss; G. BISCOTTINI, *Apolidia*, «Enciclopedia del diritto», Giuffrè, Milano, 1958, pp. 612 ss.

²⁸ La Convenzione relativa allo *status* degli apolidi adottata a New York il 28 settembre 1954, è entrata in vigore il 6 giugno 1960 e all'inizio del 2022 vincola 96 Stati. L'Italia l'ha ratificata con legge 1° febbraio 1962, n. 306. Per un primo commento si veda G.S. GOODWIN GIL, *Convention related to the status of stateless Person*, «Audiovisual Library of International Law»,

e politica ad una comunità è collegato il godimento di numerosi diritti fondamentali, quali il diritto all'istruzione, il diritto alla salute, ma anche la libertà di movimento da uno Stato all'altro, e in più generale il diritto ad avere un'identità. La cittadinanza inoltre garantisce, o almeno dovrebbe, protezione da parte dello Stato che la attribuisce e la sua mancanza determina non solo l'esclusione dal godimento di tutti i diritti sopracitati ma anche l'assenza di qualsiasi forma di tutela, per gli individui che sono di fatto privati dell'appartenenza ad una comunità politica.

È evidente come l'apolidia rappresenti una categoria di eccezione proprio rispetto a quel diritto alla cittadinanza e alla nazionalità, consacrato nell'ambito del diritto internazionale, anche attraverso le Convenzioni sopra ricordate²⁹.

Al fine di chiarire la nozione giuridica di apolidia è necessario partire dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 1954³⁰, avente ad oggetto lo *status* delle persone apolidi. Ai sensi dell'art. 1 della stessa, infatti, è apolide chi non è considerato cittadino da parte di nessuno Stato conformemente alla propria legislazione³¹.

La Convenzione si poneva come obiettivo quello di adottare una formulazione univoca della nozione di apolidia e al contempo di fornire uno standard minimo di trattamento che tutti gli Stati contraenti devono garantire per la protezione di tali individui, senza però identificare in alcun modo le modalità di accertamento di tale *status* giuridico né come determinare con quanti Stati un ipotetico apolide possa avere o meno legami e rispetto dunque a quanti e quali Stati debba fornire prova di non essere cittadino.

La definizione di apolidia data dall'art. 1 della Convenzione di New York³², è formulata in modo negativo ma deve essere scorporata in due elementi costitutivi:

<http://legal.un.org/avl/pdf/ha/cssp/cssp_e.pdf>. La Convenzione per la riduzione dell'apolidia è stata adottata a New York il 30 agosto 1971, entrata in vigore il 13 dicembre 1975 e all'inizio del 2022 vincola 78 Stati. L'Italia l'ha ratificata con legge 29 settembre 2015, n. 162. Per un primo commento si veda G.S. GOODWIN GIL, *Convention on the Reduction of Statelessness*, «Audiovisual Library of International Law», <https://legal.un.org/avl/pdf/ha/crs/crs_e.pdf>. Convenzione europea sulla nazionalità, del 6 novembre 1997, entrata in vigore l'1° marzo 2000; Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione dei casi di apolidia in relazione alla successione degli Stati del 19 maggio 2006; Convenzione europea sui diritti dell'uomo (CEDU firmata nel 1950 dal Consiglio d'Europa: è un trattato internazionale volto a tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali in Europa).

²⁹ F. CORBETTA, *Osservazioni in tema di accertamento della condizione di apolidia*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2005, n. 2, Franco Angeli, Milano, pp. 28 ss.

³⁰ Convenzione relativa allo *status* degli apolidi adottata a New York il 28 settembre 1954, entrata in vigore il 6 giugno 1960.

³¹ *Idem*, art. 1: «Ai fini della presente Convenzione, il termine “apolide” indica una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino nell'applicazione della sua legislazione».

³² *Idem*.

l'individuazione dello Stato con cui la persona ha dei legami e cosa debba essere identificato come Stato.

Per quanto riguarda il primo elemento, relativo al campo d'indagine nell'analisi delle domande di riconoscimento dell'apolidia, deve essere limitato agli Stati con cui il richiedente ha dei legami effettivi come, ad esempio, la nascita sul territorio di uno Stato o l'avervi risieduto in maniera abituale, il matrimonio o la discendenza da cittadini dello Stato in questione. In materia, sia l'UNHCR, nel proprio Manuale per la protezione delle persone apolidi del 2014³³, sia la giurisprudenza di merito³⁴ hanno chiarito che il campo di indagine per verificare se una persona sia o meno apolide non va esteso a tutti i Paesi del mondo, venendosi in tal caso a richiedere al richiedente una prova di tipo diabolico, ma soltanto agli Stati con cui il richiedente abbia dei legami pertinenti ed effettivi. Per l'individuazione del secondo elemento costitutivo, ovvero la definizione di Stato, si deve partire dalla Convenzione di Montevideo del 1933 sui diritti e i doveri degli Stati³⁵, per la quale uno Stato si ritiene costituito quando ha una popolazione permanente, un territorio definito, un governo con poteri esecutivi riconosciuti e la capacità di intrattenere rapporti con altri Stati. Tra gli altri criteri di definizione della nozione giuridica di Stato emersi nel diritto internazionale vi sono l'effettivo esercizio dei poteri di governo da parte dell'entità in esame, il diritto all'autodeterminazione, il divieto dell'uso della forza e il consenso dello Stato che esercitava in precedenza un controllo sul territorio in oggetto³⁶.

Con riferimento proprio al fenomeno dell'apolidia uno dei principali problemi in cui si incorre è quello che riguarda i casi in cui alcuni Stati, per ragioni politiche, non si esprimono sul riconoscimento dell'esistenza di un altro Stato o lo rifiutano apertamente, anche in presenza di un'entità che sembra soddisfare in maniera oggettiva i vari requisiti previsti dal diritto internazionale sopra descritti. Classico esempio riguarda la Repubblica del Somaliland, dichiaratasi indipendente il 18 maggio 1991, ma non riconosciuta né dalla Somalia, né dalla comunità internazionale.

La nozione di "legislazione" di cui all'art. 1 della Convenzione del 1954³⁷, deve essere inteso in senso ampio, ricomprendendo altresì i decreti ministeriali, i regolamenti, le ordinanze e la giurisprudenza³⁸.

³³ UNHCR, *Manuale per la protezione delle persone Apolidi in base alla Convenzione del 1954 sullo Status delle persone Apolidi*, Ginevra 2014, pp. 12 ss,

<<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=57b6bff14>>.

³⁴ Trib. Roma, sent. n. 11197, 1 giugno 2017, RG. n. 61547/2015,

<<http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2017/luglio/trib-roma-apolidia.pdf>>.

³⁵ Convenzione di Montevideo (Uruguay) del 26 dicembre 1933, sui Diritti e i Doveri degli Stati.

³⁶ A. SIRONI, *La nazionalità delle persone fisiche nel diritto internazionale: evoluzione e prospettive*, FedOA, Napoli, 2011, p. 134, <<http://www.fedoa.unina.it/8528/>>.

³⁷ Convenzione delle Nazioni Unite avente ad oggetto lo *status* delle persone apolidi, art. 1, *cit*.

Nonostante l'apolidia possa sembrare un fenomeno marginale, l'UNHCR stima che nel mondo esistano più di 12 milioni di apolidi. Tale dato è solo una stima approssimativa elaborata dall'Agenzia delle Nazioni Unite, posto che i dati reali che si sono riusciti a raccogliere riguardano solo 78 Paesi e consentono di accertare un numero di apolidi riconosciuti di circa 4,2 milioni³⁹. L'impossibilità al momento di censire gli apolidi in oltre la metà degli Stati della comunità internazionale ha portato dunque l'UNHCR a stimare che gli apolidi possano in concreto essere quasi il triplo di quelli effettivamente identificati. Non è stato possibile censire gli apolidi presenti nella maggior parte dei Paesi del continente africano, il cui numero è probabilmente molto elevato. In concreto i dati raccolti derivano in gran parte dai Paesi europei, dove è più facile reperire i dati e dove è più facile pur con diversità di condizioni che gli individui accedano alle procedure per il riconoscimento dello *status* di apolide. Dati invece piuttosto bassi si hanno con riferimento ai paesi dell'America latina e nei Caraibi, dove vi è un ampio utilizzo dello *ius soli* per la trasmissione della cittadinanza⁴⁰.

Nell'ordinamento italiano il legislatore ha cercato di contribuire a limitare il fenomeno dell'apolidia, prevedendo all'interno della legge sulla cittadinanza del 1992⁴¹, come già detto, una serie limitata di casi in cui può essere riconosciuta la cittadinanza italiana per *ius soli*.

L'articolo 1, comma 1, lett. b) della l. n. 91/1992 attribuisce la cittadinanza italiana a chi è nato in Italia da genitori ignoti, apolidi o il cui ordinamento nazionale non prevede la trasmissione della cittadinanza ai figli; l'art. 1, comma 2, che mantiene la presunzione di possesso della cittadinanza italiana da parte del figlio di ignoti trovato sul territorio dello Stato; l'art. 3, comma 3, che, a proposito della revoca dell'adozione in casi particolari, esclude che da essa possa derivare la perdita della cittadinanza italiana acquisita per effetto dell'adozione e poi revocata, qualora l'adottato posseda solo quest'ultima; l'art. 14 che consente ai figli divenuti maggiorenni di chi acquista o riacquista lo *status civitatis* la rinuncia alla cittadinanza italiana solo se in possesso di altra cittadinanza.

Tuttavia anche le norme di diritto interno nulla dicono in merito alle modalità di accertamento dello *status* di apolide né ai criteri con cui lo stesso può essere riconosciuto o escluso.

³⁸ UNHCR, *Linee Guida in materia di apolidia n.5 Perdita e privazione della cittadinanza ai sensi degli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 della Convenzione del 1961 sulla Riduzione dell'apolidia*, <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/12/UNHCR_Linee-guida-in-materia-di-apolidia-n.5.pdf>.

³⁹ <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/60b638e37/global-trends-forced-displacement-2020.html>>.

⁴⁰ S. MARINAI, *La protezione internazionale degli apolidi*, Working Paper, Osservatorio sul diritto europeo dell'immigrazione, Pisa, 2015, p. 8, <<https://arpi.unipi.it/retrieve/handle/11568/787324/89182/Marinai-Apolidi.pdf>>.

⁴¹ Legge 5 febbraio 1992, n. 91.

L'art. 17 del DPR n. 572/1993, attuativo della citata l. n. 91/1992, stabilisce solo che «Il Ministero dell'interno può certificare la condizione di apolidia su istanza dell'interessato corredata della seguente documentazione: a) atto di nascita, b) documentazione relativa alla residenza in Italia; c) ogni documento idoneo a dimostrare lo stato di apolide. È facoltà del Ministero dell'interno di richiedere, a seconda dei casi, altri documenti»⁴². Viene dunque delineata una procedura amministrativa facente capo al Ministero dell'interno ma che richiede una serie di documenti che spesso l'individuo che si ritiene apolide non ha, né può ragionevolmente ottenere.

L'assenza di una specifica normativa in tema di accertamento dello *status* di apolide e il dettato dell'art. 9 del nostro codice civile, che prevede che il Tribunale ordinario è competente, tra le altre, anche per tutte le cause relative allo stato e alla capacità delle persone, ha fatto sì che il ricorso all'accertamento giudiziale di tale *status* sia cresciuto enormemente nel corso dell'ultimo ventennio. Le varie questioni sorte nel corso del tempo in tema di rito e natura del procedimento di accertamento sono ora state definitivamente risolte⁴³ e la Corte di cassazione a Sezioni Unite, con decisione n. 28873/2008, ha chiarito che appartiene «alla giurisdizione del giudice ordinario il giudizio contenzioso instaurato con la domanda volta ad ottenere l'accertamento dello stato di apolidia di cui alla Convenzione di New York del 28 settembre 1954 ed all'art. 17 DPR 12 ottobre 1993, n. 572, trattandosi di un procedimento sullo stato e la capacità delle persone attribuito in via esclusiva al Tribunale dall'art. 9 c.p.c., nonché relativo ad un diritto civile e politico la cui tutela è sempre ammessa ex art. 113 Cost. davanti al giudice ordinario»⁴⁴.

Nel giudizio davanti al Tribunale ordinario l'istante dovrà dunque dimostrare esclusivamente di non possedere la cittadinanza degli Stati con cui abbia avuto dei legami pertinenti. Si precisa altresì che in materia di apolidia, l'onere probatorio gravante sulla parte istante è necessariamente attenuato. La Cassazione ha, infatti chiarito che «l'onere della prova gravante sul richiedente lo status di apolide deve ritenersi attenuato, poiché quest'ultimo beneficia, in base ad una interpretazione costituzionalmente orientata della normativa vigente, di un trattamento giuridico analogo a quello riconosciuto ai cittadini stranieri titolari di una misura di protezione internazionale; ne consegue che eventuali lacune o necessità di integrazioni istruttorie per la suddetta dimostrazione possono essere colmate mediante l'esercizio di poteri-doveri officiosi da parte del giudice che può richiedere informazioni o documentazione alle Autorità pubbliche competenti dello Stato italiano, di quello di origine, o di quello verso il quale possa ravvisarsi

⁴² DPR n. 572 del 12 ottobre 1993.

⁴³ P. FARCI, *Apolidia: un fenomeno conciliabile con le leggi italiane?* «Dir. famiglia», 2013, fasc. 3, pp. 1227 ss.

⁴⁴ Cass., SU, sent. 9 dicembre 2008, n. 28873, confermata dalla stessa Corte con le sentenze 4 aprile 2011, n. 7614 e 23 gennaio 2012 n. 903.

un collegamento significativo con il richiedente medesimo» (C. Cass. n. 4262/2015)⁴⁵.

5. Apolidia *de jure* e *de facto*. Apolidia originaria e apolidia derivata: discriminazione e vuoti normativi

Pur non essendo previste espressamente dalla normativa nazionale né da quella internazionale, giurisprudenza e dottrina⁴⁶, negli anni, sono arrivate a identificare all'interno della categoria di apolidia diverse sottocategorie.

Si distingue infatti tra apolidia *de iure*, che – conformemente alla sopra richiamata definizione della Convenzione di New York – ricorre quando nessuno Stato, in base al proprio ordinamento, considera l'individuo come suo cittadino, e apolidia *de facto*⁴⁷, che si ha invece in tutti quei casi nei quali l'istante si trova fuori dal proprio supposto Paese di origine e non è possibile stabilire quale siano gli Stati con cui potrebbe avere avuto collegamenti, oppure quando l'individuo, pur continuando ad avere formalmente la cittadinanza dello Stato di origine, è stato in pratica privato dei diritti essenziali collegati alla stessa. Chiaro esempio era la situazione in cui si trovavano i cittadini cubani che lasciavano l'isola e che si trattenevano all'estero per più di quanto consentito dalla normativa, i quali acquisivano lo *status* di “emigrante”⁴⁸, con la conseguente perdita del diritto di residenza a Cuba, pur mantenendo quello di visita. Gli stessi perdevano altresì tutte le proprietà mobili e immobili, nonché qualsiasi forma di reddito ivi posseduta, e non avevano alcun diritto alla protezione diplomatica da parte dello Stato di origine e di altri diritti civili e politici, di fatto privandoli dello *status* di cittadini.

Gli Stati sono incoraggiati a fornire protezione anche agli apolidi *de facto*, non considerati dalla Convenzione del 1954.

⁴⁵ Cass., sent. 3 marzo 2015, n. 4262, <<http://www.apolidia.org/index.php/giurisprudenza/44-corte-di-cassazione/100-cassazione-civile-sentenza-n-4262-del-03-03-2015>>. Simile principio è stato affermato dall'UNHCR nel proprio MANUALE al paragrafo n. 91: «E' pertanto consigliato agli Stati di adottare lo stesso standard della prova di quello richiesto per la determinazione dello *status* di rifugiato vale a dire che la determinazione dello *status* dovrebbe avere esito positivo laddove venga stabilito “a un livello ragionevole” che l'individuo non è considerato quale cittadino da nessuno Stato nel quadro del proprio ordinamento giuridico».

⁴⁶ S. MARINAI, *op. cit.*, pp. 8-9.

⁴⁷ A. MEGAN FERNICH, *Il fenomeno dell'apolide*, Ital 3007: Italy and Multiculturalism, p. 3, 2015. (Student Publications. 424).

<https://cupola.gettysburg.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1501&context=student_scholarship>. H. MASSEY, *UNHCR and de facto statelessness*, 2010, p. 61, <<https://www.unhcr.org/4bc2ddeb9.pdf>>.

⁴⁸ Ley de migracion de Cuba n. 1312 del 20 settembre 1976 e successive modifiche.

Ulteriore distinzione che a noi interessa, specialmente con riferimento alla questione di genere, è quella tra apolidia c.d. originaria o l'apolidia c.d. derivata. L'apolidia derivata è da ricollegare al mutamento della sovranità statale nel territorio in cui l'individuo è nato, che comporta nelle fasi di transizione che alcuni cittadini non vengano registrati né nel vecchio Stato che non esiste più, né nel nuovo Stato che non lo riconosce come suo cittadino. Le dissoluzioni dell'Unione sovietica e della *ex* Jugoslavia negli anni '90 hanno lasciato numerosissime persone senza il riconoscimento di una cittadinanza individuata. Si stima che solo in Italia tra la popolazione di origine rom ci siano tra le 3000 e le 15.000 persone a rischio di apolidia o apolidi⁴⁹.

L'apolidia originaria è invece generalmente legata alla nascita. L'individuo non diventa apolide ma nasce con tale *status* in quanto privo di qualunque altro ed è essenzialmente dovuta a leggi discriminatore che non consentono a determinate etnie di registrare i figli, oppure che non consentono alle donne di registrare i figli o di trasmettere loro la propria cittadinanza a parità di condizioni con l'uomo, o in caso di matrimonio con uomo apolide o cittadino straniero. A oggi sono ancora 27 i Paesi che negano alle donne il diritto a trasmettere la cittadinanza ai figli: Mauritania, Sierra Leone, Liberia, Togo, Libia, Sudan, Burundi, Somalia, Madagascar, Swaziland, Bahamas, Barbados, Kiribati, Siria, Iraq, Giordania, Kuwait, Arabia Saudita, Qatar, Oman, Emirati Arabi Uniti, Iran, Bahrain, Libano, Oman, Nepal, Brunei⁵⁰.

Sette di questi Paesi espressamente vietano alle donne la trasmissione della cittadinanza ai figli, che quindi la possono ottenere solo se regolarmente riconosciuti dal padre: Iran, Swaziland, Somalia, Brunei, Kuwait, Qatar e Libano⁵¹.

La legge giordana invece non consente alle donne che abbiano sposato un cittadino straniero di trasmettere la cittadinanza né al marito né tanto meno al figlio. L'unica possibilità è richiedere l'autorizzazione al Ministero dell'interno che sembra apparentemente concederla, ma che la nega sistematicamente in tutti quei casi in cui il padre sia un cittadino palestinese. I figli di madre giordana e padre palestinese non hanno diritto alla cittadinanza giordana e rimangono non registrati in Giordania e apolidi⁵².

⁴⁹ D. DI RADO, N. MURRAY, (a cura di), *Statelessness Index Italia*, Consiglio Italiano per i Rifugiati, European Network on Statelessness, 2021, p. 2, <<https://index.statelessness.eu/node/219?language=it>>.

⁵⁰ ASSOCIAZIONE CARTA DI ROMA, *Apolidia. 26 i paesi che negano alle donne di trasmettere la cittadinanza ai figli*, 2016 <<https://www.cartadiroma.org/news/apolidia-27-paesi-negano-alle-donne-trasmettere-la-cittadinanza-ai-figli/>>.

⁵¹ F. A. LOPEZ OGGIER, *The impact of gender discrimination on statelessness: A case study of the impact of nationality laws on Statelessness*, «Inquiries Journal (Online)», Vol. 14 (04) 2022, <<http://www.inquiriesjournal.com/articles/1950/the-impact-of-gender-discrimination-on-statelessness-a-case-study-of-the-impact-of-nationality-laws-on-statelessness>>.

⁵² K. SOUTHWICK, M. LYNCH, *Refugees International, Nationality Rights for All: A Progress Report and Global Survey on Statelessness*, 11 March 2009, p. 51, <<https://www.refworld.org/docid/49be193f2.html>>.

In Arabia Saudita le donne non possono trasmettere la cittadinanza ai figli in nessun caso. Una donna sposata con un cittadino straniero non trasmette la cittadinanza e se decide di divorziare difficilmente nel Paese potrà avere l'affido dei figli, ma in ogni caso gli stessi diventerebbero apolidi⁵³.

In base alla normativa vigente in Libano e nei Territori amministrati dall'Autorità Nazionale Palestinese, il figlio segue la condizione giudica del solo padre. Oggi, più della metà dei palestinesi sono considerati *de jure* apolidi e si dividono in tre categorie: i detentori del 'Refugee Travel Document' rilasciato da Siria, Libano, Egitto, Iraq e qualche altro Paese arabo; i titolari di nazionalità "di comodo", per lo più temporanee; i detentori del passaporto palestinese rilasciato dalla Autorità Palestinese (PA), che è considerato come un documento di viaggio nella attesa della creazione di uno Stato palestinese a pieno titolo⁵⁴.

A queste norme discriminatorie si aggiunga la difficoltà o addirittura l'impossibilità delle madri prive di documenti di registrare i loro figli nei Paesi di transito anche nei contesti di guerra (si pensi all'Afghanistan dove il collasso del sistema statale e il fallimento delle sue funzioni dopo vent'anni di conflitto ha comportato il medesimo destino anche ai sistemi di registrazione civile con il mancato funzionamento e/o la distruzione fisica degli atti di nascita⁵⁵) o in cui l'accesso alla registrazione o l'ottenimento del certificato di nascita sia reso pressoché impossibile (per mere questioni burocratiche come ad esempio l'accesso ai luoghi di registrazione, con uffici presenti solo nelle capitali, o il costo necessario per l'ottenimento del certificato).

La registrazione della nascita è dunque un elemento fondamentale per permettere ai minori l'accesso ai diritti collegati all'avere una nazionalità ma è strettamente collegato alla condizione giuridica del genitore.

Come evidenziato dall'UNHCR e dall'UNICEF, la mancata registrazione e quindi l'assenza di un certificato di nascita non rendono di per sé la persona apolide, ma la loro presenza fornisce una prova importante che collega l'individuo ad un determinato Stato. Nel certificato di nascita sono infatti annotati dati significativi che permettono di ricostruire la storia del minore e quindi comprendere l'eventualità di poter ottenere per *ius sanguinis* la cittadinanza dei genitori, il luogo e la data di nascita, rilevanti per la possibilità di *ius soli* ⁵⁶.

Da quanto sopra evidenziato risulta evidente che gli elementi a cui prestare attenzione con riferimento al genere femminile, nei giudizi per l' 'accertamento dello *status* di apolide, siano da un lato se la madre istante e/o dell'istante sia/fosse

⁵³ *Idem*, p. 53.

⁵⁴ Tribunale di Milano, ord. 2 febbraio 2022, RG. N. 7117/2020.

⁵⁵ UNICEF, *Birth registration and armed conflict*, 2007, <<https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/insight-br-eng.pdf>>.

⁵⁶ UNHCR, UNICEF, *Background Note on Sex Discrimination*, in *Birth Registration*, 2021, p. 4, <<https://www.refworld.org/docid/60e2d0554.html>>.

apolide *de facto* e abbia dunque trasmesso tale condizione ai figli e dall'altro se la legislazione originaria abbia consentito o meno alla donna di trasmettere la propria cittadinanza ai figli.

In proposito preme sottolineare come in virtù dell'art. 1, comma 1, lettera b) l. n. 91/92⁵⁷ il bambino nato nel territorio della Repubblica figlio di genitori ignoti o apolidi abbia diritto alla cittadinanza italiana. Si potrebbero dunque configurare casi in cui dalla richiesta di accertamento dell'apolidia della madre consegue l'accertamento del diritto alla cittadinanza italiana del minore nato nel nostro territorio, come stabilito dal Tribunale di Brescia con ordinanza del 15 luglio 2020⁵⁸, in cui è stato chiarito che pur venendo accertato lo *status* di apolide della madre in tale sede, lo stesso era ovviamente preesistente e dunque la figlia nata prima del giudizio era comunque da considerarsi figlia di madre apolide e padre ignoto e dunque destinataria del diritto alla cittadinanza italiana in virtù della norma citata.

Con riferimento invece alla rilevanza delle leggi discriminatorie in tema di trasmissione della cittadinanza per linea femminile, la giurisprudenza di merito si è recentemente imbattuta in casi riguardanti la normativa sudanese⁵⁹, la condizione dei palestinesi in Libano⁶⁰ e l'applicazione della citata legge giordana⁶¹, arrivando sempre a individuare come l'applicazione di tali normative discriminatorie avessero inciso sulla perdita della cittadinanza per derivazione materna degli istanti che erano dunque da considerarsi apolidi.

Nei casi di discendenza femminile è fondamentale dimostrare la sussistenza di leggi discriminatorie nel proprio paese di origine e l'impossibilità di trasmettere la cittadinanza ai figli in virtù delle stesse.

6. Conclusioni

Come è emerso dai paragrafi precedenti, pur a fronte di una apparente sostanziale condizione di parità tra uomini e donne sia all'interno della nostra Costituzione sia nel diritto internazionale, ancora oggi le donne e i loro discendenti soffrono delle discriminazioni attuate nel nostro ordinamento da norme del passato che, seppure abrogate, non sono riuscite concretamente a riportare numerose situazioni di fatto ad una condizione di effettiva parità, con riferimento al riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*, e soffrono altresì per le discriminazioni che continuano con leggi che le privano della possibilità di

⁵⁷ Legge n. 91/1992.

⁵⁸ Tribunale di Brescia, ord. 15 luglio 2020, RG. n. 1731/2020.

⁵⁹ Tribunale di Brescia, ord. 9 maggio 2020, RG n. 15969/2019.

⁶⁰ Tribunale di Milano, ord. 2 febbraio 2022 *cit.*

⁶¹ Tribunale di Firenze, ord. 22 luglio 2020, RG n. 11777/2019.

trasmettere ai propri figli la cittadinanza o che le escludono direttamente. In tutte queste situazioni con grande dispendio di costi ed energie l'unica possibilità per ottenere tutela è di rivolgersi al sistema giudiziario per vedere accertata la sussistenza dei diritti lesi.

Risulta dunque auspicabile un intervento del legislatore volto ad attuare quel principio di parità sancito dall'art. 3 della nostra Costituzione in tutti gli ambiti del diritto e a facilitare il riconoscimento dello *status* di apolide per quelle donne e i loro discendenti che provengano da Paesi con legislazioni ancora oggi improntate solo alla discendenza maschile.

PARTE 2

DONNE STRANIERE, AZIONABILITÀ DEI DIRITTI E VIOLENZA

Sull'azionabilità dei diritti umani delle donne straniere vittime di violenza. Criticità in ambito penale

Aurora d'Agostino

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Paola Degani

Università degli Studi Padova

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Abstract: La lotta al fenomeno sociale della violenza maschile contro le donne basata sul genere, grazie all'impulso delle diverse espressioni del femminismo e all'impegno profuso dalla comunità internazionale, sta ricevendo a livello nazionale una diversa attenzione rispetto ad un tempo. Il presente lavoro intende prendere in esame alcune problematiche collegate all'azionabilità dei diritti da parte delle donne migranti in relazione alle norme adottate dal legislatore in questi ultimi anni. Si tratta di dispositivi che hanno privilegiato gli aspetti collegati alla repressione senza preoccuparsi della persistenza di dimensioni materiali e non, fondamentali in materia di effettività e giustiziabilità dei diritti, soprattutto quando le parti offese sono donne che, per il fatto di essere straniere, sperimentano situazioni di particolare vulnerabilità. Insomma prevedere diritti senza favorire l'accesso alla giustizia rischia di rendere di fatto non effettive le garanzie fissate nella legislazione interna. Nell'intelaiatura dei diritti umani si riflette un'esperienza occidentale che è stata fortemente messa in discussione dal femminismo giuridico con l'intento di vedere anche nell'arena giudiziaria un luogo entro il quale poter agire per decostruire l'assetto sociale sotteso alle diseguglianze. L'esperienza concreta di chi opera nell'assistenza legale alle donne straniere intreccia necessariamente queste specificità: il tema della violenza nelle relazioni domestiche è centrale nella vita di queste donne, sia nella fase iniziale di "approdo", sia nella fase successiva di stabilizzazione e persino in quella stabilizzata, normalmente all'interno dello stesso contesto di provenienza. Alla mancanza di supporti (economici, culturali, linguistici, ma anche di assistenza legale dedicata - ad eccezione di quella offerta dai centri anti-violenza) fa da contraltare un crescente ricorso (o tentativo di ricorso) al sistema giustizia anche da parte delle donne di origine straniera che vivono in Italia; un percorso in larga parte segnato da ostacoli importanti che richiamano per l'appunto il tema dell'azionabilità dei diritti e delle discriminazioni in chiave intersezionale, che il sistema giustizia da un lato riflette ma dall'altro rischia di riproporre. È obbligo degli Stati occuparsi pienamente di questo fenomeno anche garantendo strumenti di ausilio linguistico, culturale e legale finalizzati e idonei a garantire la piena possibilità di accesso al sistema giustizia per le donne straniere presenti nel nostro territorio. In questo senso tentiamo di analizzare i dati disponibili, la casistica che abbiamo incrociato, le difficoltà e le possibili sperimentazioni di apertura del sistema in direzione delle donne straniere che vi si rivolgono.

Abstract: The fight against the social phenomenon of gender-based male violence against women, thanks to the impulse of the several expressions of feminism and the efforts made by the international community, is receiving different attention at the national level than it once did. This paper aims to examine some issues related to the applicability of rights by migrant women in relation to the laws adopted by the legislature in recent years. These are provisions that have emphasized issues related to the punishment without concern for the persistence of material and non-material dimensions that are fundamental in the area of the effectiveness and justiciability of rights, especially when the victims are women who, due to the fact of being foreigners, experience situations of particular vulnerability. In short, providing rights without fostering access to justice risks rendering the guarantees established in domestic legislation ineffective in practice. Reflected in the framing of human rights is a Western experience that has been strongly challenged by legal feminist theory with the intention of considering the judicial arena a place within which to act for deconstructing the social order, while underlying inequalities. The concrete experience of those who work in legal aid to foreign women necessarily intertwines these specificities: the issue of violence in domestic relations is central in the lives of these women, both in the initial "landing" phase and in the later stabilized and even stabilized phase, normally within the same context of origin. The lack of support (economic, cultural, linguistic but also dedicated legal assistance - except that offered by anti-violence centers) is counterbalanced by a growing recourse (or attempted recourse) to the justice system even by women of foreign origin living in Italy; a path largely marked by serious obstacles that recall precisely the issue of the enforceability of rights and discrimination in an intersectional key that the justice system on the one hand reflects on the other risks re-proposing. It is the obligation of states to fully deal with this phenomenon also by guaranteeing linguistic, cultural and legal aid tools aimed at and suitable for guaranteeing the full possibility of access to the justice system for foreign women present in our territory. The paper attempts to analyze the available data, the case histories we have crossed, the difficulties and possible experiments in opening the system in the direction of the foreign women who turn to it.

Parole chiave: *donne migranti, diritti umani, violenza, diritto penale*

1. Donne, diritti umani e prospettiva giusfemminista

Negli ultimi decenni, i diritti umani hanno conosciuto uno sviluppo significativo, non solo sul versante delle questioni collegate alla dimensione "situata" della loro universalità e conseguentemente dell'esigenza di tradurre il contenuto intrinsecamente etico e politico che li connota in una forma giuridica positiva che ne garantisca attraverso l'azionabilità la reale effettività, ma anche relativamente al processo di moltiplicazione e specificazione di tutti quei bisogni e istanze che hanno condotto alla previsione e al progressivo riconoscimento di altri diritti.

Uno degli elementi qualificanti il processo di sviluppo del discorso dei diritti umani oggi è sicuramente rappresentato dal giusfemminismo¹, che ha contribuito in misura determinante a disvelare come il genere costruisca il diritto e come a sua volta il diritto contribuisca a definire il genere².

La riconfigurazione teorica del rapporto tra eguaglianza e differenza, l'introduzione di istituti e di status capaci di offrire riconoscimento giuridico all'esperienza esistenziale delle donne rappresentano due capisaldi di questo filone di pensiero e di proposta politica che, come tutta l'esperienza femminista, si caratterizza per la sua pluralità interna e per la molteplicità delle prospettive che lo compongono³.

La prospettiva giusfemminista⁴ è infatti particolarmente importante per la formulazione delle istanze di emancipazione e inclusione, non solo perché è espressione di un orientamento naturalmente critico verso lo status quo⁵ ma anche perché si interroga sul diritto come spazio entro il quale dare voce alle rivendicazioni, e modificare le regole del gioco.

Sotto il profilo del metodo, la volontà di inquadrare il diritto – e in modo particolare gli strumenti annoverabili nel codice internazionale dei diritti umani - a partire da valutazioni di tipo politico orientate a contrastare assunti tesi a validare l'ipotesi di esistenza di un soggetto neutro muove verso il contrasto all'occultamento delle identità nei dispositivi di natura normativa per dare spazio ad una prospettiva apertamente orientata in termini femministi. In altre parole ci si interroga sull'efficacia del diritto e dei diritti rispetto al rispondere alle aspettative che le donne ripongono nei mutamenti normativi, e sulla loro idoneità a convertire e tradurre queste aspettative in procedure che in molti casi sembrano faticare nel riconoscere la specificità di genere e di conseguenza spesso tradire le aspettative in essi riposte.

¹ F. OLSEN, *Feminism and Critical Legal Theory: An American Perspective*, «International Journal of the Sociology of Law», 1990, vol. 18, pp. 199-215.

² B. PEZZINI, *Implicito ed esplicito nel rapporto circolare tra genere e diritto*, L. MORRA, B. PASA, (a cura di), *Questioni di genere nel diritto: impliciti e crittotipi*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 201 ss.

³ O. GIOLO, *Oltre la critica. Appunti per una contemporanea teoria femminista del diritto*, «Diritto e Questioni Pubbliche», 2015, vol. 15, pp. 63-81.

⁴ B. PEZZINI (a cura di), *Genere e diritto. Come il genere costruisce il diritto e il diritto costruisce il genere*, Bergamo University Press, Bergamo, 2012; T. PITCH, *Sesso e genere del e nel diritto: il femminismo giuridico*, in E. SANTORO (a cura di), *Diritto come questione sociale*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 91 ss.; TH. CASADEI (a cura di), *Donne, diritti, diritto: prospettive giusfemministe*, Giappichelli, Torino, 2015. A. SIMONE, I. BOIANO (a cura di), *Femminismo ed esperienza giuridica. Pratiche, Argomentazione, Interpretazione*, Efesto, Roma, 2018.

⁵ TH. CASADEI, (a cura di), *op. cit.*

1.1 I diritti umani delle donne tra giusfemminismo e intersezionalità

Il fenomeno della moltiplicazione e della specificazione dei diritti, come si anticipava sopra, è da porsi in relazione con il crescente numero di condizioni reputate meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento giuridico e con l'allargamento della titolarità di alcuni diritti tipici a soggetti diversi dall'uomo genericamente inteso. È proprio l'impossibilità attuale di considerare l'individuo come entità generica, o soggetto in senso astratto, ad aver imposto al legislatore internazionale di guardare alla specificità e alla concretezza delle diverse modalità dell'essere e dello stare nella società.

Posto in discussione il paradigma del diritto come neutro rispetto al genere e smascherate le caratteristiche del soggetto su cui si edifica questa narrazione – il parametro è quello del titolare di diritti di sesso maschile, eterosessuale, occidentale e possidente – l'intersezionalità interviene in modo dirimpente a smantellare un'altra convinzione, ossia quella relativa all'esistenza di un soggetto-donna falsamente universale e anche questo neutrale⁶, accomunato da biografie e istanze simili o addirittura identiche rispetto alle quali facili sono i rimandi a dimensioni di sovrapposizione del tutto improponibili nella realtà⁷.

La prospettiva intersezionale, nelle sue varie elaborazioni, ha contribuito in modo determinante ad affrontare il tema delle differenze all'interno di "gruppi" costruiti socialmente e/o di categorie registrati come omogenei dall'esterno, a partire dalle donne, che ovviamente, non fosse altro che per la loro numerosità – più di metà dell'umanità – non potrebbero mai costituire un *unicum*. L'approccio intersezionale alle discriminazioni, e perciò alle differenze in termini di risorse e accesso ai diritti, così come relativamente alle identità, nel mettere al centro le persone e con esse i possibili incroci su cui si riproducono le disegualianze, permette una contestualizzazione della condizione delle donne migranti – anche rispetto alla questione della violenza e del ricorso allo strumento del diritto penale.

Proprio una lettura intersezionale dei vissuti e della condizione delle donne straniere coinvolte in situazioni di violenza domestica permette di interpretare, incrociando gli elementi identitari⁸ e una serie di altri elementi, una diversa "contestualizzazione"⁹ del soggetto, dei fatti violenze e ovviamente anche dei bisogni della vittima rispetto ai percorsi di azionabilità del diritto penale e più ampiamente di giustiziabilità delle violazioni patite. Tale questione è stata oggetto di una specifica

⁶ C. FARALLI, *Eguaglianza e differenza nel pensiero femminista*, «Contemporanea», 2003, (6)4, pp. 697-701.

⁷ B. G. BELLO, *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*, Franco Angeli, Milano, 2020.

⁸ A. HANCOCK, *Intersectionality as a Normative and Empirical Paradigm*, «Politics & Gender», 2007, 3(2), pp. 248-254.

⁹ <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4300366/mod_resource/content/1/2.1.%20Hancock_intersectionality-as-a-normative-and-empirical-paradigm.pdf>.

⁹ C. FARALLI, *op. cit.*

Raccomandazione Generale del Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne – la n. 33¹⁰ - istituito dall'omonima Convenzione internazionale¹¹, atto nel quale esplicitamente si sollecitano gli Stati a dare priorità alle misure volte ad accelerare le procedure giudiziarie e a migliorare il trattamento delle vittime di violenza di genere, nonché ad eliminare gli stereotipi di genere all'interno del sistema giudiziario anche garantendo che le forme di discriminazione multipla siano adeguatamente affrontate dai tribunali, attraverso la formazione di giudici e avvocati¹². Tale *General Recommendation*, letta in combinato disposto con la n. 28¹³ relativa agli obblighi generali degli Stati rispetto all'adozione della Convenzione CEDAW, contribuisce a delucidare la portata dei diritti contenuti nella Convenzione stessa in materia di violenza¹⁴. In quest'ultimo atto, il CEDAW afferma che le discriminazioni contro le donne sulla base del sesso e del genere sono indissolubilmente legate ad altri fattori, come razza, etnia, religione o credo, salute, stato civile, età, classe, casta, e orientamento sessuale. Più specificamente questo documento riconosce la rilevanza di una serie di appartenenze e circostanze individuali e sociali che determinano differenze significative nelle condizioni di donne e uomini, così come tra le donne stesse. Proprio per il carattere situazionale della vulnerabilità e per la pluralità dei profili delle donne migranti, solo una lettura in chiave intersezionale può cogliere adeguatamente¹⁵ bisogni, specificità e vissuti di ognuna di loro.

¹⁰ CEDAW COMMITTEE, *General recommendation on women's access to justice*, CEDAW/C/GC/33, 23 luglio 2015, <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/CEDAW_C_GC_33_7767_E.pdf>.

¹¹ UNGA, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, New York, 18 December 1979, Res. 34/180 of 18 December 1979, <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/cedaw.pdf>>.

¹² C. CARDINAL, *CEDAW e adeguamento dell'ordinamento italiano. La rilevanza delle discriminazioni basate su genere, sesso, orientamento sessuale, identità di genere e la loro intersezione*, <<http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/download/1267/1220/>>.

¹³ CEDAW COMMITTEE, *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*, CEDAW C/GC/28, 16 dicembre 2010, <<https://www.refworld.org/docid/4d467ea72.html>>.

¹⁴ La Corte internazionale di giustizia esprimendosi a proposito delle interpretazioni fornite dal Comitato per i diritti umani in relazione al Patto internazionale sui diritti civili e politici ha affermato che si «dovrebbe attribuire particolare peso» a questi strumenti e perciò - per analogia - la medesima rilevanza dovrebbe essere attribuita anche alle *General Recommendations*, in quanto atti interpretativi del Comitato CEDAW. Cfr: M.A. FREEMAN, C. CHINKIN, B. RUDOLF, (eds), *Oxford Commentaries on International Law: Un Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: a Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 182 ss.

¹⁵ M. A. FREEMAN, C. CHINKIN, B. RUDOLF, (eds), *Oxford Commentaries, op. cit.*

2. Giustiziabilità dei diritti umani e prospettiva di genere

È indubbio che in questi ultimi anni, pensare la giustizia come un'“idea” ha permesso di spezzare l'automatismo con il diritto positivo e aperto alla prospettiva dei diritti umani come ad uno spazio entro il quale costruire anche un discorso politico sui percorsi di giustiziabilità dei diritti lesi. In questa direzione il lavoro in termini di contenzioso strategico su alcune materie, come la violenza degli uomini contro le donne basata sul genere, sta diventando sempre più rilevante anche rispetto all'operatività delle corti sovranazionali¹⁶ che stanno avendo un ruolo determinante nel veicolare una dimensione dei diritti umani delle donne che garantisca la loro effettività. I diritti umani acquisiscono senso solo nel momento in cui sono azionabili e in questo orizzonte la loro esistenza dipende dalle istituzioni che devono riconoscere loro concretezza, dando voce alle istanze delle persone e rendendo giustizia delle molteplici violazioni che ne giustificano la stessa esistenza.

A questo proposito la giurisprudenza della Corte europea ha sicuramente contribuito a rafforzare la tutela delle donne con riferimento ai diversi profili in cui si manifesta la violenza¹⁷. Si pensi, in particolare, alla violenza domestica rispetto alla quale la Corte pur avendo ricondotto la casistica a fattispecie di violazione di norme diverse della Convenzione - artt. 2, 3, 8 e 14 - ha ampiamente contribuito a configurarla quale violazione di un diritto fondamentale e di una discriminazione basata sul genere, riconoscendo la sussistenza in capo agli Stati dell'obbligo positivo di perseguirne efficacemente gli autori e prima ancora di adoperarsi per prevenire e tutelare le donne¹⁸. Un'esigenza di prontezza e diligenza ragionevole è implicita in questo contesto. Ai sensi della standard della *due diligence* l'intervento da parte delle autorità per proteggere la vita di una donna può, altresì, essere necessario in presenza di un rischio reale e immediato che le autorità conoscevano o avrebbero dovuto conoscere, senza però che ciò si traduca in un'imposizione alle autorità di un onere insostenibile o eccessivo.

¹⁶ Solo per ciò che concerne il contenzioso pervenuto alla CEDU si segnalano: Corte EDU, sez. I, 11 maggio 2021, ricorso n. 44166/15, Penati c. Italia; Corte EDU, sez. I, 27 maggio 2021, ricorso n. 5671/16, J.L. c. Italia; Corte EDU, sez. I, 10 dicembre 2020, ricorso n. 41987/13, Tölle c. Croatia; Corte EDU, sez. III, 9 giugno 2009, ricorso n. 33401/02, Opuz c. Turchia; Corte EDU, sez. II, 27 maggio 2014, ricorso n. 72964/10, Rumor c. Italia; Corte EDU, sez. II, 23 marzo 2013, ricorso n. 33234/07, Valiulienė c. Lituania; Corte EDU, sez. V, 4 luglio 2019, ricorso n. 62903/15, Kurt c. Austria; Corte EDU, sez. IV, ricorso n. 56867/15, Buturugă c. Romania; Corte EDU, sez. II, ricorso n. 41261/17, Volodina c. Russia; Corte EDU, sez. I, ricorso n. 41237/14, Talpis c. Italia.

¹⁷ K. VELCIKOVA, *Violenza contro le donne e accesso alla giustizia*, «Gli Speciali di Questione Giustizia», F. BUFFA, M. G. CIVININI (a cura di), *La Corte di Strasburgo*, aprile 2019, <https://www.questionegiustizia.it/data/speciale/pdf/32/qg-speciale_2019-1.pdf>.

¹⁸ S. DE VIDO, *States' due diligence obligations to protect women from violence: a European perspective in light of the 2011 CoE Istanbul Convention*, in W. BENEDEK, F. BENOÏT-ROHMER, W. KARL, M.C. KETTEMAN, M. NOWAK (a cura di), *European yearbook on human rights*, Intersentia Nwv, Antwerp, Vienna, Graz, 2014, pp. 365-382.

In queste circostanze perciò si assume che le autorità non ottemperino all'obbligo positivo nel caso in cui non siano state adottate le misure che, da un punto di vista ragionevole, avrebbero senza dubbio neutralizzato il rischio che sussiste anche nelle circostanze di fatti reiterati e perciò di una escalation di violenza tale da costituire una minaccia costante e continua. Il contenuto della *due diligence* è stato approfondito in tema di prevenzione della violenza nei confronti delle donne e misure di protezione sia nel contesto delle Nazioni unite, dal Comitato CEDAW e dalla *Relatrice speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e le conseguenze* del Consiglio diritti umani, fino ad essere riconosciuto quale principio di diritto internazionale consuetudinario¹⁹.

L'affermazione di obblighi di *due diligence* in capo agli Stati nell'ambito della lotta alla violenza contro le donne incide anche rispetto al diritto alla protezione sotto forma di una prevenzione efficace. L'obbligo si estende poi all'effettività dell'accesso alla giustizia e alla considerazione della situazione di particolare vulnerabilità morale, fisica e/o materiale della vittima; in altri termini, alle autorità si chiede l'impegno a combattere ogni forma d'inerzia e tolleranza anche mediante indagini idonee a condurre all'identificazione e alla punizione dei responsabili dando prova di aver utilizzato tutti i mezzi disponibili per assicurare l'effettività dell'inchiesta.

2.1. Portare il discorso della violenza maschile contro le donne nella giusta prospettiva

L'attribuzione di ingiustizia ad un fatto considerato "normale" o peggio "naturale" nel senso di appartenere alla "fisiologia dei rapporti tra uomini e donne" o di costituire una componente essenziale del "trattamento" maschile nei confronti delle donne quale è la violenza, ha portato alla progressiva consapevolezza del carattere socialmente costruito e della dimensione strutturale di tale fenomeno sociale.

Tale "presa d'atto", quanto meno sul piano formale, segna il venir meno della neutralizzazione dell'apparato repressivo nei confronti di questi crimini da parte degli Stati, e conseguentemente, almeno in alcuni contesti, della fine dell'impunità nei riguardi di efferati delitti. Si sono così creati i presupposti affinché nella determinazione penalistica venissero riposte aspettative reali e simboliche, che hanno implicato una definizione precisa e rigida degli atti riconoscibili come violenza ma anche una "semplificazione" del fenomeno, poiché la risposta giudiziaria, laddove non integrata in un sistema olistico di interventi, rischia di rimanere del tutto inef-

¹⁹ CEDAW COMMITTEE, *General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19*, CEDAW /C/GC/35, 14 luglio 2017.

<https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/CEDAW_C_GC_35_8267_E.pdf>.

ficace e talvolta, è il caso di molte donne straniere, di rendere ulteriormente confusa la situazione in cui la vittima si viene a trovare.

L'orientamento criminalizzante trova infatti anche nell'etnicizzazione del problema della violenza un terreno di rafforzamento del significato simbolico del diritto penale e ciò avviene richiamando la provenienza degli autori o i costumi di alcune culture con l'obiettivo evidente di spostare l'attenzione sul problema dell'immigrazione e sulla natura criminogena di questi fatti piuttosto che sul tema del potere, quale elemento permeante le relazioni caratterizzate da fatti di violenza.

2.2. *Donne migranti, prospettiva intersezionale e azionabilità dei diritti*

L'utilizzo della prospettiva intersezionale disvela le ambiguità del diritto poiché, nel permettere di oltrepassare la dimensione mono-categoriale delle discriminazioni²⁰, presenta delle potenzialità importantissime rispetto all'analisi dei fenomeni sociali, catturandone la specificità rispetto a identità e target diversi²¹. L'assenza però nella narrazione sulla violenza, e anche in taluna giurisprudenza, di una lettura delle discriminazioni orientata al genere segnata in chiave intersezionale, rappresenta un limite importante determinando una serie di difficoltà specifiche in relazione alla protezione delle donne migranti che incontrano una serie di difficoltà nel percorso di azionabilità dei diritti pur a fronte di norme che dispongono specifiche tutele per le persone e/o gruppi riconosciuti in condizioni di vulnerabilità.

La riflessione sulla violenza contro le donne basata sul genere di genere, se vuole essere efficace e utile, richiede l'adozione di una prospettiva di tipo causale. La definizione di violenza contro le donne basata sul genere si rinviene in tre testi di derivazione sovranazionale: la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, adottata a Istanbul l'11 maggio 2011 e ratificata dall'Italia con la l. 27 giugno 2013, n. 7715; e la Direttiva 2012/29/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la Decisione quadro 2001/220/GAI, attuata dall'Italia con d.lgs. n. 2121/2015, cui oggi si somma la

²⁰ B. G. BELLO, *Diritto e genere visti dal margine: spunti per un dibattito sull'approccio intersezionale al diritto antidiscriminatorio in Italia*, «Diritto e questioni pubbliche», 2015, (15) 2, <http://www.dirittoeququestionipubbliche.org/page/2015_n15-2/009_Mono1_Bello.pdf>.

²¹ K. CRENSHAW, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, «The University of Chicago Legal Forum», 1989, 139 ss; ID, *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color*, «Stanford Law Review», 1991 (43), 1241 ss; ID, *Race, Reform and Retrenchment: Transformation and Legitimation in Anti-discrimination Law*, in K. CRENSHAW, N. GOTANDA, G. PELLER, T. KENDALL (a cura di), *Critical Race Theory. The Key Writings that Formed the Movement*, The New Press, New York, 1995, pp. 103 ss.

General Recommendation n. 35 del Comitato delle Nazioni unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne adottata nel 2017. La nuova Raccomandazione, oltre a rafforzare gli obblighi di *due diligence*, riconosce la natura intersezionale della violenza e rivolge un'attenzione specifica alle donne migranti e al tema delle violazioni dei diritti riproduttivi.

La scelta di combattere la violenza contro le donne, e in particolare, per ciò che qui rileva, la violenza nelle relazioni intime, riconoscendone il radicamento a livello sociale nei rapporti di potere marcatamente asimmetrici tra uomini e donne e le radici culturali, consente di considerare la violenza domestica basata sul genere come un problema politico sottraendo spazio ai tentativi, sempre presenti, di circoscrivere il fenomeno all'ambito della devianza e/o della patologia, sebbene ciò non sia sufficiente a marcare in modo stigmatizzante in chiave etnica i profili criminogeni dell'agente quando chi la agisce è straniero.

I Capitoli V e VI della Convenzione di Istanbul declinano con ampiezza il quadro sanzionatorio e di riparazione prevedendo norme specifiche volte, in particolare, a contrastare – anche per i profili giurisdizionali - specifiche fattispecie di violenza nei confronti delle donne. Il Capitolo VII è invece dedicato alla protezione dalla violenza di migranti e richiedenti asilo, con una previsione di chiusura che obbliga gli Stati a garantire il diritto di non respingimento delle vittime di violenze mentre il Capitolo VIII relativo agli obblighi di cooperazione internazionale fra gli Stati parte in materia civile e penale, nel solco dell'attenzione verso le donne straniere o comunque verso situazioni che presentano aspetti rilevanti al di fuori del territorio nazionali per garantire la più ampia protezione delle vittime di violenza.

L'esigenza di produrre un punto di vista di genere nel linguaggio e nella prassi del diritto, per svelarne la struttura stereotipata e discriminatoria che lo sorregge nonché le ricadute in termini di giustiziabilità che questo costruito determina, assume un significato ancor più pregnante se si considerano i vissuti di vulnerabilità di tante donne straniere vittime di violenza che si avvicinano alla giustizia penale.

Tale esigenza è ovviamente fondamentale laddove si considerino la sfera domestica e le relazioni intime come “spazi” dedicati per la tutela dei diritti delle donne, e segnatamente delle donne migranti come peraltro acclarato anche nella nostra giurisprudenza nel riconoscere che la violenza domestica può rientrare nei trattamenti inumani e degradanti e che nelle circostanze in cui uno Stato non offra un'adeguata protezione alla donna vittima, quest'ultima ha diritto a ottenere la protezione sussidiaria secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 251/2007, di attuazione della Direttiva n. 2004/83 sulla qualifica di rifugiato e di persone bisognose di protezione internazionale. Lo ha precisato la Corte di Cassazione, Sesta sezione civile - 1, con ordinanza n. 12333/17 depositata il 17 maggio (12333)²². A rivolgersi alla Suprema Corte, una cittadina del Marocco la cui richiesta di protezione interna-

²² Cass. civ., sez. VI, 17 maggio 2017, n. 12333.

zionale era stata respinta dalla Commissione territoriale competente, dal Tribunale di Vibo Valentia e dalla Corte di appello di Roma. La donna, vittima di violenze da parte del marito sanzionate con tre mesi di reclusione con sospensione condizionale della pena, contestava il diniego di riconoscimento in virtù dell'insufficiente tutela delle autorità marocchine verso le vittime. La Cassazione ha accolto il ricorso, ritenendo applicabile proprio l'art. 3 della Convenzione di Istanbul e stabilendo che la Corte di appello avrebbe dovuto verificare se lo Stato marocchino avesse offerto un'adeguata protezione alla vittima.²³

Con riferimento al diritto penale invece la pretesa di muoversi in termini di neutralità e a-sessualità, sulla base della norma antidiscriminatoria di cui all'art. 3 della Costituzione, stenta a lasciar spazio ad una lettura più consona al mutamento della percezione sociale di valori o disvalori morali, anche mediante un ancoramento di tipo femminista nell'uso della giurisdizione, soprattutto quando in gioco vi sono i diritti di persone di nazionalità straniera la cui possibilità di comprendere esattamente le dinamiche, i costi, le implicazioni, i significati dell'azione giudiziaria viene data per scontata, o peggio non considerata²⁴.

Proprio il progressivo superamento di una visione esclusivamente universalistica dei diritti che prescinde dalla collocazione nel tempo e nello spazio delle comunità e delle persone, impone di riflettere sui fatti di violenza nelle relazioni tra le donne straniere e sull'azionabilità dei diritti. Il riferimento a livello internazionale è alla Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali e all'art. 6 che sancisce il diritto ad un equo processo. In tema è importante l'adozione di un approccio intersezionale in funzione metodologica anche nella lettura di fatti e nella predisposizione di forme di tutela che considerino la condizione di dipendenza e soggezione delle donne straniere nelle relazioni familiari in considerazione del fatto che la disciplina dell'espulsione e del rimpatrio costituisce ovviamente un ostacolo concreto ai percorsi di fuoriuscita dalle situazioni di violenza, che porta ad esporre le donne in una condizione di particolare vulnerabilità a potenziali situazioni di grave pregiudizio. Il carattere fortemente repressivo delle norme in materia di immigrazione si traduce in molte situazioni nella procedura di espulsione con conseguente trattenimento della donna priva di titolo di soggiorno. Ciò spesso determina una assoluta superficialità dell'esame circa le condizioni soggettive e oggettive della donna al momento del controllo della regolarità del soggiorno sul territorio, in questo talvolta ostacolando il riconoscimento della loro condizione di vittima di violenza di genere. Ovviamente non sono solo le donne straniere irregolarmente presenti a misurarsi con difficoltà specifiche lungo tutte le fasi del procedimento, ed è indubbio che gli ostacoli possono determi-

²³ M. CASTELLANETA, *Se lo Stato non tutela le vittime di violenza domestica va riconosciuta la protezione internazionale*, 18 maggio 2017 <http://www.marinacastellaneta.it/blog/_trashed-3.html>.

²⁴ F. FILICE, *Diritto penale e genere*, «Diritto penale e uomo», Fasc. 9/2019, <https://dirittopenaleuomo.org/contributi_dpu/diritto-penale-e-genere/>.

nare anche la scelta di rimanere silenti rispetto alla condizione che si vive poiché la scarsa fiducia nella giustizia o il timore della giustizia e ovviamente tante altre ragioni di natura soggettiva, vengono a prevalere.

3. Donne straniere vittime di violenza, tra diritti umani e diritto penale

In Italia la quota di donne straniere e italiane che dichiara di aver subito violenza fisica o sessuale è quasi equivalente (31,3% contro 31,5%; Istat 2018) mentre è molto più alto il numero delle donne straniere vittime di violenze fisiche e molto gravi che si registrano sia nelle relazioni iniziate nel Paese di origine (68,5%), sia nel contesto di relazioni avviate in Italia (19,4%). Le donne straniere mostrano più elevati livelli di denuncia (il 17,1% contro l'11,4% delle italiane e di richiesta di aiuto presso i centri antiviolenza e i servizi (6,4% contro 3,2%) proprio in virtù della debolezza della rete di sostegno rispetto alle donne italiane che ovviamente le spinge a cercare aiuto nei servizi²⁵.

In questi casi numerosissime sono le situazioni in cui si riscontra una grande difficoltà da parte delle donne straniere che si approcciano alle Forze dell'Ordine per presentare una denuncia/querela e attivare un procedimento giudiziario per fatti di violenza attribuibili da un lato a profili di criticità riconducibili alla legislazione in materia di violenza, dall'altro allo *status* di migrante e ai vincoli che da questo *status* derivano anche in relazione ai livelli di integrazione nel nostro territorio. Leggere la realtà delle donne migranti oggi richiede anche l'assunzione di una prospettiva di genere poiché solo con questa lente è possibile cogliere la difficoltà di individuare soluzioni rispetto alle dimensioni fattuali, concrete delle donne migranti soprattutto di quelle in condizioni di dipendenza economica e di emarginazione sociale.

3.1. La giustizia a diverse velocità

Almeno una denuncia su cinque per reati di violenza maschile proviene da una donna straniera²⁶; un dato importante, se si relaziona a quello complessivo della

²⁵ SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio e ogni forma di violenza di genere*, 2018,

<<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1066658.pdf>>.

²⁶ MINISTERO DELL'INTERNO, DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA: I dati ufficiali più recenti (25 novembre 2021) evidenziano che la percentuale delle donne straniere che hanno denunciato uomini violenti (per quelli che vengono considerati i reati spia in materia, ovvero atti persecutori (art. 612 bis c.p.); maltrattamenti (art. 572 c.p.); violenze sessuali (artt. 609 bis, 609 ter e 609 octies c.p.) si attesta al 20% del totale. Le nazionalità delle donne straniere vittime di violenza maschile predominanti sono quelle romene, seguite da marocchine, albanesi e ucraine. Nella stessa relazione,

presenza delle straniere rispetto alla popolazione femminile; se poi si pone mente alla notoria divergenza tra violenza agita e violenza denunciata e alle altrettanto notorie difficoltà relazionali delle donne straniere, il dato acquista ulteriore valore e significato.

Le condizioni in cui normalmente vivono le donne straniere presenti in Italia, il loro (scarso) grado di integrazione sociale, di conoscenza della lingua e delle procedure legali ed amministrative sono normalmente ostative anzitutto alla comprensione dei meccanismi di accesso al sistema giustizia e di esercizio dei propri diritti. Le situazioni variano sensibilmente in ragione dello *status* giuridico, a seconda del fatto che la permanenza in Italia sia “regolare” o “irregolare”, che si tratti di “richiedenti” o che abbiano già ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale, che invece siano autorizzate al soggiorno in ragione di legami familiari o per lavoro; differenze, queste, che influiscono anche sotto il profilo sociale ed economico, in ragione del maggiore o minor grado di dipendenza dai mariti e compagni. Nella maggioranza dei casi, il grado di autonomia dai redditi maschili è pressoché inesistente, la cerchia sociale limitata a connazionali, la capacità di accesso alla burocrazia ed agli uffici pubblici molto precaria, la libertà di movimento fortemente limitata.

Per assurdo, proprio quella celerità delle procedure che è indispensabile e giustamente richiesta a gran voce in materia di violenza contro le donne è spesso penalizzante per una donna straniera, priva di supporti familiari e sociali e soprattutto di conoscenze proprie sull'iter giudiziale, e rischia di determinarne l'esclusione dal procedimento. Questo avviene, pressoché regolarmente, nel caso in cui il responsabile del reato venga arrestato in flagranza e si proceda pertanto nei suoi confronti con udienza di convalida e direttissima. In questi casi, è estremamente difficile, in genere, che la persona offesa sia in grado di intervenire in tempo utile; nel caso in cui si tratti di donne, e straniere, è di fatto escluso, con tutte le conseguenze sostanziali che ne possono derivare, nel caso, ad esempio, che il procedimento venga definito con patteggiamento pena e scarcerazione, e magari senza misure cautelari. La definizione del procedimento penale in assenza di costituzione di parte civile comporta la mancanza di qualsivoglia profilo risarcitorio, che andrebbe conseguentemente azionato in sede civile, con una procedura più complicata, lunga e incerta anche nel risultato e a cui raramente le persone offese dal reato hanno la possibilità di rivolgersi, tanto più se straniere e in condizioni di disagio economico e/o sociale.

che confronta i dati del periodo gennaio-settembre 2020 e 2021, la percentuale degli uomini di nazionalità straniera autori di reati – spia aumenta al 27%; le nazionalità prevalenti restano, nell'ordine, rumene, marocchine, albanesi, tunisine e nigeriane. I dati divergono, seppure di poco, per quanto attiene alla tipologia dei reati: la percentuale delle donne non italiane si abbassa al 12% in relazione al reato di stalking, ma aumenta al 24% per quanto riguarda maltrattamenti in famiglia e violenze sessuali. Rilevante anche il numero di donne straniere vittime di femminicidio, 21% nei primi 10 mesi del 2020 e 19% nei primi 10 mesi del 2021.

L'accelerazione processuale prevista dal cd. Codice Rosso estende tali difficoltà anche ai procedimenti “ordinari”, che si svolgono o dovrebbero svolgersi con una tempistica prioritaria; in moltissimi casi, in cui la prova è evidente, anche in questa materia è molto frequente il ricorso al giudizio immediato che impone un'accelerazione anche in ordine all'eventuale scelta del “rito alternativo” da parte dell'imputato (15 gg. dalla notifica); scelta, per altro, di cui la parte offesa viene a conoscenza solo quando viene fissata la diversa data per la celebrazione del procedimento in base al rito prescelto.

Alla parte offesa vengono sì notificati gli atti che riguardano le misure cautelari disposte e le loro modifiche e cessazioni, le eventuali evasioni, così come gli atti di avvio del procedimento (l'avviso di chiusura indagini ex art. 415 bis c.p.p. e la richiesta di rinvio a giudizio, la fissazione di udienza preliminare o la citazione diretta nel caso si proceda con rito ordinario; la richiesta e il decreto di fissazione del giudizio immediato). Ma il primo, grandissimo problema, è che questi atti vengono notificati alla parte offesa, di qualunque nazionalità sia, in lingua italiana, privi di traduzione; il che comporta anzitutto l'assenza di conoscibilità immediata delle modalità con cui esercitare i propri diritti e delle conseguenze del mancato esercizio nei tempi e modalità previste dal codice di rito, spesso stringenti.

Conseguenze ancora peggiori si verificano nel caso in cui l'avviso notificato attinga alla richiesta di archiviazione (totale o parziale) del procedimento penale attivato; in tal caso, la mancata opposizione nei termini di legge determina la decadenza dal diritto a pretendere l'esercizio dell'azione penale da parte della parte offesa.

3.2. *L'in-giustizia linguistica*

La maggior parte delle donne che si rivolgono all'AG per denunciare maltrattamenti in famiglia e/o atti di violenza basati sul genere lo fanno direttamente e in prima persona, mediante denuncia-querela orale verbalizzata presso questure o caserme dei carabinieri, un po' perché necessitate dall'urgenza di sottrarsi all'aggressione fisica, un po' per motivi banalmente economici.

Il fatto di essere (normalmente) prive di un'assistenza legale rende ancor più difficile per la parte offesa avere notizie sul procedimento e sul suo esito, salvo il caso che nei confronti dell'abusante venga imposta misura cautelare; nel qual caso, ai sensi dell'art 299 comma 2 bis c.p.p., la vittima deve essere messa a conoscenza di ogni modifica che intervenga sulla misura.

Ma anche in queste ipotesi, la donna straniera denunciante riceverà comunicazione in perfetto *legalese* italiano della richiesta di archiviazione (ex art. 408, comma 3, c.p.p.) ovvero della modifica/cessazione della misura dell'allontanamento dalla casa familiare, ovvero del divieto di avvicinamento. Difficilmente sarà in grado di comprenderne il significato, difficilmente avrà una rete amicale in grado di aiutarla

a comprenderlo, difficilmente avrà la possibilità di rivolgersi ad un legale. Il che le impedirà, ad esempio, di interloquire utilmente nello strettissimo termine (due giorni dalla notifica della richiesta di modifica/cessazione delle misure di cui all'art. 282 bis, ter, 283, 284, 285 e 286 c.p.p.) disposto dall'art. 299 c.p.p. nel caso in cui si proceda per reati con violenza sulla persona; ancor peggio, ne verrà a conoscenza solo dopo la decisione dell'AG nel caso in cui la richiesta venga formulata dall'imputato in sede di interrogatorio di garanzia.

Il problema della lingua e della traduzione degli atti è, in tutta evidenza, uno degli impedimenti principali all'esercizio dei diritti per le donne straniere; un tema che merita specifica attenzione al fine di rendere effettiva l'azionabilità dei diritti.

Il testo legislativo di supporto in materia è costituito dalla Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato²⁷; l'obiettivo perseguito è proprio quello di garantire l'informazione e l'assistenza, la protezione e la partecipazione al procedimento penale alla vittima di reato, indipendentemente dal titolo di cui la vittima dispone (o non dispone) per il soggiorno nello Stato membro²⁸.

La sua applicazione nella legislazione italiana è costituita dalle disposizioni introdotte nel codice di rito dal d.lgs. 15 dicembre 2015 n. 212.

²⁷ Il tema della violenza di genere e delle relazioni affettive è presente e richiamato in larga parte della Direttiva, che nel Considerando n. 18 la definisce «la violenza diretta contro una persona a causa del suo genere, della sua identità di genere o della sua espressione di genere o che colpisce in modo sproporzionato le persone di un particolare genere», aggiungendo che essa è «una forma di discriminazione e una violazione delle libertà fondamentali della vittima e comprende la violenza nelle relazioni strette, la violenza sessuale (compresi lo stupro, l'aggressione sessuale e le molestie sessuali), la tratta degli esseri umani, la schiavitù e varie forme di pratiche dannose, quali i matrimoni forzati, la mutilazione genitale femminile e i cosiddetti "reati d'onore"».

²⁸ EUROPEAN COMMISSION, DG JUSTICE, *Guidance Document related to the transposition and the implementation of Directive 2012/29/EU* (Ref. Ares (2013)3763804 - 19/12/2013): «l'applicazione della Direttiva in modo non discriminatorio si applica anche allo *status* di residenza della vittima. Gli Stati membri dovrebbero garantire che i diritti sanciti dalla presente direttiva non siano subordinati al fatto che la vittima abbia uno *status* di residenza legale sul loro territorio o alla sua cittadinanza o nazionalità (si veda anche il Considerando 10)». Pertanto i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che sono stati vittime di reati nel territorio dell'UE dovrebbero beneficiare di questi diritti. Ciò può essere di particolare importanza nel contesto dei reati di odio razzista e xenofobo, dei reati contro le donne e le ragazze migranti prive di documenti, che sono particolarmente esposte a varie forme di violenza di genere (come la violenza fisica, lo sfruttamento e l'abuso sessuale, le mutilazioni genitali femminili, i matrimoni forzati e i cosiddetti "delitti d'onore") e la tratta di esseri umani. Tuttavia, la denuncia di un reato e la partecipazione a un procedimento penale non creano alcun diritto in merito allo status di residenza della vittima.

<https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/13_12_19_3763804_guidance_victims_rights_directive_eu_en.pdf>.

A distanza di quasi sette anni, tuttavia, possiamo dire senza tema di smentite che tali disposizioni hanno carattere quasi unicamente precettivo e che ci troviamo ancora ben distanti dalla loro effettiva applicazione/applicabilità.

L'art. 143 bis del codice di procedura penale, introdotto dal d.lgs. n. 212/2015, prevede la nomina di un interprete, da parte dell'autorità procedente, non solo quando è necessario tradurre uno scritto «in lingua straniera o in un dialetto non facilmente intellegibile» ma anche «quando la persona che vuole o deve fare una dichiarazione non conosce la lingua italiana», che è evidentemente la casistica che qui interessa; in concreto tale ausilio è sostanzialmente inesistente e pressoché impossibile da esigere da parte di una donna straniera che si rivolga alle forze dell'ordine per denunciare una situazione di violenza domestica. La realtà è, a tutt'oggi, che in questi casi per lo più la traduzione è un *optional* affidato a parenti o conoscenti della vittima di reato disponibili ad accompagnarla alla caserma dei Carabinieri e a fungere da tramite per la comprensione della sostanza della questione, ovvero è assicurato da mediatrici e personale dei Centri Anti Violenza, laddove l'interessata abbia avuto modo di entrarvi in contatto prima di rivolgersi all'Autorità Giudiziaria²⁹.

È solo nella successiva fase del procedimento- quella giudiziaria - anche in fase di indagini, laddove condotte direttamente dalle Procure o delegata alle squadre di Polizia Giudiziaria “specializzate” - che la nomina dell'interprete normalmente avviene, così come in fase processuale vera e propria (sempre che qualcuno si ponga il problema di segnalare la necessità e/o che la fortuna voglia affidarne la conduzione ad un/a magistrato/a sensibile alle necessità anche delle vittime del reato).

Chi opera nella materia sa benissimo che è proprio la fase iniziale, di approccio al sistema giustizia, quella che ne determina l'andamento e l'esito, ma, soprattutto in materia di violenza domestica, anche la capacità di intervento tempestivo in termini di tutela: non capirsi, o capire a metà il problema rappresentato, è un lusso

²⁹ Nello stesso documento, si legge: «L'articolo 3 chiarisce in dettaglio le “garanzie di comunicazione”. Si applica agli articoli 4, 5, 6 e 7 della Direttiva. L'approccio adottato nella Direttiva sottolinea la capacità della singola vittima di “seguire il procedimento”».

Questo nuovo approccio personalizzato darà alla vittima il diritto di capire ed essere capita. Si tratta di un concetto diverso da quello della Decisione Quadro, che prevede ampie garanzie procedurali per «ridurre al minimo, per quanto possibile, le difficoltà di comunicazione» per quanto riguarda la comprensione o il coinvolgimento delle vittime nelle fasi pertinenti del procedimento penale, in misura paragonabile alle misure adottate dagli Stati membri nei confronti degli imputati. Il Rapporto di attuazione del 2009 ha concluso che le difficoltà di comunicazione potrebbero essere interpretate in senso lato, includendo la comprensione del procedimento stesso, ma tutti gli Stati membri hanno inteso che ciò fosse limitato alle barriere linguistiche.

È quindi importante sottolineare che la Direttiva mira a garantire che le vittime - in base alle loro caratteristiche personali (ad esempio, sesso, disabilità, età, maturità, relazione con l'autore del reato o dipendenza da quest'ultimo) - comprendano e possano farsi capire durante il procedimento penale (dal punto di vista linguistico o altro) e che le autorità assistano proattivamente le vittime in tal senso durante tutto il procedimento penale.

che il nostro ordinamento non dovrebbe permettersi in un ambito che mette a repentaglio i corpi e la vita stessa delle donne e che non può essere ovviato ricorrendo a *cliché* determinati dalla provenienza etnica dei soggetti interessati (abusante e abusata).

La normativa impone attenzione alle condizioni di particolare vulnerabilità³⁰, in cui in tutta evidenza rientrano tutti i delitti commessi nell'ambito delle relazioni affettive, ed in tal caso consente «la riproduzione audiovisiva delle dichiarazioni della persona offesa» anche al di fuori delle ipotesi di assoluta indispensabilità (art. 134, comma 4, c.p.p.). L'utilizzo di questa disposizione (sconosciuta ai più) potrebbe ovviare a molte difficoltà, non solo linguistiche, consentendo anche di documentare lo stato psico-fisico della persona offesa, laddove necessario.

L'art. 107 ter disp. att. c.p.c., anch'esso introdotto dal d.lgs. n. 212/2015, prevede che la persona offesa che non conosce la lingua italiana, se presenta denuncia o propone querela dinnanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto, ha diritto a utilizzare una lingua a lei conosciuta.

Negli stessi casi ha diritto ad ottenere, previa richiesta, la traduzione in lingua a lei conosciuta dell'attestazione di ricezione della denuncia o della querela. Quindi: a) il diritto a presentare denuncia-querela nella lingua straniera conosciuta è limitata, quanto alla forma scritta, al caso in cui la medesima venga consegnata presso gli appositi uffici della Procura della Repubblica nei Tribunali del capoluogo del Distretto; b) il diritto ad ottenere l'attestazione di ricezione è subordinato ad esplicita richiesta del/della denunciante.

3.3. *Alcune proposte operative*

L'operatività dell'impianto normativo è, come sempre, subordinata non solo alla sua conoscenza, ma anche e soprattutto agli strumenti attuativi e alla predisposizione delle risorse necessarie. In questo senso, tra l'altro, la Commissione europea nel Documento Generale di indirizzo del dicembre 2013, invitava specificamente gli Stati membri a considerare di «sviluppare procedure che consentano alle autorità di valutare le esigenze e i vincoli di comunicazione di ogni singola vittima, sin dal primo contatto con il sistema di giustizia penale, per poter valutare se le vittime

³⁰ Art. 90-quater c.p.p. (Condizione di particolare vulnerabilità). «1. Agli effetti delle disposizioni del presente codice, la condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa è desunta, oltre che dall'età e dallo stato di infermità o di deficienza psichica, dal tipo di reato, dalle modalità e circostanze del fatto per cui si procede. Per la valutazione della condizione si tiene conto se il fatto risulta commesso con violenza sulla persona o con odio razziale, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata o di terrorismo, anche internazionale, o di tratta degli esseri umani, se si caratterizza per finalità di discriminazione, e se la persona offesa è affettivamente, psicologicamente o economicamente dipendente dall'autore del reato».

hanno difficoltà di comunicazione...», e ancora di «istituire prassi e schemi nazionali per fornire informazioni in un linguaggio semplice e accessibile, disponibili sia oralmente che per iscritto, al fine di conformarsi al paragrafo 1. Le buone prassi dimostrano che le informazioni standard di base dovrebbero essere prontamente disponibili in una serie di lingue, comprese le versioni Easy Read. ...Per consentire la traduzione e l'interpretazione il più rapidamente possibile, soprattutto in situazioni di urgenza, le autorità competenti e i professionisti che lavorano con le vittime dovrebbero creare una rete operativa di traduttori e interpreti facilmente accessibili. L'autorità di polizia/giustizia penale competente dovrebbe fornire tali servizi senza la richiesta della vittima. Si dovrebbe prestare particolare attenzione al genere del traduttore/interprete in contatto con la vittima, in conformità con le esigenze e i desideri della vittima (ad esempio, nei casi di violenza di genere)».

In concreto, ad esempio, la possibilità, prevista nell'art. 143 bis comma 3 c.p.p., di garantire l'assistenza dell'interprete anche mediante l'utilizzo di tecnologie di comunicazione a distanza potrebbe rappresentare un sistema praticabile di ausilio anche per gli uffici periferici, già nel primo momento di contatto; certamente un sistema imperfetto, ma certamente preferibile alla totale assenza di comprensione che caratterizza il rapporto tra una donna pakistana e un carabiniere di una stazione di provincia. Lavorare all'istituzione di un ufficio di interpreti e mediatori/mediatrici culturali multilingue che garantiscano in ogni provincia un servizio di pronta reperibilità, anche a distanza, potrebbe rappresentare un primo supporto utile a garantire comprensione e effettività del diritto già nella fase iniziale.

Il quarto comma dell'art. 143 bis c.p.p. prevede espressamente che la persona offesa che non conosce la lingua italiana ha diritto alla traduzione gratuita di atti o parte di essi che contengono informazioni utili all'esercizio dei diritti³¹. E tuttavia è impensabile che una donna marocchina o albanese a cui venga notificato (magari a mezzo posta) un avviso di richiesta di archiviazione in italiano conosca e sia in grado di esercitare in concreto tale possibilità. Anche in questo caso, la soluzione, almeno parziale, sarebbe semplice, mediante la predisposizione di stampati multilingue delle formule ordinariamente usate per l'avviso alla persona offesa della richiesta e le modalità e tempistiche per l'eventuale opposizione.

Così come non sarebbe particolarmente complicato e dispendioso predisporre la traduzione di altri avvisi "standard" normalmente contenuti nei decreti di cita-

³¹ COMMISSIONE EUROPEA, DG JUSTICE, *op. cit.*, L'interpretazione deve essere fornita su richiesta, vale a dire che la vittima deve aver espresso il desiderio di ricevere l'interpretariato. Tali richieste devono essere registrate e l'autorità deve prendere una decisione in ogni caso. L'assistenza deve essere fornita gratuitamente e per un'ampia serie di azioni procedurali: comprende i contatti con le autorità investigative e giudiziarie dal primo colloquio/ascolto, dall'indagine fino al processo. Il Considerando 34 fornisce un importante chiarimento: l'interpretariato dovrebbe essere reso disponibile, gratuitamente, durante l'interrogatorio della vittima e per consentirle di partecipare attivamente alle udienze (...). Questo paragrafo si rifa all'articolo 2 della Direttiva del 2010 sul diritto all'interpretazione e alla traduzione per indagati e imputati («direttiva sull'interpretazione e la traduzione»).

zione a giudizio, nei decreti di giudizio immediato, nei decreti di fissazione dell'udienza preliminare, che consentano alla persona offesa straniera di comprendere termini, scadenze e modalità di esercizio dei propri diritti, così come espressamente previsto dalla Direttiva 2012/29/UE.

Pretendere che le autorità mettano in pratica le “buone prassi” auspiccate dalla Commissione europea, ed in tempi brevi, pare veramente indispensabile. Su questo terreno è possibile ed auspicabile un intervento, in collaborazione con i Centri Anti Violenza presenti nei territori, volto a consentire in concreto la piena conoscenza ed azionabilità dei diritti delle donne straniere vittime di reato anche tramite la predisposizione e l'adozione di protocolli d'intesa con le autorità interessate (Autorità Giudiziaria, Procure della Repubblica, Ordini degli avvocati, Servizi sociali, Forze dell'ordine) che rendano possibili ed operative quanto meno le disposizioni introdotte con il d.lgs. n. 212/2015, con l'attivazione di servizi (gratuiti, come espressamente previsto dalle normative in materia) di interpretariato-mediazione immediatamente fruibili e raggiungibili – anche mediante collegamenti informatici- in ogni situazione di contatto delle donne straniere denunciati o meno con le strutture pubbliche preposte, dalle Questure all'ultima caserma di provincia dei Carabinieri.

Ricordiamo infine l'importanza delle disposizioni dell'art. 4 della Direttiva in materia di accesso alle informazioni sul procedimento, sin dal primo momento di contatto con le autorità competenti, che sono tenute a «fornire d'ufficio informazioni esaurienti in modo proattivo»³², anche alla luce della precisazione che, tra le autorità competenti, secondo la Commissione europea, vanno incluse le “agenzie doganali o di frontiera”, il cui ruolo, in relazione alle donne straniere (non solo in materia di tratta, ma per esempio in relazione a matrimoni forzati) può essere intuitivamente rilevante.

Ci siamo limitate, in questa sede, all'aspetto più macroscopico relativo al concreto accesso al sistema giustizia, che tuttavia non è l'unico elemento che ostacola

³² COMMISSIONE EUROPEA, DG JUSTICE, *op. cit.*: «L'articolo 4 è ampiamente coperto dall'art. 4 FD (si intendono le agenzie di law enforcement), paragrafo 1. Il suo concetto è simile a quello di "Bill of Rights" del diritto comune, che elenca i diritti che gli Stati membri devono fornire senza la richiesta della vittima. Il Rapporto di attuazione del 2009 dimostra chiaramente che gli Stati membri non forniscono alle vittime informazioni sufficienti e riscontra incongruenze nelle pratiche. L'articolo 4 stabilisce il «diritto della vittima di ricevere informazioni». La logica alla base di questa disposizione prevede che le autorità giudiziarie penali forniscano d'ufficio informazioni esaurienti in modo proattivo, anziché lasciare alle vittime l'onere di cercarle da sole. Alle vittime deve essere garantito un «accesso effettivo alle informazioni».

Il diritto si applica a partire dal primo contatto con le autorità competenti. Il termine "autorità competente" è più ampio di quello di "autorità preposta all'applicazione della legge" dell'FD (cioè la polizia). Le autorità competenti, che agiscono nei procedimenti penali ai sensi della presente direttiva, sono determinate dal diritto nazionale. Ciò non esclude, ad esempio, le agenzie doganali o di frontiera, se hanno lo status di autorità incaricate dell'applicazione della legge ai sensi del diritto nazionale. Ciò è particolarmente importante nei casi di traffico di esseri umani (ad es., l'esperienza di Frontex) o di reati doganali o di contrabbando.»

l'azionabilità del diritto a vivere libere dalla violenza per le donne straniere che arrivano, vivono o semplicemente attraversano il nostro paese; non è ovviamente solo questione di lingua, ma di cultura e di strumenti di indipendenza (economica e di *status*), oltre che di predisposizione di servizi adeguati alla loro tutela.

Il permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica: applicazione e criticità alla luce della Convenzione di Istanbul

Chiara Pigato

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Abstract: A partire dalla sua introduzione nel Testo Unico sull'immigrazione (TU), avvenuta con d.l. n. 93/2013 a seguito della ratifica della Convenzione di Istanbul, l'art. 18 bis ha presentato diverse criticità dovute in parte alla sua formulazione, sostanzialmente ricavata dal preesistente art. 18 (permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale), in parte all'introduzione di requisiti per il suo rilascio rivelatisi eccessivamente stringenti e non corrispondenti allo scopo della Convenzione di Istanbul, che concepisce invece la norma come uno strumento che possa garantire a chi si sottrae - o intende sottrarsi - a situazioni di violenza domestica, di non cadere in situazione di irregolarità. Un ulteriore profilo di difficoltà applicativa è dato dall'assenza di una norma *ad hoc* nel regolamento di attuazione (d.p.r. n. 394/1999), a differenza che per il permesso per protezione sociale *ex art.18*.

Il rapporto GREVIO 2021 sull'attuazione della Convenzione di Istanbul individuava nel divario tra i propositi della Convenzione e l'effettiva formulazione della norma, nonché nella scarsa conoscenza dell'istituto, le cause della sua scarsa applicazione. Se il rapporto GREVIO del gennaio 2021 indicava un - davvero esiguo - numero totale di 111 permessi di soggiorno rilasciati *ex art. 18 bis TU* in tutta Italia negli ultimi 5 anni, a partire dal 2020 l'utilizzo di tale strumento pare aver visto un sottile incremento, anche se il testo della norma, negli ultimi anni, è rimasto sostanzialmente invariato e non si registrano significative novità legate all'interpretazione giurisprudenziale, salvo un precedente del Tribunale di Bari.

Questo lavoro si propone di indagare le cause della scarsa applicazione della norma, comparandola con la Convenzione di Istanbul a cui dobbiamo il suo inserimento nel nostro ordinamento, evidenziando le discrepanze tra gli intenti della Convenzione in materia di migranti vittime di violenza domestica e la portata pratica dell'art. 18 bis e cercando di individuare nelle prassi applicative, seppure esigue, possibili vie per una maggiore e più corretta applicazione dell'istituto, allo scopo di ampliare le possibilità di tutela in favore delle persone migranti vittime di violenza domestica.

Abstract: Starting from its introduction into the Immigration Consolidated Act through the Legislative Decree n. 93/2013, following the ratification of the Istanbul Convention, art. 18 bis presented different critical issues, partly due to its formulation, substantially derived from the pre-existing art. 18 (residence permit for social protection), partly due to the introduction of requirements which proved to be excessively strict and do not correspond to the purpose of the Istanbul Convention, which instead conceives the legislation on this subject as an instrument designed to guarantee to those who flee - or intend to flee - situations of domestic violence, not to fall into a situation of irregularity. A further profile of difficulty in the enforce-

ment of this legislation is given by the absence of a specific rule in the implementation regulation (DPR n. 394 /1999), unlike the permit for social protection (Article 18).

The GREVIO 2021 report finds the reasons for its poor application in the gap between the aims of the Convention and the actual formulation of the domestic legislation, as well as in the lack of knowledge of the law. If the GREVIO report of January 2021 indicated a - very small - total number of 111 residence permits for victims of domestic violence issued throughout Italy in the last 5 years, starting from 2020 the use of this tool seems to have seen a slight increase, even if the text of the law, in recent years, has remained substantially unchanged and there are no significant changes related to jurisprudential interpretation, except for a judgement of the Court of Bari.

This work aims to investigate the causes of the poor application of the law, comparing it with the Istanbul Convention to which we owe its inclusion in our legal system, highlighting the discrepancies between the intentions of the Convention regarding migrants victims of domestic violence and the practical relevance of art. 18 bis and trying to identify in the application practices, albeit small, possible ways for a greater and more correct application of this article, in order to expand the possibilities of protection in favor of migrant victims of domestic violence.

***Parole chiave:** donne migranti vittime di violenza, Convenzione di Istanbul, normativa interna, strumenti di tutela, permesso di soggiorno*

1. La Convenzione di Istanbul e la tutela delle donne migranti vittime di violenza domestica: definizioni e strumenti

Le vittime di violenza domestica che si trovano in un Paese diverso da quello di cui sono cittadine sono riconosciute come portatrici di vulnerabilità multiple: oltre a subire abusi in ambito familiare, esse vedono anche messa a rischio la propria possibilità di continuare a risiedere regolarmente nel Paese in cui si trovano, proprio per effetto della loro scelta di allontanarsi dal contesto familiare abusante. Nel tempo sono stati individuati strumenti normativi che hanno lo scopo di tutelare tali categorie di soggetti. Strumento principale è la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica del 2011, ratificata dall'Italia nel 2013 con legge 27 giugno 2013, n. 77. A seguito della ratifica anche la normativa nazionale in materia è stata modificata. Ciò che qui ci interessa particolarmente sono le modifiche apportate al Testo Unico Immigrazione con l'introduzione dell'art. 18 bis, rubricato «Permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica».

1.1 La Convenzione: una panoramica

Un'analisi degli strumenti di tutela delle donne straniere vittime di violenza domestica presenti all'interno della normativa nazionale italiana non può che

prendere le mosse dagli strumenti internazionali che ne hanno ispirato e promosso l'introduzione. Prima di dedicare spazio quindi all'art. 18 bis del TU, oggetto dell'analisi di questo capitolo, appare necessario concentrarsi per un momento sulla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica¹ (*infra*: la Convenzione). La Convenzione, adottata e aperta alla firma nel 2011, primo strumento normativo internazionale giuridicamente vincolante² nell'ambito della prevenzione e contrasto della violenza di genere, ispirata a strumenti più risalenti quali la Convenzione Onu del 1979 (CEDAW) sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne³, costituisce un passaggio fondamentale nel delineare obiettivi e principi condivisi sul tema della violenza contro le donne⁴.

- a. proteggere le donne da ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;
- b. contribuire ad eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne e promuovere la concreta parità tra i sessi, rafforzando l'autonomia e l'autodeterminazione delle donne;
- c. predisporre un quadro globale di politiche e misure di protezione e di assistenza a favore di tutte le vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica;
- d. promuovere la cooperazione internazionale al fine di eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;
- e. sostenere e assistere le organizzazioni e autorità incaricate dell'applicazione della legge in modo che possano collaborare efficacemente, al fine di adottare un

¹ <<https://www.istat.it/it/files/2017/11/ISTANBUL-Convenzione-Consiglio-Europa>>.

² «Per sistematicità e standard garantistici, la Convenzione di Istanbul si inquadra nel filone degli sviluppi normativi e della prassi internazionale variamente maturata tanto nei sistemi regionali di protezione dei diritti umani (confronta, oltre lo scenario regionale europeo, la Convenzione interamericana di Belém do Pará, adottata il 9 giugno 1994, sulla prevenzione, la punizione e l'eliminazione della violenza contro le donne, e il Protocollo di Maputo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli relativo ai diritti delle donne in Africa, adottato l'11 luglio 2003), quanto, e prima ancora, nel contesto proprio dell'organizzazione delle Nazioni unite (confronta, in particolare la raccomandazione generale n. 19 del 1992 del Comitato delle Nazioni unite per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, nonché la Dichiarazione delle Nazioni unite sull'eliminazione della violenza contro le donne, di cui alla traduzione dell'Assemblea Generale n. 48/104 del 23 febbraio 1993)»: così la Relazione al D.L. di ratifica n. 3654/2013.

³ All'art. 1 la CEDAW offre una definizione di discriminazione nei confronti delle donne: «ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato matrimoniale e in condizioni di uguaglianza fra uomini e donne, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile, o in qualsiasi altro campo».

⁴ cfr. Art. 1 - Obiettivi della Convenzione.

approccio integrato per l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica.

La Convenzione fornisce inoltre una definizione, all'art. 3, del termine *genere*, qualificato esplicitamente come costruito sociale che attribuisce caratteristiche precise e differenziate a donne e uomini e considera come appropriati ruoli e caratteristiche ben definiti⁵.

Vengono sanciti il diritto di ogni persona a vivere libera dalla violenza, il diritto al risarcimento ed il dovere degli Stati di non porre in essere condotte che costituiscano violenza contro le donne e a sanzionare tali condotte quando messe in atto, stabilendo un principio di *due diligence* (art. 5).

Vi sono inoltre specifiche previsioni riguardanti la prevenzione, la protezione delle vittime, il divieto di ogni discriminazione e l'adozione di politiche sensibili al genere. La Convenzione riconosce nelle disuguaglianze strutturali cristallizzate nella società l'origine, o quantomeno la concausa, dei fenomeni di violenza e promuove politiche attive al fine di rimuoverle alla radice.

1.2. La Convenzione e le donne migranti

Tra i diversi aspetti della questione della violenza di genere affrontati dalla Convenzione vi è anche, ed è quello che più ci interessa in questa sede, quello della violenza esercitata ai danni delle donne migranti, portatrici di vulnerabilità multiple.

Il capitolo VII, composto di tre articoli, affronta tre aspetti della condizione della donna migrante vittima di violenza:

- Il rischio di cadere nella condizione di irregolarità come conseguenza dello scioglimento del matrimonio, della fine della relazione, dell'allontanamento dal contesto familiare, nei casi in cui la donna è vittima di un marito o partner violento, dal quale dipenda il suo diritto di soggiorno (art. 59).
- Il rischio di subire violenza basata sul genere come presupposto per il riconoscimento del diritto di asilo. Disposizione, questa, strettamente collegata alla questione di genere come indice di appartenenza a un determinato gruppo sociale, motivo di persecuzione previsto dalla Convenzione di Ginevra⁶ e dalle

⁵ Art. 3 - Definizioni. «Ai fini della presente Convenzione [...] c. con il termine “genere” ci si riferisce a ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini».

Degna di nota la reazione dell'Italia che, nella NOTA VERBALE depositata presso il Consiglio d'Europa, specificò che avrebbe fatto applicazione della Convenzione «nel rispetto dei principi costituzionali», ritenendo tale definizione troppo ampia e generica e potenzialmente in contrasto con i principi costituzionali. Si veda la Relazione al disegno di legge di autorizzazione alla ratifica - A.S. 3654 8 gennaio 2013.

⁶ «[...] nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche [...]».

normative europee e nazionali e trattata anche nelle Linee Guida UNHCR sul determinato gruppo sociale⁷ (art. 60), nonché sancito da numerose pronunce giurisprudenziali.

- Il rischio di *refoulement* per le donne vittime di violenza in condizione di irregolarità. Il pericolo di respingimento verso un paese nel quale non sono presenti adeguate forme di tutela costituisce un ulteriore profilo di fragilità delle donne straniere vittime di violenza ed è strettamente collegato ai due aspetti precedentemente menzionati (art. 61).

Nella condizione della donna migrante la Convenzione individua una duplice vulnerabilità, data dall'essere vittima di violenza e, specularmente, dal rischio di perdere l'accesso al soggiorno regolare in conseguenza della violenza subita, o meglio in conseguenza della scelta di allontanarsi all'autore della violenza che coincide molto spesso con il familiare "trainante" che fornisce i requisiti alloggiativi e reddituali alla base del permesso di soggiorno⁸. Un allontanamento dal coniuge o partner violento può comportare la perdita del sostegno economico e dei requisiti che consentono il rinnovo del permesso di soggiorno per la vittima di violenza domestica, che in assenza di reddito proprio si trova nell'impossibilità di convertire o rinnovare il proprio permesso di soggiorno, soprattutto all'interno di un ordinamento come quello italiano che in molti casi lega la possibilità di mantenere o rinnovare il titolo di soggiorno alla dimostrazione della propria capacità reddituale.

Per la Convenzione la tutela della donna migrante passa innanzitutto attraverso la garanzia dell'ottenimento e del mantenimento di uno status di soggiornante nel paese in cui la donna si trova, status che le consenta di accedere alle tutele di base senza essere costretta a fare ritorno nel Paese d'origine o di provenienza. Tale ga-

⁷ LINEE GUIDA IN MATERIA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE, "Appartenenza ad un determinato gruppo sociale" ai sensi dell'art. 1(A)2 della Convenzione del 1951 e/o al relativo Protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati, UNHCR: «[...] Il primo approccio, detto "delle caratteristiche protette" (e talvolta definito un approccio di "immutabilità"), considera se un gruppo è accomunato da una caratteristica immutabile o da una caratteristica che è talmente importante per la dignità umana che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi. Una caratteristica immutabile può essere innata (ad esempio il sesso o l'appartenenza etnica) o per altri motivi inalterabile (come ad esempio il dato storico dell'appartenenza in passato ad un'associazione, ad una classe professionale o ad uno status particolare). La normativa in materia di diritti umani può essere d'aiuto per identificare le caratteristiche ritenute talmente importanti per la dignità umana che un individuo non dovrebbe essere costretto a rinunciarvi. Adottando tale approccio si dovrebbe considerare se il gruppo in questione è definito: (1) da una caratteristica innata ed immutabile, (2) da uno status temporaneo o volontario ricoperto in passato che risulta immutabile a causa della sua durata nel tempo, o (3) da una caratteristica o associazione così importanti per la dignità umana che i membri del gruppo in questione non dovrebbero essere costretti a rinunciarvi. Adottando questo approccio, tribunali ed enti amministrativi in diverse giurisdizioni hanno concluso che le donne, gli omosessuali e le famiglie, ad esempio, possono costituire un determinato gruppo sociale ai sensi dell'art. 1A (2)».

⁸ Si vedano, ad esempio, gli artt. 29 e 30 del TU immigrazione in materia di permesso di soggiorno per motivi familiari.

ranzia è prevista sia nel caso in cui la donna sia già residente e rischi di perdere tale status come conseguenza della scelta di allontanarsi da un coniuge o partner violento, sciogliendo anche l'eventuale vincolo matrimoniale sussistente, sia che la donna giunga tramite flusso migratorio misto o migrazione forzata, garantendole la possibilità di presentare una richiesta di asilo in virtù della persecuzione o del rischio di persecuzione basata sul genere⁹.

Viene garantito, inoltre, il divieto di espulsione e di respingimento in frontiera per la donna che rischi di perdere il proprio status in conseguenza della scelta di sottrarsi alla relazione violenta.

In generale, oltre alle garanzie previste in generale dalla Convenzione, le tutele specifiche per la donna migrante paiono incentrate sulla garanzia di strumenti, quale il permesso di soggiorno o, come lo definisce la Convenzione, lo status di residente, che garantiscano alla vittima di violenza il mantenimento o l'ottenimento di un autonomo diritto di soggiorno e dei diritti connessi.

La Convenzione prevede dunque la possibilità del mantenimento dello status di residente, l'ottenimento di una forma di protezione internazionale, l'interruzione di una eventuale procedura di espulsione e il divieto di respingimento in frontiera quali strumenti di protezione specifica per le donne migranti vittime di violenza nel Paese d'origine, nel percorso migratorio e finanche nel Paese di destinazione.

In particolare, l'art. 59¹⁰ prevede la possibilità per la vittima di violenza di ottenere un autonomo titolo di soggiorno nei casi in cui intenda sciogliere il matrimo-

⁹ Articolo 60 - Richieste di asilo basate sul genere. «1. Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che la violenza contro le donne basata sul genere possa essere riconosciuta come una forma di persecuzione ai sensi dell'articolo 1, A (2) della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e come una forma di grave pregiudizio che dia luogo a una protezione complementare / sussidiaria.

2. Le Parti si accertano che un'interpretazione sensibile al genere sia applicata a ciascuno dei motivi della Convenzione, e che nei casi in cui sia stabilito che il timore di persecuzione è basato su uno o più di tali motivi, sia concesso ai richiedenti asilo lo status di rifugiato, in funzione degli strumenti pertinenti applicabili.

3. Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per sviluppare procedure di accoglienza sensibili al genere e servizi di supporto per i richiedenti asilo, nonché linee guida basate sul genere e procedure di asilo sensibili alle questioni di genere, compreso in materia di concessione dello status di rifugiato e di richiesta di protezione internazionale.»

¹⁰ «Articolo 59 – Status di residente. «1. Le Parti adottano le misure legislative e di altro tipo per garantire 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. Le condizioni per il rilascio e la durata del titolo autonomo di soggiorno sono stabilite conformemente al diritto nazionale.

2. Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che le vittime possano ottenere la sospensione delle procedure di espulsione avviate perché il loro status di

nio o la relazione in virtù della quale abbia ottenuto un titolo di soggiorno, «in situazioni particolarmente difficili».

Appare interessante analizzare come le prescrizioni della Convenzione siano state recepite nell'ordinamento interno: per quanto riguarda le donne straniere vittime di violenza, nel 2013 è stato introdotto nel TUI l'art. 18 bis, «Permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica». Ne vediamo di seguito le caratteristiche, anche in relazione alle previsioni della Convenzione.

2. L'art. 18 bis del Testo Unico Immigrazione: requisiti e condizioni per il rilascio. Un confronto con l'art. 59 della Convenzione di Istanbul

A seguito della ratifica della Convenzione nel 2013 con d.l. 14 agosto 2013, n. 93, convertito con modifiche in legge 15 ottobre 2013, n. 119¹¹, l'Italia ha modificato la propria legislazione, sia penale che civile, al fine di adeguarla a quanto previsto dallo strumento internazionale.

Qui ci interessa in particolare approfondire l'aspetto della tutela delle donne straniere vittime di violenza. Ci concentriamo quindi soprattutto sulle modifiche apportate al TUI a seguito dell'adozione della Convenzione, con l'introduzione dell'art. 18 bis¹², implementazione dell'art. 59 della Convenzione nella normativa nazionale.

residente dipendeva da quello del coniuge o del partner, conformemente al loro diritto interno, al fine di consentire loro di chiedere un titolo autonomo di soggiorno.

3. Le Parti rilasciano un titolo di soggiorno rinnovabile alle vittime, in una o in entrambe delle seguenti situazioni:

a) quando l'autorità competente ritiene che il loro soggiorno sia necessario in considerazione della loro situazione personale;

b) quando l'autorità competente ritiene che il loro soggiorno sia necessario per la loro collaborazione con le autorità competenti nell'ambito di un'indagine o di un procedimento penale.

4. Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che le vittime di un matrimonio forzato condotte in un altro paese al fine di contrarre matrimonio, e che abbiano perso di conseguenza il loro status di residente del paese in cui risiedono normalmente, possano recuperare tale status.».

¹¹ <<https://immigrazione.it/rivista/articolo/3893>>.

¹² Art. 18 bis, Permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica. «1. Quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti previsti dagli articoli 572, 582, 583, 583-bis, 605, 609-bis e 612-bis del codice penale o per uno dei delitti previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, commessi sul territorio nazionale in ambito di violenza domestica, siano accertate situazioni di violenza o abuso nei confronti di uno straniero ed emerga un concreto ed attuale pericolo per la sua incolumità, come conseguenza della scelta di sottrarsi alla medesima violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, con il parere favorevole dell'autorità giudiziaria procedente ovvero su proposta di quest'ultima, rilascia un permesso di soggiorno (ai sensi dell'articolo 5, comma 6,) per consentire alla vittima di sottrarsi alla violenza. Ai fini del presente articolo, si

2.1 *L'art. 18 bis del testo unico immigrazione: la norma tra criticità e primi passi nell'applicazione*

La norma, letteralmente ricalcata sulla formulazione dell'art. 18 TU (che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per le vittime di tratta degli esseri umani), introduce una forma di tutela per le persone straniere nei confronti delle quali «siano accertate situazioni di violenza o abuso», garantendo la regolarità del soggiorno anche a coloro che decidendo di sottrarsi alla situazione di violenza familiare o nelle relazioni rischiano di perdere o di non riuscire più a rinnovare il permesso di soggiorno. Il titolo di soggiorno rilasciato è quello per casi speciali, dopo l'abrogazione nel 2018 della norma riguardante il permesso di soggiorno per motivi umanitari, tipologia originariamente prevista dall'art. 18 bis.

intendono per violenza domestica tutti gli atti, non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima.

1-bis. Il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo reca la dicitura “casi speciali”, ha la durata di un anno e consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio nonché l'iscrizione nell'elenco anagrafico previsto dall'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442 o lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo, fatti salvi i requisiti minimi di età. Alla scadenza, il permesso di soggiorno di cui al presente articolo può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo, secondo le modalità stabilite per tale permesso di soggiorno ovvero in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi.

2. Con la proposta o il parere di cui al comma 1, sono comunicati al questore gli elementi da cui risulti la sussistenza delle condizioni ivi indicate, con particolare riferimento alla gravità ed attualità del pericolo per l'incolumità personale.

3. Il medesimo permesso di soggiorno può essere rilasciato dal questore quando le situazioni di violenza o abuso emergano nel corso di interventi assistenziali dei centri antiviolenza, dei servizi sociali territoriali o dei servizi sociali specializzati nell'assistenza delle vittime di violenza. In tal caso la sussistenza degli elementi e delle condizioni di cui al comma 2 è valutata dal questore sulla base della relazione redatta dai medesimi servizi sociali. Ai fini del rilascio del permesso di soggiorno è comunque richiesto il parere dell'autorità giudiziaria competente ai sensi del comma 1).

4. Il permesso di soggiorno di cui ai commi 1 e 3 è revocato in caso di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, segnalata dal Procuratore della Repubblica o, per quanto di competenza, dai servizi sociali di cui al comma 3, o comunque accertata dal questore, ovvero quando vengono meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.

4-bis. Nei confronti dello straniero condannato, anche con sentenza non definitiva, compresa quella adottata a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per uno dei delitti di cui al comma 1 del presente articolo, commessi in ambito di violenza domestica, possono essere disposte la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione ai sensi dell'articolo 13 del presente testo unico.

5. Le disposizioni del presente articolo si applicano, in quanto compatibili, anche ai cittadini di Stati membri dell'Unione europea e ai loro familiari».

La situazione di violenza e abuso secondo la norma può essere accertata in due modalità: nel corso di un'indagine penale per un elenco circoscritto di reati nell'ambito di situazioni di violenza domestica (articoli 572, 582, 583, 583-bis, 605, 609-bis e 612-bis del Codice penale o per uno dei delitti previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale: lesioni, maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori, mutilazioni genitali, sequestro di persona o comunque reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza), oppure nel corso di interventi assistenziali dei centri antiviolenza, dei servizi sociali territoriali o dei servizi sociali specializzati nell'assistenza delle vittime di violenza.

In entrambi i casi il rilascio del titolo di soggiorno è subordinato ad una condizione necessaria: l'emissione di un'autorizzazione al rilascio (nulla osta) da parte di quella che la norma definisce la "Autorità giudiziaria competente", senza ulteriormente specificare.

Il capoverso della norma fa riferimento ai due elementi che devono essere in particolare valutati al fine della proposta di rilascio o del parere positivo dell'Autorità Giudiziaria: la gravità ed attualità del pericolo, che deve riguardare l'incolumità personale. La persona straniera deve pertanto trovarsi in una concreta ed effettiva situazione di pericolo nel momento in cui fa richiesta del permesso di soggiorno.

La norma presenta limiti di applicabilità ben precisi: la sua operatività è circoscritta soprattutto in virtù del prerequisito del nulla osta dell'Autorità giudiziaria, condizione non prescindibile ai fini del rilascio del titolo di soggiorno. L'indicazione normativa, seppure non esplicitamente, pare presupporre ai fini del rilascio del permesso di soggiorno la preesistenza o l'instaurazione di un procedimento penale relativo alla situazione di violenza o abuso, legando a doppio filo la possibilità per la vittima di ottenere il permesso di soggiorno alla proposizione della denuncia nei confronti del maltrattante. Ciò anche nei casi in cui la situazione di violenza o abuso emerga nel corso di interventi dei servizi assistenziali o specializzati nella tutela delle vittime di violenza, riconducendo anche questa ipotesi alla preesistenza di un procedimento penale.

L'art. 18 bis presenta diversi profili critici, soprattutto se considerato in relazione all'art. 59 della Convenzione di Istanbul, alla sua formulazione e ai suoi obiettivi. Di seguito si richiamano alcuni degli aspetti che sono risultati più problematici nell'applicazione pratica della norma e che più hanno creato difficoltà e limiti nel ricorso a tale strumento.

Atti non episodici: la norma qualifica come violenza (fisica, psicologica, sessuale, economica) solo quella caratterizzata da continuità, mentre l'art. 59 non prevede alcunché in tal senso limitandosi ad indicare la sussistenza di situazioni di particolare difficoltà. Tale specifica esclude una serie di situazioni in cui la vittima potrebbe effettivamente trovarsi in situazione di difficoltà ma si troverebbe esclusa

dall'accesso al permesso di soggiorno, ad esempio perché la violenza subita ha carattere "episodico" secondo i parametri della norma.

Gravità e attualità del pericolo: è previsto che la situazione di pericolo "*per l'incolumità*" della vittima sia legata a situazioni contingenti, rischiando di escludere tutte quelle situazioni di difficoltà legata alla scelta della donna di sottrarsi ad ambienti familiari o relazioni violente ma che non vengano valutate come sufficientemente gravi o attuali.

Pericolo per l'incolumità personale: l'introduzione di questa espressione pare collegare i profili di rischio solamente alla violenza fisica, escludendo apparentemente tutte quelle situazioni di difficoltà psicologica o socio-economica che invece la Convenzione ricomprende nell'espressione più generale analizzata in precedenza. Si restringe così ulteriormente il campo di applicazione della norma.

Mancata previsione nella norma di un percorso assistenziale: è assente, nella formulazione dell'articolo, la previsione di un percorso assistenziale di uscita dalla violenza (alla stregua di quello previsto per le vittime di tratta all'art. 18). Tale mancanza svuota in parte la norma di risvolti applicativi che avrebbero potuto renderla davvero uno strumento di uscita da situazioni di violenza per le donne straniere.

2.2. La tutela delle vittime di violenza domestica nel TU alla luce dell'art. 59 della Convenzione: finalità, strumenti, divergenze

Le divergenze tra l'art. 59 della Convenzione e la sua implementazione a livello nazionale tramite l'art. 18 bis appaiono numerose. Di seguito ne viene fatto un elenco senza pretesa di esaustività.

In primo luogo, se l'art. 59 fa generico riferimento alla possibilità di rilasciare un autonomo permesso di soggiorno alla vittima di violenza "*in situazioni difficili*", prevedendo di collegare tale permesso alla necessità di partecipazione ad un procedimento penale solo come mera eventualità, l'art. 18 bis pone invece come requisito cardine per il rilascio il nulla osta dell'autorità Giudiziaria competente, sottintendendo così, anche nel caso di interventi dei servizi socio-assistenziali, la necessità di legare il diritto al permesso di soggiorno all'esistenza di un procedimento penale, con la conseguenza che "situazioni particolarmente difficili", in cui vi sia eventualmente l'intervento dei servizi socio assistenziali o dei centri antiviolenza ma la vittima non intenda denunciare, con conseguente mancata instaurazione di un procedimento penale (quantomeno nei casi di non procedibilità d'ufficio) rischiano di non essere adeguatamente tutelate. Nella prassi applicativa ciò si traduce nella mancata possibilità di ottenere, o finanche rinnovare il permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica.

Un esempio¹³ è il recente diniego del nulla osta al rinnovo del permesso già rilasciato ai sensi dell'art. 18 bis per intervenuta conclusione del procedimento penale, pur se con sentenza di condanna irrevocabile del coniuge della donna, che l'aveva a suo tempo denunciato, da parte del Tribunale presso il quale era incardinato il procedimento. Il diniego del nulla osta è stato emesso esclusivamente sulla base dell'avvenuto esaurimento della vicenda penale. Pertanto, l'Autorità giudiziaria che aveva emesso prontamente il nulla osta al rilascio non si è ritenuta competente per il nulla osta al rinnovo. Eppure, la donna si trova ancora in situazione di difficoltà, ha dovuto abbandonare la casa familiare con i figli per rifugiarsi in un luogo sicuro ed è provata dalla difficile vicenda penale che l'ha vista parte offesa.

Le medesime questioni emergono in un caso di diniego di rinnovo, in cui, trascorso un anno e trovandosi la donna con i figli ancora ospitati in casa Rifugio e non in grado di trovare un'autonoma sistemazione, si rendeva necessario chiedere il rinnovo del permesso originariamente rilasciato ai sensi dell'art. 18 bis. La Questura competente richiedeva il nulla osta al rinnovo "da parte dell'autorità Giudiziaria Competente". La cittadina straniera non poteva che rivolgersi al Tribunale presso cui era stato incardinato il procedimento penale nei confronti del marito, nel frattempo conclusosi con una sentenza di condanna. Il Giudice del dibattimento negava il nulla osta al rinnovo, indicando come unica ragione ostativa l'intervenuta conclusione del procedimento.

Ancora una volta, dunque, il rilascio del permesso di soggiorno viene legato alla mera esistenza di un procedimento penale. Nel caso in questione non viene messa in discussione l'attualità o la gravità del pericolo, o la necessità della vittima di violenza di ottenere un permesso di soggiorno per intraprendere un percorso di autonomia.

In questo caso, l'ipotesi di maltrattamento è accertata. È inoltre innegabile che la donna si trovi "in situazione particolarmente difficile", secondo quanto stabilito dalla Convenzione. Parimenti il Tribunale, nel proprio stringato provvedimento, non mette in dubbio lo stato di pericolo, ma dichiara il "non luogo a provvedere" attesa l'intervenuta conclusione del procedimento penale. Ancora una volta, dunque, si conferma il legame tra rilascio del permesso di soggiorno per vittima di violenza domestica e la pendenza di un procedimento penale. Il fatto che non vi sia (o non vi sia più) un procedimento penale incardinato, a prescindere dalla circostanza che esso si sia concluso con una sentenza di condanna divenuta irrevocabile e quindi a prescindere dal fatto che la situazione di abuso e violenza sia definitivamente accertata, impedisce di per sé l'emissione del nulla osta al rilascio del permesso di soggiorno.

¹³ La casistica elencata (tranne la pronuncia, citata nelle prossime pagine, del Tribunale di Bari) riguarda vicende, tutte seguite da chi scrive, che non sono ancora sfociate in pronunce giudiziarie. Si è scelto di darne comunque conto poiché rappresentative delle difficoltà che sorgono nella prassi applicativa a causa della formulazione rigida della norma.

Si conferma, dunque, anche in questa lettura della “Autorità giudiziaria competente”, un’interpretazione dell’art. 18 bis lontana dal dettato della Convenzione ed una prassi applicativa decisamente limitata dalla formulazione restrittiva della norma.

Quanto alla possibilità di rinnovare il permesso di soggiorno alla scadenza, va tenuto presente che a seguito delle modifiche al TU apportate dalla L. n. 32/2018 alle vittime di violenza non viene più rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari, come originariamente previsto dalla norma, bensì, a seguito dell’abrogazione del permesso per motivi umanitari, un permesso di soggiorno per casi speciali, generalmente di durata annuale. La norma non dà indicazioni in merito alla rinnovabilità, concentrandosi invece sulle ipotesi di revocabilità, senza tuttavia specificare quali siano le “condotte non compatibili” che dovrebbero portare alla revoca del permesso, lasciando questo delicato aspetto alla valutazione discrezionale della Pubblica Amministrazione. L’art. 59 stabilisce invece chiaramente ed espressamente che deve trattarsi di permesso rinnovabile. L’art. 18 bis si concentra invece sulle ipotesi di convertibilità in permesso di soggiorno per lavoro subordinato, autonomo o per studio.

La norma nella sua attuale formulazione, dunque, appare lontana dall’impianto concepito dalla Convenzione di Istanbul e lungi dall’essere idonea a soddisfarne gli obiettivi di tutela delle vittime di violenza. Anche per questo motivo, oltre che a causa della scarsa conoscenza dello strumento da parte degli attori istituzionali coinvolti, è risultato scarsamente applicato: i dati statistici più recenti, che forniscono una panoramica sulla sua applicazione dal 2013 al 2018, danno atto di 111 permessi ex art. 18 bis rilasciati in Italia nel quinquennio¹⁴. Un numero estremamente esiguo, che si è cercato di giustificare richiamando da una parte la scarsa conoscenza della norma da parte sia degli operatori sia delle istituzioni coinvolte, dall’altra la difficoltà dal punto di vista dell’applicazione pratica, per tutte le motivazioni sinora analizzate, che puntualmente scoraggia il ricorso a questa norma anche nei casi in cui si tratterebbe della soluzione più consona al caso concreto.

Ne dà una valutazione sostanzialmente negativa il Rapporto 2018 del GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence), previsto e disciplinato all’art. 66¹⁵ della Convenzione), secondo cui «In teo-

¹⁴ Si veda <https://www.criminaljusticenetwork.eu/contenuti_img/Rapporto%20GREVIO.pdf> pag. 79, nota 200: «I dati forniti dal Ministero dell’interno alla Commissione del Senato sul Femminicidio hanno mostrato che a partire dall’emanazione dell’Articolo 18-bis del Testo Unico sull’Immigrazione nel 2013, sono stati rilasciati solo 111 permessi di soggiorno di questo tipo nel giro di cinque anni».

¹⁵ Articolo 66 - Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica. «Il Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (di seguito "GREVIO") è incaricato di vigilare sull’attuazione della presente Convenzione da parte delle Parti contraenti.

Il GREVIO è composto da un minimo di 10 membri a un massimo di 15 membri, nel rispetto del criterio dell’equilibrio tra i sessi e di un’equa ripartizione geografica e dell’esigenza di competenze

ria, questa disposizione è protettiva, ma il suo ristretto campo di applicazione ne limita l'applicazione»¹⁶. Il gruppo di monitoraggio evidenzia soprattutto la scarsa formazione di operatori ed attori istituzionali sul punto e la difficoltà per la vittima di violenza di dimostrare l'incombente e la gravità del pericolo, criticando l'impostazione della norma, la quale sembra avere il solo scopo di tutelare situazioni di emergenza più che di fornire strumenti di autonomia come invece previsto dall'art. 59 della Convenzione. Il report individua soprattutto in questi due aspetti problematici le ragioni della scarsa applicazione della disposizione e richiama all'attenzione degli Stati la locuzione "circostanze difficili" alla base del rilascio di uno status di residente secondo l'art. 59, invitando le Parti aderenti a considerare «la condizione delle vittime di forme di violenza rientranti nel campo di applicazione della convenzione e il cui status di residenti dipende da quello del coniuge o del partner, come una circostanza difficile» e ritenendo contrario agli scopi della Convenzione il collegamento tra rilascio del permesso di soggiorno e presenza di determinate circostanze, quali «che la vittima venga regolarmente esposta ad atti di violenza e/o che vada incontro a un rischio incombente per la propria sicurezza», criticando così radicalmente l'impostazione dell'art. 18 bis in rapporto all'art. 59.

multidisciplinari. I suoi membri sono eletti dal Comitato delle Parti tra i candidati designati dalle Parti con un mandato di quattro anni, rinnovabile una volta, e sono scelti tra i cittadini delle Parti. L'elezione iniziale di 10 membri deve aver luogo entro un anno dalla data dell'entrata in vigore della presente Convenzione. L'elezione dei cinque membri supplementari si svolge dopo la venticinquesima ratifica o adesione.

4 L'elezione dei membri del GREVIO deve essere basata sui seguenti principi:

- a. devono essere selezionati mediante una procedura trasparente tra personalità di elevata moralità, note per la loro competenza in materia di diritti umani, uguaglianza tra i sessi, contrasto alla violenza sulle donne e alla violenza domestica o assistenza e protezione alle vittime, o devono essere in possesso di una riconosciuta esperienza professionale nei settori oggetto della presente Convenzione;
- b. il GREVIO non può comprendere più di un cittadino del medesimo Stato;
- c. devono rappresentare i principali sistemi giuridici;
- d. devono rappresentare gli organi e i soggetti competenti nel campo della violenza contro le donne e la violenza domestica;
- e. devono partecipare a titolo individuale e devono essere indipendenti e imparziali nell'esercizio delle loro funzioni, e devono rendersi disponibili ad adempiere ai loro compiti in maniera efficace.

La procedura per l'elezione dei membri del GREVIO è determinata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, previa consultazione e unanime consenso delle Parti entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente Convenzione.

Il GREVIO adotta il proprio regolamento interno.

I membri del GREVIO e gli altri membri delle delegazioni incaricate di compiere le visite nei paesi, come stabilito all'articolo 68, paragrafi 9 e 14, godono dei privilegi e immunità previsti nell'allegato alla presente Convenzione.»

¹⁶ <<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio>>, pag. 79.

2.3. *L'art. 18 bis a nove anni dall'entrata in vigore: un'analisi (anche) alla luce del Rapporto Grevio 2021*

A partire dalla sua introduzione nell'ordinamento la norma in analisi è stata oggetto di decise critiche da parte delle associazioni a tutela delle donne vittime di violenza. Su tutte appare particolarmente incisiva l'analisi svolta dalla rete di centri antiviolenza D.I.RE¹⁷, che in una pubblicazione del 2015¹⁸ evidenzia i punti deboli della norma nei termini analizzati nei paragrafi precedenti. In particolare, il contributo evidenzia come l'aver ricalcato la formulazione della norma sull'art 18 (permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale) senza tuttavia prevedere un analogo percorso di supporto *ad hoc* per chi decida di intraprendere un percorso di uscita dalla violenza familiare, renda la norma in analisi poco efficace dal punto di vista del supporto concreto per chi scelga di avvalersene e contribuisca a renderla una soluzione poco praticata e poco in linea con gli obiettivi della Convenzione di Istanbul¹⁹.

La scarsa applicazione pratica (si rinvia a quanto osservato dal report GREVIO sull'Italia, che ha evidenziato l'esiguo numero di permessi rilasciati se confrontati con le statistiche relative ai casi di violenza domestica) ha comportato, negli anni, anche una scarsa elaborazione giurisprudenziale in relazione ai diversi aspetti critici della norma, dall'imprescindibilità del procedimento penale ai parametri di attualità e gravità del pericolo come prerequisiti essenziali per il rilascio. Unica pronuncia in materia, finora, è un'ordinanza del Tribunale di Bari del 18.1.2021²⁰, che origina da un caso in cui il pubblico ministero aveva espresso parere sfavorevole al rilascio del permesso di soggiorno in assenza di un «accertamento giudiziale e definitivo in ordine ai fatti di violenza domestica denunciati». Nello specifico, il pubblico ministero aveva emesso parere negativo al rilascio del permesso esclusivamente sulla base della circostanza che il procedimento penale era stato, in prima battuta, archi-

¹⁷ <<https://www.direcontrolviolenza.it/>>.

¹⁸ F. GARISTO, T. MANENTE (2015), <<https://www.direcontrolviolenza.it/permesso-di-soggiorno-per-le-vittime-di-violenza-domestica/>>.

¹⁹ F. GARISTO, T. MANENTE, *op. cit.*: «La tutela apprestata dalla l. 119/2013 non deriva infatti dal mero stato di vittima, ma è vincolata al requisito del pericolo grave e attuale alla sua incolumità che rappresenta solo le situazioni di alto rischio. In teoria, in assenza di un grave e attuale pericolo, la donna straniera non ha diritto al permesso di soggiorno pur se vittima di violenza domestica. [...] Inoltre, il pericolo deve derivare dalla scelta di sottrarsi alla violenza o quale conseguenza delle dichiarazioni rese, requisito che di fatto fa dipendere la possibilità di conseguire un autonomo titolo di soggiorno dall'attiva partecipazione al processo penale - come è implicito nella necessità del parere del pubblico ministero - e dalla possibilità di farsi seguire da servizi sociali specializzati che attesteranno il rischio per l'incolumità».

²⁰ <<https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/01/Trib.-Bari-18.1.21-art.-18-bis-oscurato.pdf> - Trib. Bari, R.G. 38/2021 -1>.

viato, confermando così una interpretazione della norma strettamente legata all'accertamento in ambito penalistico.

La pronuncia è caratterizzata da diversi profili di rilevanza: è, come detto, l'unica pronuncia giudiziale in materia e fornisce precisi criteri ermeneutici in relazione all'art. 18 bis, in particolare fornendo una lettura della norma alla luce degli obiettivi della convenzione di Istanbul; indica precisi criteri interpretativi in ordine ai requisiti di attualità e gravità del pericolo, stabilendo che: «il pericolo per l'incolumità debba essere inteso quale diritto alla salvaguardia della integrità personale della vittima oggetto di tutela della norma, tale da ricomprendere anche le possibili pressioni psicologiche che, pur non connotate da atti di lesione che attingano il fisico della persona, influiscano – per decisione del denunciato e per l'insorgere conseguente e inevitabile di situazioni di difficoltà – sulla libertà di autodeterminazione della vittima anche rispetto alle sue scelte di vita, non ultime quelle riguardanti la libertà di autodeterminazione nel corso delle indagini e/o del processo, considerando che la vittima migrante si trova pure in una condizione generale di maggiore debolezza, sia per la mancanza di figure familiari di vicinanza e di sostegno, sia per il rischio di perdere definitivamente la possibilità di usufruire del permesso di soggiorno ottenuto per ricongiungimento e quindi di dovere interrompere il processo di integrazione in corso e di dovere ritornare in patria. »

Emergono con chiarezza in questa vicenda giudiziaria i profili problematici della norma, nodi interpretativi che si tenta di sciogliere fornendo un'interpretazione costituzionalmente orientata²¹ e coerente con il dettato dell'art. 59 della Convenzione e con i principi che ne costituiscono la base.

In assenza di significative modifiche legislative che apportino cambiamenti radicali alla formulazione della norma, un'interpretazione orientata dal dettato costituzionale e dagli strumenti di diritto internazionale appare la sola in grado di riportare l'art. 18 bis del Testo Unico Immigrazione, nella sua attuale formulazione, a modalità applicative più vicine agli obiettivi ed agli scopi della Convenzione di Istanbul.

²¹ Vengono richiamati gli artt. 117 e 10 della Costituzione.

Le donne straniere negli insediamenti informali tra discriminazioni intersezionali, grave sfruttamento e violenza

Erminia Sabrina Rizzi

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Abstract: Il contributo analizza la condizione delle donne straniere che vivono stabilmente o temporaneamente all'interno degli insediamenti informali, rurali e urbani, tra sfruttamenti multipli, violenza e discriminazioni intersezionali. Partendo dai luoghi e dalla loro trasformazione nel corso del tempo, si evidenziano gli attuali dispositivi di controllo e le forme di assoggettamento dei corpi e delle vite delle donne, ma anche la funzione degli insediamenti in relazione alle disfunzioni del complessivo sistema di accoglienza, di tutela e protezione. Inoltre, il contributo approfondisce il tema della maternità delle donne negli insediamenti tra ricatti, assoggettamento e violenza istituzionale. Dalle criticità territoriali e di sistema emerge la necessità di una riflessione sulle difficoltà di emersione, denuncia e fuoriuscita dal circuito di uno sfruttamento sempre più misto e trasversale, intimamente connesso a dinamiche di dominio maschile e violenza di genere, ma anche la necessità di rivedere le progettualità e la protezione che vengono proposte.

Abstract: This contribution analyses the condition of foreign women living permanently or temporarily in informal, rural and urban settlements, between exploitation, intersectional violence and vulnerability. Starting from the settlements and their transformation over time, it highlights the current control devices and forms of subjugation of women's bodies and lives, but also the function of the settlements in reference to the dysfunctions of the reception and protection system. The contribution also delves into the issue of migrant women's maternity in settlements, between blackmail, subjugation and institutional violence. Analysing the territorial and systemic criticalities, there emerges the need for reflection on the difficulties of emerging, denouncing and exiting mixed and transversal exploitation, intimately connected to dynamics of male domination and gender-based violence, as well as on the projects and protection that are proposed.

Parole chiave: *sfruttamenti, discriminazioni intersezionali, ghetti, padronato, scomparse*

1. Gli insediamenti informali nella narrazione pubblica

«(L'Europa)....ha creduto di dotarsi di frontiere proprie, ma in realtà essa *non ha* frontiere, è essa stessa, in quanto tale, *una "frontiera"* complessa: allo stesso tempo una e multipla, fissa e mobile, rivolta verso l'esterno e verso l'interno». (Etienne Balibar)

Negli ultimi anni sono stati pubblicati numerosi articoli e inchieste giornalistiche sulla realtà degli insediamenti informali, soprattutto rurali; molti anche gli studi e le ricerche condotte, nonché i report pubblicati da diverse organizzazioni e sindacati. Il termine “insediamenti informali” è, dunque, entrato nel racconto pubblico inerente le migrazioni in Italia.

Pur tuttavia persiste una narrazione ancora parziale e incompleta, a volte distorta e anche disfunzionale, che non restituisce la complessità di quello che possiamo definire un articolato sistema politico, sociale ed economico. Degli insediamenti informali si parla troppo e, allo stesso tempo, troppo poco. Nella maggior parte dei casi prevale una lettura da una prospettiva “umanitaria” senza che emergano le responsabilità pubbliche e private, le relazioni produttive, le cause che hanno determinato la diffusione degli insediamenti informali in Italia e l’inefficacia delle politiche pubbliche.

La denuncia pubblica e mediatica degli insediamenti informali si concentra, infatti, quasi esclusivamente sulle difficili condizioni di vita, le precarie condizioni igienico-sanitarie, l’assenza di servizi essenziali, la mancanza di acqua ed elettricità e rete fognaria, la situazione di insicurezza. Con immagini di baracche fatiscenti, case in lamiera, cumuli di rifiuti, si mette in scena l’oscuro, lasciando fuori tutto il resto: una restituzione parziale che orienta verso interventi di tipo umanitario che «mirano a salvare le vite, ridurre le sofferenze e amplificare la compassione» senza guardare alle cause¹ e che, contemporaneamente, spinge verso risposte di tipo estemporaneo e repressivo in nome di una “emergenza” che, soprattutto in alcune zone, è ormai ventennale. Gli insediamenti informali alternano periodi di grande visibilità a momenti di oblio, ritornano ciclicamente all’attenzione durante la stagione estiva, nel periodo delle raccolte, oppure in occasione di eventi drammatici, purtroppo non rari².

Il tema degli insediamenti informali emerge, inoltre, all’interno di studi, dossier, ricerche socio-economiche che denunciano la situazione di grave sfruttamento del

¹ E. RIGO, N. DINES, *Lo sfruttamento umanitario del lavoro: ipotesi di riflessione e ricerca a partire dalle campagne del Mezzogiorno*, in S. CHIGNOLA, D. SACCHETTO (a cura di), *Le reti del valore*, Derive Approdi, Roma, 2017, pp. 92-93.

² Nella fase di chiusura del presente contributo, il 27 giugno, Yusupha Joof, cittadino gambiano di trentacinque anni è morto nell’incendio divampato al “Gran Ghetto”, nelle campagne tra Rignano Gargano e San Severo, in provincia di Foggia. Il giorno successivo, a Borgomezzanone, a qualche chilometro da Foggia, ha preso fuoco un container nell’area dell’ex Cara, adiacente all’insediamento informale noto come “ex Pista”, senza gravi conseguenze per le nove persone che erano all’interno. Nel mese di maggio, avevano preso fuoco una ventina di baracche dell’ex Pista. Sempre in provincia di Foggia, lo scorso dicembre, Birka e Christian, cittadini bulgari di due e quattro anni, sono morti nell’incendio divampato in uno degli insediamenti presenti nelle campagne di Stornara. L’elenco dei soli decessi a causa degli incendi all’interno degli insediamenti informali in Italia, è purtroppo molto lungo.

lavoro migrante, soprattutto in agricoltura. Anche da questa prospettiva, nella maggior parte dei casi, la lettura del fenomeno è tuttora parziale, principalmente concentrata sui caporali e l'intermediazione lavorativa, senza lasciar emergere lo sfruttamento di filiera e tralasciando le responsabilità delle aziende, del sistema produttivo dell'agricoltura, delle industrie di trasformazione, della Grande Distribuzione Organizzata (GDO) e delle forme di pressione sui prezzi, della carenza delle politiche sociali e del lavoro, compreso l'assenza della giuslavoristica nel settore dell'agricoltura³.

Manca, o risulta ancora insufficiente, un approccio che parta da una visione di insieme e un'analisi che consideri l'interconnessione tra diversi piani (giuridico, sociale, economico, politico). Al contempo, appare ancora carente il dibattito interno al privato sociale, alle operatrici e operatori del diritto dell'immigrazione e asilo e del sistema di protezione e accoglienza. Manca un'analisi complessiva e articolata sulle differenti responsabilità, sulle connessioni con la generale contrazione e negazione dei diritti delle e dei cittadini stranieri in Italia, l'assenza di canali regolari d'ingresso, le procedure utilizzate alle frontiere, il cd. approccio *hotspot* (punti di crisi), le difficoltà di accesso al territorio e le difficoltà sul territorio, le prassi discrezionali e discriminatorie, l'inadeguatezza quantitativa e qualitativa del sistema di accoglienza e protezione, l'assenza di politiche sociali e del lavoro, l'insufficiente investimento nel comparto agricolo e le problematiche del settore⁴, il carattere strutturale dello sfruttamento lavorativo soprattutto – ma non solo – in agricoltura (lavoro nero, grigio, paraschiavistico), la violenza istituzionale, la discrepanza tra la realtà dei fenomeni e le norme.

La narrazione pubblica inerente gli insediamenti informali risente di un ulteriore limite che rimanda alla più generale assenza di una lettura di genere delle migrazioni, nonostante l'importante componente femminile all'interno dei flussi migratori. Infatti, a parte all'interno di poche preziose pubblicazioni sugli insediamenti⁵ o sullo specifico tema delle violenze⁶ e delle discriminazioni⁷ che vedono coinvolte le

³ M. MCBRITTON, *Lavoro in agricoltura e immigrazione*, in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti, caporali*, Quaderni de L'altro diritto, Pacini Editori, Pisa, 2016, pp. 101-114.

⁴ Recentemente è stato raggiunto un accordo sul prezzo del pomodoro da industria al Centro-Sud: ai produttori saranno riconosciuti 14 centesimi al chilo per il prodotto tondo, 14 centesimi al chilo per il prodotto lungo ed una maggiorazione pari al 30% per il biologico.

⁵ I. PEANO, *Supply chain affettive tra agro-industria e migrazioni, contenimento e rifugio*, in N. CUPPINI, I. PEANO, *Un mondo logistico. Sguardi critici su lavoro, migrazioni, politica e globalizzazione*, Ledizioni, Milano, 2019, pp. 63-76.

⁶ A. SCIURBA, *La cura servile, la cura che serve*, Pacini Editori, Pisa, 2015, p.129 ss.

⁷ F. STAIANO, *La discriminazione delle lavoratrici straniere nel settore agricolo: il quadro emerso dal Progetto Net.Work-Rete antidiscriminazione*, in G. C. BRUNO (a cura di), *Lavoratori stranieri in agricoltura in Campania*, CNR Edizioni, Roma, 2018, pp. 77-96.

lavoratrici straniere, gli insediamenti informali sono raccontati e declinati esclusivamente al maschile: l'immagine stereotipata è quella del bracciante stagionale, uomo e quasi sempre giovane e nero che vive all'interno degli insediamenti e lavora nelle campagne circostanti. Sorprende il mancato riferimento alla presenza delle donne anche all'interno delle più autorevoli ricerche e studi sul fenomeno: le donne non compaiono, oppure restano sullo sfondo prive di qualunque soggettività e, al massimo, compaiono con ritratti sensazionalistici o come "vittime da tutelare" per sfruttamento sessuale.

Pur essendo ormai molte le donne che vivono all'interno degli insediamenti informali, in modo stabile o transitorio, la loro presenza risulta invisibile, così come per molto tempo sono state assenti dal racconto pubblico delle migrazioni. La loro presenza è evanescente sia a livello analitico che sul piano della narrazione *mainstream*⁸.

Manca una lettura di genere della realtà dei "ghetti", della condizione di vita e di lavoro delle donne all'interno degli insediamenti informali soprattutto rurali, delle differenze di cui sono portatrici, della costruzione delle vulnerabilità e degli sfruttamenti multipli.

Manca un approccio di genere nell'analisi delle dinamiche di assoggettamento e di potere che vengono agite sui loro corpi e sulle loro vite, sulle loro aspettative e desideri, in forma continuativa tra "dentro" e "fuori". Manca una lettura dell'intersezionalità delle violenze e delle discriminazioni che ruotano intorno a genere, razza, classe.

2. Gli insediamenti informali come paradigma dell'esclusione

Gli individui costretti a vivere fuori di ogni comunità sono confinati nella loro condizione naturale, nella loro mera diversità, pur trovandosi nel mondo civile. (...) Il loro distacco dal mondo, la loro estraneità sono come un invito all'omicidio, in quanto la morte di uomini esclusi da ogni rapporto di natura giuridica, sociale e politica, rimane priva di qualsiasi conseguenza per i sopravvissuti» (Hannah Arendt)

Gli insediamenti informali in Italia, al di là della loro estensione e della collocazione geografica e delle caratteristiche (nord, sud, urbani, rurali), rappresentano l'aspetto più eclatante di quella geografia degli spazi ridefinita sulla nazionalità, l'etnia, il colore della pelle, l'identità economica e sociale e che,

⁸ I. PEANO, *op. cit.*, p.65.

attraverso la definizione di confini invisibili, affermano una gerarchizzazione della cittadinanza.

Gli insediamenti restituiscono una chiara fotografia della complessità della situazione e delle interconnessioni con l'assenza di politiche migratorie, politica dei confini e logica securitaria, sfruttamenti, padronato, violazione dei diritti fondamentali, discriminazioni, violenza istituzionale. Nel corso degli anni, gli insediamenti si sono modificati e ciò risulta maggiormente evidente soprattutto in quelle zone dove la loro presenza è risalente nel tempo. La popolazione che li abita o li vive temporaneamente, lo *status* giuridico, le modalità di arrivo, il sistema di controllo, il legame con il territorio, è differente dalla composizione dei primi insediamenti sorti in Italia. Anche la consapevolezza è differente, seppure quella maggiore acquisita non riesce a spezzare quelle dinamiche che favoriscono e determinano sfruttamenti e violenza.

Oggi all'interno degli insediamenti vivono cittadine e cittadini extracomunitari e comunitari, adulti, giovani adulti, a volte minori e bambini. Differentemente dal passato, la maggior parte possiede un titolo di soggiorno in corso di validità, oppure impossibilitati a rinnovarlo anche a causa delle modifiche normative intervenute negli ultimi anni e delle prassi discrezionali delle questure.

Inoltre, molti tra le donne e gli uomini che sono oggi negli insediamenti provengono da progetti di accoglienza anche afferenti alla rete SAI o a progetti della rete anti tratta. È un dato non irrilevante che impone una riflessione sui sistemi di accoglienza.

Il trasferimento di lavoratrici e lavoratori tra regioni per la richiesta di lavoro stagionale agricolo è un fenomeno che ha interessato il sistema produttivo in agricoltura per lo meno dall'inizio del Novecento⁹. Già da allora, ad esempio, l'area della Capitanata (la provincia di Foggia), vedeva arrivare nel periodo tra maggio e giugno circa 68.000 lavoratori per la mietitura del grano¹⁰. Anche le precarie condizioni di vita e l'assenza di servizi per coloro che si trasferivano per il periodo delle raccolte emergevano già nelle condizioni degli stagionali in agricoltura negli anni cinquanta del secolo scorso¹¹.

⁹ A. CINIERO, *Ghetti d'Italia: una nuova "transumanza"*, in IDOS (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2018*. Nel 1905 un'inchiesta dell'Ufficio del lavoro del Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio riportava il dato di circa 860.000 lavoratori e lavoratrici che si spostavano per la raccolta e la lavorazione dei prodotti agricoli.

¹⁰ D. PERROTTA, *Vecchi e nuovi mediatori. Storia, geografia ed etnografia del caporalato in agricoltura*, «Meridiana», n. 1, 2014.

¹¹ C. GALLINI (a cura di), *Lettere di contadini lucani alla camera del lavoro*, Archivio di Stato Ernesto De Martino, ed. Kurumuny, Calimera, Lecce, 2008.

Se in precedenza però gli insediamenti erano legati alla raccolta stagionale dei prodotti, oggi è un fenomeno completamente differente che traccia la nuova mappa dell'esclusione da una parte e della capacità di resistenza dall'altra.

Oggi il fenomeno degli insediamenti informali in Italia ha assunto proporzioni rilevanti e già nel 2018 Medici Senza Frontiere pubblicava un rapporto¹² da cui emergeva l'esistenza in Italia di almeno 50 insediamenti informali abitati da almeno 10.000 cittadini stranieri.

La geografia dell'esclusione riguarda la Sicilia, la Calabria, la Basilicata, la Campania e la Puglia. Ma gli insediamenti informali, anche legati alla stagionalità delle raccolte, non sono una prerogativa esclusiva delle regioni meridionali e sono presenti, seppure con dimensioni e caratteristiche differenti, anche nelle regioni del Centro e nel Nord come ad esempio Piemonte, Lombardia, Trentino, Emilia Romagna, Lazio che, come evidenziano i Rapporti su Agromafie e caporalato dell'Osservatorio Placido Rizzotto, nascondono diffuse realtà di sfruttamento.

Lontani dai centri abitati, di fatto invisibili, in luoghi non segnalati e difficilmente raggiungibili se non attraverso il passaparola, raccontano il razzismo, le discriminazioni, l'assenza di politiche sociali e abitative, l'assenza di piani per il trasporto verso i luoghi di lavoro ma che, nonostante le difficili condizioni di vita all'interno, paradossalmente restituiscono la conquista di un quotidiano che altrove è negato. Ed è anche per questo, per la dimensione sociale che comunque rappresentano, che sono più attrattivi rispetto ai casolari abbandonati e ai campi istituzionali¹³ vissuti come spazi *care, cure and control*¹⁴.

Con riferimento alle donne, se i casolari abbandonati le espongono maggiormente al rischio di violenze e sfruttamenti gravi, i campi istituzionali basati su un articolato dispositivo di inclusione differenziale escludono di fatto tutte le donne prive di permesso di soggiorno o impegnate in attività riproduttive informali all'interno degli insediamenti informali.

I "ghetti" si muovono come un sistema parallelo: sono delle vere e proprie città con le strade centrali e quelle laterali e i vicoli più nascosti, i negozi, i bar, le ciclofficine, i mercatini, i barbieri, i locali, i parrucchieri, i luoghi di culto, le macellerie, i ristoranti, i taxi che garantiscono il collegamento con le città.

¹² RAPPORTO MEDICI SENZA FRONTIERE, *Fuori Campo*, 2018,

<https://www.medicisenzafriere.it/news-e-storie/publicazioni/fuori-campo-secondo-rapporto/>.

¹³ D. PERROTTA, *Il caporalato come sistema: un contributo sociologico*, in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti, caporali*, *op. cit.*, pp.15-30.

¹⁴ Come ad esempio dimostra il fallimento dei centri della CROCE ROSSA aperti nel 2015 a Palazzo San Gervasio e Venosa (Basilicata) e la tendopoli allestita nel 2014-2015 per gli abitanti del "Gran Ghetto" in provincia di Foggia nell'ambito del progetto "Capo free- Ghetto off" della Regione Puglia.

Una realtà stratificata, controllata, esposta a violenza e sfruttamenti, ma anche comunità.

Senza voler negare le problematiche che caratterizzano la vita nei “ghetti”, senza negare sfruttamenti e ricattabilità o il rapporto con le agro-mafie, gli insediamenti informali non possono essere ridotti solo a questo.

«Il ghetto è anche un luogo di vita, di amicizie.¹⁵».

Costituiscono uno spazio opaco, frammentato eppure «dinamico, mosaico di alleanze e conflitti, luogo politico»¹⁶. Per analizzare il fenomeno degli insediamenti informali è importante comprenderne le dinamiche, attraversarne le zone d’ombra, calarci nel grigio che rappresentano, riconoscerne i chiaroscuri, avere un approccio di genere.

2.1 Altri rurali: il caso della Capitanata

Nella geografia dell’esclusione, gli insediamenti informali della Capitanata, in provincia di Foggia, rappresentano un caso a sé per dimensioni, caratteristiche e diffusione.

Lo spazio rurale della provincia di Foggia presenta una scenografia complessa che “rompe” la monotonia della pianura e “irrompe” nel paesaggio sociale.

In luoghi non indicati, difficili da raggiungere, nascosti ed eppure esposti, a poca distanza l’uno dall’altro, si è sviluppata una fitta rete di insediamenti informali dove trovano spazio migliaia di cittadini e cittadine stranieri, extracomunitari e comunitari.

I primi insediamenti della zona sono sorti negli anni ‘80 con l’occupazione, durante la stagione delle raccolte, di alcuni casolari abbandonati. Attualmente sono noti almeno undici principali insediamenti nella sola provincia di Foggia, senza considerare i vari casolari e poderi. L’unico insediamento urbano è la cd “ex fabbrica Daunialat”, alla periferia di Foggia.

¹⁵ ARCI PORCO ROSSO, *Oltre il caporalato. L’esempio dell’insediamento informale di Campobello di Mazara*, 2022, <<https://arciporcorosso.it/oltre-il-caporalato-lesempio-dellinsediamento-informale-di-campobello-di-mazara-e-il-nostro-supporto-socio-legale/>>.

¹⁶ C. RONDOT, *Alterazioni rurali*, «Contesti. Città, Territori, Progetti», 2021, 2 (2), pp. 21-38, <<https://oajournals.fupress.net/index.php/contesti/article/view/12977>>.

I due più noti e più grandi, il “Gran Ghetto” (o “Gran Ghetto” come dicono gli abitanti) situato tra Foggia, San Severo e Rignano Gargano¹⁷ e l’“ex-Pista”¹⁸ a Borgomezzanone (una pista militare¹⁹ in disuso) nel territorio di Manfredonia. Oltre a questi insediamenti che sono delle vere e proprie città, si aggiungono Borgo Tre Titoli e Borgo Libertà (“Ghana House”), Pozzo Terraneo e Borgo Tressanti nell’agro di Cerignola, almeno due insediamenti a Stornarella, Borgo Ciceroni a circa 22 km da Foggia in direzione San Marco in Lamis. Altri insediamenti sono a Poggio Imperiale a circa 50 Km da Foggia, a Palmori una frazione del Comune di Lucera a circa 20 km da Foggia, in Località La Madonna di Ripalta, nelle contrade San Matteo e San Domenico, nei pressi di San Severo a poco più di 20 km dalla città di Foggia.

Secondo le stime dell’Osservatorio Placido Rizzotto (2018), negli insediamenti informali in Puglia vivrebbero tra i 2500 e i 3500 stranieri, l’Università del Salento nel 2020 ha stimato tra le 4000 e 5000 presenze²⁰. Secondo invece le organizzazioni e le associazioni del territorio sarebbero oltre 7000 le cittadine e i cittadini stranieri presenti negli insediamenti nella sola provincia di Foggia, numeri che nei mesi estivi, durante la raccolta del pomodoro, aumentano di molto. Ma il fenomeno è difficilmente quantificabile.

Gli insediamenti informali sorti a ridosso dei poderi, sia nell’agro di Cerignola che nell’agro di San Severo o in quello di San Marco in Lamis, sono i più isolati e la vita all’interno è ancora più difficile, anche perché non facilmente raggiungibili, sia

¹⁷ È l’insediamento “storico” in provincia di Foggia, sgomberato nel 2017 ma ricostruito subito dopo. Recentemente la Regione Puglia, accanto alle autocostruzioni, ha installato dei container per 400 lavoratori. Il “Gran Ghetto”, in una sorta di maquillage semantico, è stato rinominato “Località Torretta Antonacci”. La presenza stimata all’interno dell’insediamento è di circa 800 persone, ma durante l’estate ci sono almeno 1500 persone.

¹⁸ È il più grande e popolato, durante la stagione estiva si stimano oltre le 2.500 presenze.

¹⁹ L’aeroporto di Borgo Mezzanone, spesso confuso con il Gino Lisa di Foggia, è stato un importante riferimento dell’esercito americano durante la seconda guerra mondiale. Oltre alla pista di oltre tre chilometri, erano stati costruiti due bunker antiatomici interrati, sei rifugi antiaerei, palazzine comando e uffici, cunicoli e garitte interrate lungo il perimetro dell’area portuale. A fine guerra l’aeroporto passò all’aeronautica militare italiana che lo usò per l’addestramento dei velivoli G91 per poi farne base logistica dell’aeroporto di Amendola durante la guerra del Kosovo. Con la presenza americana in Capitanata, gli aeroporti (informali) che già erano diventati molto numerosi durante la presenza tedesca, ebbero un ulteriore incremento. Gli americani utilizzarono il sistema delle “grelle” per realizzare rapidamente le piste. Le grelle erano lamiera opportunamente traforate che venivano facilmente fissate sul terreno, in questo modo si poteva pavimentare una pista d’atterraggio in brevissimo tempo. Secondo alcuni si arrivò ad attrezzare quasi un centinaio di piste aeroportuali. In quella fase della guerra la Capitanata era il punto di partenza delle incursioni per tutto il nord d’Italia, il nord e l’est dell’Europa ed il Mediterraneo.

²⁰ Piano Regionale Politiche Per Le Migrazioni 2021-2023 – Regione Puglia. Il Piano è consultabile al seguente link <https://inapp.org/sites/default/files/NORMATIVA/2021/Regionale/20210722_DeliberazioneGiuntaRegionale_n1225_PU.pdf>.

per le condizioni delle strade sia per l'assenza di collegamento con i mezzi pubblici. Facilmente deducibili sono le conseguenze di questo isolamento per tutti, ma ancor di più per le donne.

L'esistenza di diversi insediamenti informali, di "ghetti", concentrati in una sola provincia, è una caratteristica esclusiva della Capitanata. Ne deriva un articolato sistema di sfruttamenti, controllo, violenze e trasferimenti forzati soprattutto delle donne. Il modello pugliese «può definirsi il modello estremo dello sfruttamento lavorativo nell'agricoltura ricca, in cui si concentrano simultaneamente violazioni dei diritti su più livelli, riscontrabili raramente con la medesima intensità in altre aree del Mezzogiorno: degradanti condizioni abitative, estremo isolamento sociale, nessun accesso a cure mediche, mancanza di servizi igienici di base, difficoltà nell'accesso all'acqua potabile, estreme condizioni di lavoro fino a gravi – seppur rari ed eccezionali – casi di limitazione della libertà personale e di violenze fisiche perpetuate dai caporali»²¹

3. Le donne negli insediamenti informali tra sfruttamenti, padronato, discriminazioni, violenze

Nell'immaginario collettivo gli insediamenti informali hanno una connotazione esclusivamente maschile: sono abitati da uomini, braccianti, lavoratori. Le donne sono assenti o, nella migliore delle ipotesi, sono sullo sfondo. Non emerge la complessità della condizione delle donne all'interno degli insediamenti informali e manca un approccio di genere all'analisi dell'uso sistemico di violenze e abusi all'interno dell'articolato e complesso sistema di sfruttamenti. Nelle diverse pubblicazioni, se presenti, vengono descritte come vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale. Non emergono le discriminazioni e le violenze che caratterizzano la loro vita, dentro e fuori il "ghetto", la violenza che anche il "fuori" e il sistema di tutela agisce a più livelli.

Queste donne dalla complessa identità sociale subiscono sfruttamenti, discriminazioni, violenze multiple che si sovrappongono l'una all'altra e si stratificano ed è difficile distinguere il confine tra l'una e l'altra.

Sono donne, straniere, nere, prive di *status* giuridico, economicamente e socialmente fragili. Sono richiedenti asilo, rifugiate, vittime di tratta, vittime di sfruttamento, vulnerabili, portatrici di bisogni particolari.

²¹ AA.VV., *Diritti violati. Indagine sulle condizioni di vita dei lavoratori immigrati in aree rurali del Sud Italia e sulle violazioni dei loro diritti umani e sociali, Rapporto di ricerca*, Open Society Foundation, Coop. Dedalus, Napoli, 2012, p. 52. <<https://www.coopdedalus.it/archivio/notizie/2012-07-10.pdf>>.

Di volta in volta imprigionate in categorie che, separatamente, non restituiscono la complessità e rendono parziali e inefficaci gli interventi proposti.

Nonostante siano una presenza numericamente non irrilevante, soprattutto all'interno degli insediamenti più grandi e quelli maggiormente strutturati, come ad esempio quelli in Capitanata, la loro presenza è silente²². Provengono da diversi paesi extracomunitari ma anche comunitari, sono molto giovani, a volte minorenni o appena maggiorenni, ma anche donne adulte che vivono in Italia da molti anni; nella maggior parte dei casi sono titolari di un permesso di soggiorno. Il profilo delle donne, anagrafico e giuridico, che vivono nei "ghetti" evidenzia quella miopia strutturale che manca di uno sguardo d'insieme e concentra la propria attenzione su singoli aspetti.

La mobilità delle donne, soprattutto delle più giovani, tra i vari insediamenti informali anche tra differenti regioni, è più elevata rispetto a quella degli uomini. Risulta più difficile stabilire un contatto, anche perché nella maggior parte dei casi sono accompagnate da un uomo (il compagno, un familiare, l'amico, il vicino, colui che "l'aiuta"). Si trovano, per differenti ragioni, in una condizione di violenza e sfruttamento, sia in ambito personale che sociale e lavorativo, che spesso si fondono e confondono.

Le donne che vivono all'interno degli insediamenti informali, evidenziano quanto quelle condizioni di vita abbiano un impatto differente e non solo per la precarietà della situazione igienico-sanitaria, ma per la stratificazione e l'interconnessione tra le diverse violenze e sfruttamenti. Tra l'altro emerge la forte limitazione della libertà di azione e di scelta, che porta le donne a mantenere un profilo basso per evitare possibili ulteriori fonti di rischio per sé stesse.

Sono donne che hanno attraversato frontiere e sperimentato direttamente la violenza del confine, la negazione del diritto di movimento, l'autoritarismo nel controllo dei confini esterni e interni e dei loro stessi corpi, quel filo spinato che non si vede ma di cui si percepisce la potenza segregante²³.

Sono donne sui cui corpi è stata agita una violenza molteplice, sia fisica che psicologica e sessuale, ma anche politica e sociale ed economica.

Sono donne private delle proprie relazioni, dei propri corpi, dei propri desideri, dei processi di produzione e riproduzione, del diritto alla salute e alla cura, della sessualità, della soggettività politica. Diverse gerarchie di potere hanno messo in atto forme di dominio e controllo totale delle loro vite.

Sono donne che sperimentano quotidianamente quanto quel confine che ha segnato e abusato la loro vita in quanto donne e migranti, sempre più caratterizzato

²² Si veda il Report *Campagne d'odio*, INTERSOS in collaborazione con ASGI, 2019. Il Report è consultabile al seguente link <<https://www.intersos.org/wp-content/uploads/2019/09/Rapporto-Campagne-d-odio.pdf>>.

²³ O. RAZAC, *Storia politica del filo spinato*, Ombre Corte, Verona, 2001, p. 44.

da mobilità e opacità, ha superato il tempo dell'attraversamento ed è deflagrato, invadendo e permeando lo spazio del paese di arrivo, costruendo uno spazio segregato.

Sono donne che continuano a vivere «il continuum delle diverse forme di violenza di genere che si intrecciano con le politiche europee di controllo e con la violenza del confine, la traversata, l'incontro con la società di accoglienza e con i molteplici luoghi di trattenimento dei migranti, la continua ridefinizione e negoziazione del progetto migratorio»²⁴.

Sono donne che si portano i confini addosso.

Parlare della condizione delle donne all'interno degli insediamenti informali, vuol dire parlare del perenne vivere "alla frontiera".

Lo sfruttamento nella realtà degli insediamenti informali è intimamente connesso a dinamiche di potere e di violenza di genere. Gli insediamenti sono regolati da un ordine maschile, anche per quanto riguarda le relazioni con l'esterno (il cliente, il padrone, l'intermediario, l'avvocato, l'associazione, il sindacato).

Le donne si misurano con forme di controllo e abuso all'interno degli insediamenti, violenze fisiche e psicologiche, ricatti, sequestro dei propri documenti, impossibilità di contatto con l'esterno, amori tossici e relazioni di dipendenza, impossibilità di recarsi a controlli sanitari e di prevenzione: molte le interruzioni di gravidanza e gli aborti spontanei, le manifestazioni di disagio psicologico, le dipendenze da alcool e sostanze stupefacenti, i gesti di autolesionismo.

Lo sfruttamento lavorativo è sia sessuale all'interno e all'esterno degli insediamenti²⁵, sia in agricoltura (soprattutto, ma non solo), oppure nelle attività di servizio come ad esempio negli spacci o nei ristoranti interni. Vige una stringente divisione sessuale del lavoro: le donne forniscono soprattutto servizi di cura e sessuali per i braccianti, cui affiancano il lavoro in campagna o nelle fabbriche di trasformazione.

Le donne che lavorano all'interno dei ristoranti, degli spacci o dei bar, nella maggior parte dei casi sono sotto il diretto controllo di uomini e sono costrette a versare una quota (giornaliera o in percentuale) dei loro guadagni agli uomini che gestiscono queste attività, oppure devono pagare per poter gestire queste attività.

L'appartenenza di genere determina specifiche modalità di controllo e sfruttamento, più brutali e violente di quelle cui sono sottoposti gli uomini che si trovano nella medesima situazione.

Nonostante in Europa e in Italia la componente femminile del mercato agricolo non risulti predominante, la presenza di lavoratrici straniere in agricoltura non può

²⁴ C. SCHMOLL, *Le dannate del mare*, Astarte edizioni, Pisa, 2022, p.12.

²⁵ «"Ti mancano le donne?" (...) "Me le pagò!" (...)» L'algerino ha un amico nigeriano che tiene una decina di ragazze nel campo. Vengono da Casal di Principe. Non lavorano in campagna, fanno le puttane fuori dal paese e una volta alla settimana lui ce le porta al campo», in Y. SAGNET, L. PALMI-SANO, *Ghetto Italia*, Fandango, Roma, 2015, p.20.

ritenersi trascurabile. In un settore caratterizzato da difficoltà di vario genere, scarse tutele da un punto di vista normativo e pratico, presenza di “lavoro grigio” e diffusione di grave sfruttamento, le donne impegnate in agricoltura vivono maggiori difficoltà proprio per l'appartenenza di genere, anche se non c'è ancora sufficiente attenzione al grave fenomeno e al contrasto alle forme di discriminazione multipla e intersezionale. A differenza di altri settori, quello agricolo è stato oggetto di minore attenzione scientifica per quanto attiene la specifica condizione delle lavoratrici migranti²⁶. Come evidenzia M. Omizzolo «le donne che lavorano sotto caporale percepiscono una paga inferiore fino al 20% di quella percepita dagli uomini»²⁷.

Il Rapporto Ombra presentato dalla Piattaforma CEDAW “Lavori in corsa” per il periodo 2016-2017²⁸ ha evidenziato che il fenomeno delle discriminazioni multiple riguarda ogni ambito della vita delle donne migranti, spingendole verso situazioni di marginalità. Il Rapporto evidenzia la gravità della condizione delle lavoratrici straniere in agricoltura, «nei ghetti dove vivono i braccianti, le donne rumene, centroafricane e nigeriane, sono costrette ad un doppio regime di sfruttamento: come prestatrici di manodopera e come prostitute forzate per caporali e braccianti»²⁹.

Nel trasferimento sui luoghi di lavoro, oltre al pagamento di una somma di denaro, riferiscono di subire molestie durante il trasporto sui mezzi collettivi utilizzati da caporali e intermediari, ma hanno più difficoltà a trovare posto perché si preferisce trasportare il bracciante uomo.

Sui luoghi di raccolta sono esposte a un maggiore rischio di violenze rispetto a quelle cui sono esposti i braccianti uomini e vengono fornite di dispositivi di sicurezza in misura ridotta rispetto agli uomini, con conseguenze sulla loro salute. Secondo diversi studi scientifici, l'assenza di dispositivi di sicurezza, ad esempio nell'utilizzo di fertilizzanti o altri prodotti chimici, ha un impatto rilevante sulla salute delle donne e la sfera riproduttiva.

Durante l'orario di lavoro non ci sono pause, non hanno la possibilità di usare servizi igienici che tutelino le esigenze di privacy e, soprattutto nei giorni del ciclo mestruale, è motivo di grande disagio e umiliazione.

I braccianti, uomini e donne, utilizzano il termine “padrone” per riferirsi al datore di lavoro. Nonostante la difficoltà nell'accettare di utilizzare questo termine, siamo

²⁶ F. STAIANO, *op. cit.*, p.94.

²⁷ M. OMIZZOLO, *Sotto padrone. Uomini, donne e caporali nell'agromafia italiana*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 2019, p. 22.

²⁸ In riferimento al VII RAPPORTO presentato dal Governo italiano al Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne dell'ONU.

²⁹ RAPPORTO OMBRA presentato dalla Piattaforma CEDAW “Lavori in corsa” per il periodo 2016-2017, consultabile all'indirizzo <<https://www.aidos.it/2017/06/13/lo-stato-di-salute-della-cedaw-nel-2017/>>.

effettivamente di fronte al fenomeno del “padronato”, uno stato d’eccezione permanente.

La dimensione dello sfruttamento “sotto padrone” non regola solo il tempo e le modalità del lavoro, ma anche il tempo di vita delle lavoratrici e dei lavoratori.

La condizione di essere “sotto padrone” espone sia gli uomini che le donne, ma queste ultime vivono una differente e maggiore ricattabilità e vulnerabilità. Essere sotto padrone per una donna vuol dire essere in uno stato di subordinazione totale, vedere compromesso il diritto alla libertà di scelta, il diritto alla salute e alla cura, alla sessualità, ad una vita affettiva, alla maternità e genitorialità.

Una donna sotto padrone non solo è esposta al rischio di violenza sessuale, ma viene considerata “nella disponibilità altrui”, è al contempo un «attrezzo agricolo, un oggetto sessuale».

Il ricatto agito è il permesso di soggiorno, il reddito, i figli, la baracca e persino la possibilità di rimanere all’interno degli insediamenti. Eppure, guardando i dati del Ministero dell’interno relativi ai permessi di soggiorno, in particolare ai permessi di soggiorno rilasciati *ex art. 18 d.lgs. 28/98*³⁰ e i dati dei permessi all’interno dei progetti della rete anti tratta³¹, non c’è alcuna restituzione della effettiva portata di questa realtà.

Le ragioni possono essere molteplici.

Il sistema nazionale anti tratta ha svolto un importante lavoro in tutti questi anni, c’è una maggiore consapevolezza e formazione tra operatori, avvocati, magistrati, istituzioni, servizi. Eppure permangono ancora difficoltà relative all’emersione, all’identificazione e alla “messa in protezione” soprattutto per le donne che vivono in condizioni di grave sfruttamento all’interno degli insediamenti informali, dei “ghetti”. A fronte di una diffusa e complessa condizione di sfruttamenti, l’emersione e la fuoriuscita risultano ancora residuali e, a fronte della drammaticità delle condizioni, la maggior parte delle donne non manifesta alcun interesse all’ingresso nel sistema di protezione.

La migrazione ha caratteristiche mutevoli, le forme di assoggettamento si sono modificate, sono intervenute modifiche sul piano legislativo, si sono rese più evidenti le connessioni con il sistema della protezione internazionale, ma non si sono

³⁰ Numeri di permesso di soggiorno rilasciati per la prima volta *ex art. 18 TU d.lgs. 286/98* dal 1.1.1998 al 1.1.2021: dai 18 permessi rilasciati nel 1998, si arriva al picco di 908 permessi rilasciati nel 2009, per poi arrivare a 359 permessi rilasciati nel 2017, 319 permessi rilasciati nel 2018, 155 permessi rilasciati nel 2019, 108 permessi rilasciati nel 2020 (Dati Ministero dell’interno).

³¹ Numero di permessi di soggiorno *ex art. 18 TU d.lgs. 286/98* delle persone in carico al sistema anti tratta: art.18 (percorso giudiziario): 54 nel 2016 (dal 1.2009), 139 nel 2017, 87 nel 2018, 77 nel 2019, 28 nel 2020, 45 nel 2021 e 5 nel 2022 (al 29.06); art. 18 (percorso sociale): 32 nel 2016, 72 nel 2017, 49 nel 2018, 32 nel 2019, 16 nel 2020, 3 nel 2021, 0 nel 2022 (al 29.06); art 18 bis: 2: nel 2016, 269 nel 2017, 218 nel 2018, 169 nel 2019, 75 nel 2020, 107 nel 2021, 12 nel 2022 (al 29.06). Denunce effettuate: 99 nel 2016, 269 nel 2017, 218 nel 2018, 169 nel 2019, 75 nel 2020, 107 nel 2021, 12 nel 2022 (Dati Ministero dell’interno).

modificate le categorie e gli strumenti utilizzati anche se sembrerebbero non rispondere più alle esigenze attuali, se non in modo parziale.

L'articolo 18 TU d.lgs. 286/98 ha avuto un carattere estremamente innovativo, ma allo stato attuale si riscontra un'applicazione restrittiva e infatti, come emerge dai dati, il binario sociale è residuale.

Oggi abbiamo di fronte una differente "vittima" di tratta e sfruttamento. Lo sfruttamento è trasversale, multiplo, ibrido e infatti è necessario parlare di sfruttamenti. Si sono radicalmente modificate le modalità con le quali si costruisce la vulnerabilità delle persone, che attiene ad ambiti ancora trascurati perché esulano dalle categorie che regolano (e ossessionano) il lavoro delle operatrici e operatori e i sistemi di accoglienza e protezione.

Non solo la debolezza della cosiddetta "vittima", ma ancora la "vittima", una vittima che si vuole "perfetta" e "meritevole" senza zone d'ombra o ambivalenze, una vittima "collaborativa" che deve adeguarsi a un determinato profilo e dimostrare di aderire alla rappresentazione sociale che l'umanitarismo prevede per loro.

La maggior parte dei progetti di accoglienza agisce un potere disciplinante e molto spesso sono luoghi di adattamento delle soggettività politiche di queste donne che invece non vogliono più essere viste, lette, indagate come vittime e basta. Queste donne vogliono affrancarsi dall'identità di "vittima" e affermare il ruolo di "testimone" della violenza subita; queste donne esprimono la necessità di superare il linguaggio della sofferenza, della medicalizzazione, della rigidità delle categorie; queste donne rifiutano il controllo della loro mobilità e del rapporto con l'esterno in nome della tutela e della protezione personale, reclamano il diritto alla propria intimità e alla privacy, alla sessualità e alla costruzione di uno spazio proprio.

Queste donne non vogliono più essere "nuda vita".

La mancanza di adesione ai progetti di accoglienza e protezione è un atto di disobbedienza alle modalità disciplinanti dell'assistenzialismo e dell'umanitarismo che caratterizzano parte del sistema di accoglienza e protezione. «Ogni istituzione si impadronisce di parte del tempo e degli interessi di coloro che da essa dipendono, offrendo in cambio un particolare tipo di mondo: il che significa che tende a circuire i suoi componenti in una sorta di azione inglobante»³². Oggi queste donne in qualche modo mettono in atto una forma di resistenza a un potere non esplicitato, stanno provando a rinegoziare il loro progetto di vita.

Perché non vogliono più parlare solo da vittime. Non solo vogliono uscire da questo ruolo, ma lo vogliono disfare: reclamano un diritto di parola, il riconoscimento di una soggettività politica³³.

³² E. GOFFMAN, *Asylums*, Edizioni di comunità, Roma, 2001, pp.34-35.

³³ Sul tema della soggettività politica delle donne migranti e rifugiate: B. PINELLI, *Migranti e rifugiate. Antropologia, genere e politica*. Milano, Raffaello Cortina, 2019.

Paradossalmente un contesto precario diventa un luogo di riappropriazione, dove è possibile costruire e difendere un proprio spazio domestico che si cura e si abbellisce, un luogo dell'intimità da contrapporre ad un'accoglienza e protezione che percepiscono come infantilizzante, passivizzante, vittimizzante e stigmatizzante e che nega loro il diritto all'abitare. Riprendendo G. Lion «de capanne e le tende non sono semplici luoghi di relegazione, di stigmatizzazione e di precarietà: le persone che vi ci dimorano le abitano veramente»³⁴.

È anche per questo che il “ghetto” resta senza reali alternative.

3.1 Corpi che (non) contano?

Agli insediamenti informali si lega il fenomeno delle persone scomparse³⁵, uomini e donne che muoiono a causa di incidenti, sul lavoro o durante il trasporto verso i luoghi di lavoro, a seguito di aggressioni o per frequenti incendi. Oppure a seguito di suicidi, non rari ma di cui ancora poco si parla, a causa di malattie aggravatesi per l'assenza di cure appropriate o per l'impossibilità di accedere ai servizi sanitari.

Inoltre, non irrilevante è il dato di uomini e donne che, per malattie croniche, problemi psichiatrici o dipendenze da alcol e/o sostanze, vengono inseriti in strutture specializzate e che di fatto “scompaiono” dalla loro rete familiare e relazionale risultando, per effetto di diversi fattori, impossibili i contatti.

Pur in assenza di dati scientifici e sulla base della sola esperienza, è possibile affermare che le richieste di informazioni e supporto pervenute da familiari alle associazioni presenti sui territori riguardano quasi esclusivamente uomini di cui si sono perse le tracce.

L'appartenenza di genere diventa un ulteriore elemento di discriminazione che si aggiunge a quella differenza iscritta nei corpi, nel colore, nella nazionalità, nello *status* giuridico e socio-economico e che costituisce un limite persino nel restituire un'identità ai corpi, nel rendere esigibile il diritto alla verità e alla giustizia.

È un dato non neutro perché rimanda immediatamente al (pre)giudizio che c'è dietro la migrazione delle donne. Sulla migrazione delle donne pesa il giudizio della famiglia di origine, dei connazionali, dell'intero sistema relazionale. È inenarrabile, inopportuna e quindi indicibile. «Quando si ha a che fare con percorsi impervi come

³⁴ G. LION, *En queste de chez-soi. Le bois de Vincennes, un espace habitable?* «Annales de géographie», 3, n. 697, 2014, pp. 956-981. in C. SCHMOLL, *op. cit.*

³⁵ A. LEOGRANDE, *Uomini e caporali. Viaggio tra gli schiavi delle campagne del Sud*, Feltrinelli, Milano, 2008. Riporta il noto caso della scomparsa di 119 cittadini polacchi in provincia di Foggia dal 2000 al 2006, che diede l'avvio all'indagine “*Terra promessa*” della DDA dalla quale emerse il grave sfruttamento, la violenza e la riduzione in schiavitù uomini e donne provenienti dalla Polonia.

quelli di queste donne, con “vite esposte alla violenza del mondo”, si pone un problema serio: quello della restituzione delle atrocità vissute»³⁶. Lo è anche per lo stigma che le accompagna: la donna che migra, soprattutto da alcuni paesi, porta un bagaglio di discriminazioni, sfruttamenti, violenze connesse non solo al colore della pelle, alla nazionalità, allo *status* giuridico e sociale, ma anche all'appartenenza di genere. È una violenza multipla che non si è in grado di riconoscere nella sua complessità e dalla quale si prendono le distanze. Anche per questa ragione, la maggior parte delle donne migranti, soprattutto le donne che vivono all'interno degli insediamenti informali, non hanno contatti con la rete familiare nel Paese di origine.

Non hanno relazioni e anche per questo, a differenza degli uomini, pur in presenza dei requisiti per poterlo fare, non tornano neanche temporaneamente nel Paese di origine. Questo emerge chiaramente anche dai racconti delle donne rientrate in Italia dopo essere state rimpatriate forzatamente o nell'ambito di programmi di rientro nel Paese di origine e che riferiscono di essere state allontanate dalle loro stesse famiglie, ritrovandosi in una condizione di emarginazione sociale, economica e politica ed esposte al rischio di essere nuovamente trafficate.

La solitudine, il giudizio e lo stigma che accompagna la migrazione delle donne, soprattutto da alcune aree, si traduce nell'assenza di interesse in caso di scomparse, decessi, confinamenti.

Inoltre, in misura maggiore per le donne, risulta impossibile risalire alla loro identità per assenza di documenti o perché il permesso di soggiorno riporta dati non corretti (il nome attribuito dal trafficante ad esempio)³⁷.

La mancata identificazione dei corpi e il disinteresse verso le loro condizioni è un'ulteriore forma di violenza che vivono le donne migranti, corpi e vite che non contano, senza sepoltura, le “senza lutto”³⁸.

3.2 *La discriminante dell'età*

Negli insediamenti informali è evidente anche quella linea invisibile che marca una netta separazione costruita sull'asse dell'età delle donne.

Le donne non più giovanissime occupano un differente posto nella catena degli sfruttamenti, all'interno e all'esterno dell'insediamento.

Pagate meno nel lavoro agricolo e in quello sessuale, nei campi e all'interno degli insediamenti, pagano un prezzo più alto nelle condizioni di vita. Accedono con

³⁶ C. SCHMOLL, *op. cit.*, p.23.

³⁷ I. PEANO, *op. cit.*, p.64-65

³⁸ J. BUTLER, *Can One Lead A Good Life In A Bad Life?*, Adorno Prize Lecture, Radical Philosophy 176, Nov/Dec 2012, pp. 9–18. 2012, <<https://www.radicalphilosophy.com/article/can-one-lead-a-goo-d-life-in-a-bad-life>>.

ancora maggiori difficoltà al sistema di trasporto verso i campi, subiscono un trattamento differenziato nello sfruttamento sessuale e sottoposte a una maggiore violenza da parte degli sfruttatori.

Sono esposte a maggiore ricattabilità, sono considerate “merce di second’ordine”. Differentemente dalle più giovani, la maggior parte di queste donne è in condizioni di irregolarità, le loro procedure amministrative sono bloccate altrove e hanno perso (negli incendi, nei trasferimenti, nelle sottrazioni) ogni documentazione inerente le loro pratiche burocratiche e i contatti con eventuali difensori di fiducia. Anche le abitazioni messe loro a disposizione dagli stessi sfruttatori sono ancora più disagiate rispetto a dove vivono le donne più giovani e sono costrette a rapporti sessuali senza alcuna forma di precauzione.

Una donna non più giovanissima ha meno probabilità di entrare in contatto con associazioni, enti di tutela ed enti anti tratta.

Negli insediamenti vivono donne ancora meno giovani, donne cinquantenni. Sono donne invisibili, che non rientrano in alcuna “categoria”: non richiedenti asilo, non rifugiate, non vittime di tratta, non lavoratrici, non vittime di sfruttamento nel lavoro agricolo o sessuale, non affette da gravi patologie.

Nell’assenza di appartenenza ad alcuna delle “categorie codificate”, sono donne completamente invisibili e non rientrano nelle attenzioni dei servizi sociali e sanitari, né dei progetti di accoglienza e protezione («non è possibile ipotizzare alcun percorso per loro»), né degli enti anti tratta, né dell’associazionismo.

La maggior parte di loro è arrivata negli anni ‘90, sono state trafficate e sfruttate, hanno subito abusi e violenza, hanno visto i loro figli allontanati e dati in affidamento, sono state costrette a recidere tutti i legami affettivi con il paese di origine, compreso quello con i figli che credevano poter rivedere.

Sono donne che hanno vissuto alla frontiera per tutta la loro vita, senza mai riuscire ad attraversarla, restando in un limbo sociale e giuridico.

Sono donne consumate dalla violenza che è stata agita per anni sui loro corpi e sulle loro vite e sui loro desideri; sono donne precocemente invecchiate, prigioniere di un’età che non è quella anagrafica. Spesso hanno una condizione di salute precaria che complica il quotidiano, ma per la quale non viene considerata la necessità di presa in carico.

Sono sopravvissute a una guerra che non viene riconosciuta.

Sono sopravvissute grazie al senso di comunità, appartenenza e sorellanza all’interno dei “ghetti”. I luoghi dell’esclusione e della marginalità, rappresentano per queste donne invisibili agli attori pubblici e privati quel fattore di protezione che ne garantisce non solo la sopravvivenza, ma l’esistenza stessa.

Una protezione che è anche relazione ed è premessa dell’abitare quel confine che non si è mai attraversato.

3.3 *La maternità violata*

La maternità è diventata territorio dove agire il controllo delle donne straniere, lo spazio per il dominio totale.

I figli sono diventati la nuova forma di ricatto e di assoggettamento. La modalità con la quale, non solo nei paesi di origine, ma anche qui, in Italia, *madame* e caporali e padroni agiscono un ricatto e un controllo delle vite, del lavoro, della sessualità, dell'affettività delle donne migranti.

Non c'è difesa da tutto ciò. Non c'è anche per il forte potere giudicante esercitato dalle associazioni ed enti di tutela, dai progetti di accoglienza e protezione, dai servizi sociali, dai consultori, dai Tribunali per i minorenni, dagli organismi di tutela dell'infanzia. Le lenti di lettura sono quelle di una maternità esclusivamente occidentale.

Non è ammessa, né ammissibile un'idea altra di maternità, di genitorialità, delle forme dell'accudimento e della cura, del gioco e dell'alimentazione, di rete familiare. I criteri con i quali si osserva, si misura, si valuta, si interviene sulla capacità genitoriale delle donne straniere non tengono conto di strutture culturali, giuridiche e sociali differenti, di sistemi altri, né delle condizioni di precarietà sociale ed economica (ma anche giuridica) delle donne straniere.

In Italia c'è un generale e diffuso problema in riferimento alla genitorialità straniera, ma è sulle donne che si agisce il controllo, il giudizio e forme di violenza istituzionale. Molte donne non solo riferiscono di essere costrette a sfruttamenti multipli per ricatti che riguardano i figli nel paese di origine, ma anche di essere in una situazione di ricatto per i figli che sono in Italia e che spesso vivono presso connazionali, in genere donne che vivono in altre città.

La maternità diventa il luogo dove si intersecano diverse forme di potere: maschile, istituzionale, politico sociale, culturale, economico; i padri sono considerati disattenti e assenti, ma sulle madri pesa un giudizio morale e sono tacciate di incapacità, di inadeguatezza e dunque di "non idoneità".

È il terreno dove si sta consumando una delle forme più efferate di violenza, di neocolonialismo.

Ed è per questo che molte di queste donne per affermare il diritto ad agire quel legame profondo che è la maternità e a non vedersi allontanate dai propri figli, in un atto di insubordinazione contro la violenza istituzionale e di sistema agita nei loro confronti, si rendono invisibili.

Ed è qui, in questo punto di rottura che gli insediamenti, i "ghetti", diventano rifugio per queste madri che non trovano strategia di difesa contro un sistema che

nega loro ogni capacità genitoriale «perché non riescono “in un tempo ragionevole”³⁹ ad aderire ai modelli educativi (dunque culturali) proposti loro»⁴⁰.

4. Alcune (e provvisorie) riflessioni conclusive

«...in me sta la ribellione, sulla mia carne...» (Gloria Anzaldua)

Gli insediamenti informali, i “ghetti”, sono contemporaneamente tanti luoghi e, anche per questo, non esiste una sola lettura possibile.

Costituiscono un sistema vero e proprio, multilivello, caratterizzato da contraddizioni, sfruttamenti e violenze con specificità differenti per le donne.

Costituiscono anche un osservatorio privilegiato che consente di evidenziare la discrasia tra la potenzialità delle norme e la loro applicabilità, tra il diritto previsto e quello effettivo, la frattura tra l'emersione della condizione di sfruttamento e la fuoriuscita dal sistema di sfruttamenti e di violenza, la necessità di uno sguardo altro e di azioni e strumenti in grado di rispondere ai bisogni espressi.

Le donne migranti che vivono all'interno degli insediamenti, consentono di riconoscere quel *continuum* di violenze e sfruttamenti multipli connessi alla violenza dei luoghi, all'utilizzo di rigide categorie, al (dis)ordine normativo, alla mancanza di politiche pubbliche, all'inadeguatezza del sistema di accoglienza.

Quello che risulta evidente è l'assenza di un approccio di genere e la necessità di cambiare le lenti di lettura. Sulle donne straniere si abbatte un sistema articolato di violenze, sfruttamenti e discriminazioni che riguardano i vari ambiti (giuridico, sociale, economico, culturale, sessuale). Persino nelle specifiche azioni di tutela e protezione, queste donne non trovano spazio e riconoscimento della soggettività politica che esprimono.

Il contributo intende evidenziare come nei luoghi estremamente precari, privi dei servizi essenziali, dove trova legittimità ogni forma di sfruttamento e violenza sulle donne, molte situazioni trovano invece riparo, protezione, comunità e il “ghetto” diventa rifugio.

È prioritario avviare una riflessione sull'intersezionalità delle violenze e delle discriminazioni che vivono le donne straniere: per incidere sui processi sono necessarie nuove pratiche e strumenti, in un'ottica di genere.

³⁹ Il riferimento è all'art.15, co.1, lett. c), legge n. 184/83.

⁴⁰ S. TALLIANI, *Il tempo della disobbedienza*, Ombre corte, Verona, 2019, p.123.

5. Rabbia. Sottrazioni. Resistenze

Questo contributo non sarebbe stato possibile senza le tante donne incontrate negli insediamenti informali, senza le tante Blessing, Joy, Glory, Mercy, Happy e senza la prospettiva delle altre donne da incontrare.

Non sarebbe stato possibile senza M. che dopo trent'anni di vita al confine, dopo sfruttamenti e abusi, dopo la violenza di un figlio allontanato e dato in affidamento e al quale poter guardare con orgoglio ma solo da lontano, è ora in attesa di attraversarlo.

Non sarebbe stato possibile senza P., trafficata in Italia e ora sfruttata nel lavoro agricolo, che ha cercato di proteggere suo figlio ma, per averlo fatto, deve difendere innanzi al Tribunale il suo diritto a esserne la madre.

Non sarebbe stato possibile senza G., in Italia da oltre trent'anni senza aver mai avuto un permesso di soggiorno, la maggior parte del tempo trascorso negli insediamenti informali, che mi ha fatto dono della potenza della sorellanza "a casa sua, al ghetto".

Non sarebbe stato possibile senza M., che mette in atto pratiche di resistenza quotidiana, nonostante la precarietà economica, sociale, giuridica e sanitaria e nonostante l'età avanzata.

Non sarebbe stato possibile senza H., che vive "all'ombra" perché teme che sua figlia venga nuovamente allontanata e che, pur costretta in questa "auto-clandestinità", lotta per garantirle ogni diritto.

Non sarebbe stato possibile senza S., che vaga dopo tanti anni alla ricerca della figlia da cui è stata allontanata all'arrivo in Italia, forse l'inizio di tutto e per la quale vorrei un nuovo inizio.

Non sarebbe stato possibile senza J., che si prende cura di una bambola perché in qualche modo conforta il dolore della sua maternità violata.

Non sarebbe stato possibile senza P., che ha saputo costruire giorno dopo giorno, passo dopo passo e metro dopo metro, una distanza fisica dal circuito di violenza e sfruttamenti all'interno dell'insediamento, e che ora vive libera di esprimere tutta la sua potenza e di testimoniare la violenza multipla che subiscono le donne straniere.

Non sarebbe stato possibile senza Andrea, sindaca dell'"ex Pista", di "Mexico", ritrovata e ripersa un attimo dopo in un obitorio e la cui morte è ancora una ferita aperta.

Le donne e le bambine vittime di reati culturalmente motivati

Francesco Di Pietro

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Abstract: Il multiculturalismo che connota la nostra società comporta che, in alcuni casi, le culture di cui sono portatori i migranti provenienti da Africa, Asia e Sud America abbiano un'impostazione più "patriarcale" rispetto alle culture dei Paesi di accoglienza. A volte, nel patrimonio culturale dei Paesi d'origine sono presenti delle pratiche che comportano un asservimento della donna nei confronti dell'uomo, specialmente in ambito domestico e sessuale. Il legislatore italiano è intervenuto nel 2006 con l'introduzione della specifica fattispecie penale di «mutilazioni genitali femminili» (art. 583 bis c.p.) e nel 2019 con quella di «costrizione o induzione al matrimonio» (art. 558 bis c.p.). Tali reati si aggiungono a quelli comuni già presenti nel codice penale e di rilievo nel contesto descritto: ad esempio: maltrattamenti in famiglia e violenza sessuale. La repressione penale di comportamenti di matrice "maschilista" integranti reati richiama la rilevanza del dato culturale all'interno del processo penale, ma ciò potrebbe andare a discapito delle istanze di tutela della dignità e dell'uguaglianza della donna migrante. Diversamente, nel caso di bambine vittime di MGF, un intervento dello Stato gravemente sanzionatorio nei confronti dei genitori potrebbe non sempre essere conforme al superiore interesse delle minori e far nascere nel reo la convinzione che la pena sia ingiusta (con difetto del successivo percorso di risocializzazione).

Abstract: The multiculturalism that connotes our society implies that, in some cases, the cultures to which migrants from Africa, Asia, and South America are brought seem to have a more "patriarchal" approach than the cultures of the host countries. Sometimes, in the cultural heritage of the countries of origin there are practices that are based on a subjugation of women towards men, especially in the domestic and sexual spheres. The Italian legislature intervened in 2006 with the introduction of the specific criminal case of «Female genital» (article 583 bis of the Criminal Code) and in 2019 with that of «Coercion or inducement to marriage» (article 558 bis of the Criminal Code). These crimes are in addition to the common crimes already present in the Criminal Code and relevant in the framework here depicted. For example: ill-treatment in the family and sexual violence. Criminal repression of conducts of "masculine" nature integrating crimes recalls the relevance of the cultural background within the criminal trial, but this could be at the detriment of the claims for the protection of the dignity and equality of migrant women. Conversely, in the case of girl victims of MGF, a seriously sanctioning State action against the parents may not always be in accordance with the best interests of the girl child and give rise to the offender's belief that the punishment is unjust (with a defect in the subsequent path of resocialization).

Parole chiave: reato culturale, multiculturalismo, pluralismo normativo, violenza di genere, mutilazioni genitali femminili, matrimoni forzati

1. Premessa: il *corpo* delle donne e lo scontro tra culture

Tra i primi provvedimenti adottati dai talebani in Afghanistan, subito dopo essere tornati al potere, vi è stata l'imposizione nei confronti delle donne di indossare il *burqa* in pubblico¹.

Questa notizia si aggiunge a tante altre, recenti e meno recenti (come la polemica sul velo islamico e sul *burkini* in Francia; le discussioni sulle mutilazioni genitali femminili in diversi Paesi; le vicende di matrimoni forzati e precoci; il divieto di guidare per le donne in Arabia Saudita; ecc.), tutte aventi a oggetto la violazione della libertà di autodeterminazione delle donne. È da ritenere che, negli ultimi vent'anni, l'incontro/scontro² tra culture presenti nel mondo occidentale – meta di migrazioni (la cultura del Paese di accoglienza e quella del Paese di provenienza) – abbia come oggetto, come pretesto, il corpo delle donne³.

Ma prima di esaminare l'oggetto o il terreno dello scontro (l'universo femminile), è bene prendere in esame le due distinte sfere che si scontrano: le culture.

Di cosa parliamo quando parliamo di *cultura* e di *società multiculturale*?

Si tratta di termini molto ambigui e compatibili con una pluralità di significati. «È stata l'antropologia la disciplina che ha dato il maggior contributo alla teorizzazione del concetto»⁴.

¹ L'obbligo era già presente tra il 1996 e il 2001, durante il primo periodo di potere dei talebani.

² Si utilizzano i termini *incontro* e *scontro* con mero intento esemplificativo. A rigore, le culture non si scontrano e non si incontrano. L'odierna realtà globalizzata non è costituita da "opposti ben definiti", bensì da elementi in movimento: il luogo di produzione di una cultura può essere diverso dal luogo di fruizione. Lo sviluppo della tecnologia e la veloce circolazione delle informazioni e delle persone hanno comportato una deterritorializzazione della cultura. «Pertanto, non solo diventa discutibile il rapporto tra cultura e territorio, ma anche che il portatore di una cultura debba essere un popolo»; così M. AIME, *Eccessi di culture*, Einaudi, Torino, 2004, p. 52.

³ B. POMERANZI, *Corpo delle donne e multiculturalità*, «Democrazia e diritto», 2004, n. 1, pp. 73 ss. Secondo l'autrice, «l'Occidente che dispone del potere della scienza e della tecnica, al punto di riprodurre in laboratorio esseri viventi, sembra non disporre degli apparati epistemologici capaci di far dialogare tra loro mondi sempre più vicini. Mondi che ricorrono al corpo delle donne come pretesto e come oggetto dello scontro. Mondi che tuttavia pervicacemente insistono nell'ignorare la ricchezza conoscitiva e, soprattutto, politica della differenza sessuale».

I corpi delle donne diventano, quindi, confini simbolici su cui si costruiscono i meccanismi di difesa da parte degli Stati. «Se i confini fisici mettono in scena la fantasia virilista dello Stato-nazione, nella costruzione dei confini simbolici delle identità nazionali giocano un ruolo di primo piano i corpi femminili. (...) Lo possiamo vedere, nelle nostre società, ogni volta che la violazione di una donna *nativa* da parte di uno straniero o di una donna *bianca* da parte di un uomo *nero*, è rappresentata dai partiti nazionalisti, xenofobi o razzisti come l'equivalente della penetrazione del nemico nel cuore stesso della collettività». Cfr. I. BOIANO, G. SERUGHETTI, *Donne senza Stato. La figura della rifugiata tra politica e diritto*, Futura, Roma, 2021, pp. 87- 88.

⁴ I. RUGGIU, *Il giudice antropologo. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*, Franco Angeli, Milano, 2012, pp. 148 ss.

Riferito alle *società multiculturali*, «adottiamo il termine *cultura* nell’accezione – pur contestata – che gli è stata attribuita dalle scienze umane e, principalmente, dall’antropologia, per fare riferimento a un sistema complesso ed organizzato di modi di vivere e di pensare, concezioni del giusto, del buono e del bello, radicati e diffusi in modo pervasivo all’interno di un gruppo sociale e che, in tale gruppo, si trasmettono, pur evolvendosi e modificandosi, di generazione in generazione. Sempre dalle scienze umane, e dall’antropologia in particolare, ci giunge anche la sottolineatura della fondamentale importanza della cultura per la formazione dell’uomo e per la sua stessa evoluzione biologica. L’uomo è, in effetti, un *animale portatore di cultura*: niente è puramente naturale in lui. Anche le funzioni umane che corrispondono a bisogni fisiologici, come la fame, il sonno, il desiderio sessuale, etc., sono plasmate dalla cultura, ed infatti le varie culture non danno le stesse risposte a questi bisogni. Si pensi, ad esempio, alla molteplicità di risposte che le varie culture danno al *naturale* desiderio sessuale e di unione affettiva tra individui, al punto che gli antropologi hanno potuto censire, tra le diverse popolazioni umane, più di cinquecento generi diversi di matrimonio, oltre ad innumerevoli varietà di comportamento sessuale extraconiugale»⁵.

Quindi, essendovi differenze culturali anche circa i concetti di unione sessuale e unione affettiva, è inevitabile che lo scontro tra differenti culture riguardi il *corpo* delle donne. Corpo da intendere non come mero dato biologico, ma come entità portatrice di peculiari esigenze e valori (che vengono spesso lesi a seguito del detto scontro)⁶. Le donne migranti, nel momento in cui entrano in contatto con altri *corpi* e altre abitudini, vivono una sorta di tensione tra il luogo in cui si sono stabilite e il luogo di partenza (fatto anche di relazioni affettive e rituali): sono contemporaneamente “qui” e “là”⁷.

⁵ F. BASILE, *I reati cd. «culturalmente motivati» commessi dagli immigrati: (possibili) soluzioni giurisprudenziali*, «Questione Giustizia», 2017, n. 1, p. 126. Sulle definizioni di cultura, inoltre dello stesso autore: *Immigrazione e reati culturalmente motivati. Il diritto penale nelle società multiculturali*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 15 ss.; A. COLAJANNI, *Diritti, identità, culture*, «Diritto penale e uomo», 2019, n. 9: <https://dirittopenaleuomo.org/contributi_dpu/diritti-identita-culture/>.

Sulle diverse forme di convivenza familiare: M. R. MARELLA, G. MARINI, *Di cosa parliamo quando parliamo di famiglia. Le relazioni familiari nella globalizzazione del diritto*, Laterza, Bari, 2014.

⁶ Il mancato soddisfacimento delle particolari esigenze di cui sono portatrici le donne migranti è anche dovuto «all’antropologia maschilista che pervade le politiche e la disciplina dell’immigrazione»; posto che le norme sul permesso di soggiorno sono neutralmente destinate a tutti i migranti, senza alcuna differenziazione di genere. Le uniche norme derogatorie (si pensi all’inespellibilità della donna incinta; alla tutela delle donne sfruttate come *sex workers* o vittime di violenza domestica) non tutelano la donna migrante in se considerata, ma solo in quanto madre o vittima: «il legislatore si è ben guardato fino ad ora dall’attribuire una qualche rilevanza alle specificità del corpo delle donne». Si veda sul tema: O. GIOLO, *Norme, prassi e stereotipi nel diritto sessuato dell’immigrazione*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2014, n. 2, pp. 42-46.

⁷ C. PASQUINELLI, *Infibulazione. Il corpo violato*, Meltemi, Sesto San Giovanni, 2007, pp. 105 ss.

2. La violenza di genere

Sarebbe, però, molto riduttivo ricondurre la situazione della donna migrante unicamente alle differenze tra culture⁸. Infatti, alle difficoltà proprie di una *straniera* che si trova a vivere in una società diversa da quella di provenienza, si aggiunge il fatto che si tratta di una società (quella del mondo occidentale cd. civilizzato) fortemente connotata dall'elemento della violenza verso i soggetti fragili, tra cui le donne e i minori.

Gli studi sociologici sulle varie "epoche della violenza" mostrano un passaggio dai conflitti di natura sociale a quelli di natura individuale e domestica. Se l'Ottocento è stato, nel suo finire, connotato dalla lotta di classe, se il Novecento ha conosciuto le violenze di due guerre mondiali e, negli anni Settanta, le lotte operaie, nella contemporaneità, invece, emergono micro-dimensioni come la violenza interpersonale, domestica e di genere⁹, fenomeni sociali la cui gravità è drammaticamente oggetto di cronaca quotidiana.

I flussi migratori femminili hanno un maggiore carattere transnazionale («in quanto le donne più degli uomini mantengono ed alimentano legami transnazionali sia da e verso la famiglia, sia attraverso l'invio di *pacchi dono*, che tramite le rimesse e, non ultimo, attraverso il sostegno emotivo dei figli sparsi in altri Paesi grazie ai facili e innovativi strumenti di comunicazione»). Così M. TOGNETTI BORDOGNA, *La pluralità e la dinamicità della presenza migratoria femminile in Italia*, in CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS, «Dossier Statistico Immigrazione», Roma, 2021, p. 125. Secondo i dati riportati nel DOSSIER (pp. 124, 126), dei 3.373.876 stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia al 31.12.2020, il 49,5% è composto da donne (nel 1990 erano il 36,9%).

⁸ Sarebbe errato ricondurre i fenomeni di violenza di genere esclusivamente a determinate culture e religioni. «Il difetto di questa impostazione, che rappresenta la naturale refrattarietà del diritto ad accogliere le tematiche di genere [...], è che, pur di evitare di ricondurre tutte le forme di violenza domestica al sessismo, ne fa una questione di discriminazione culturale e quindi porta a credere, erroneamente, che vi siano culture o religioni che hanno, nella loro essenza dogmatica e atavica, il gene della violenza. Queste credenze vengono facilmente strumentalizzate a livello politico e contribuiscono al diffondersi di pregiudizi razzisti nei confronti di persone che hanno una determinata origine e quindi a fondare narrazioni politiche basate sulla violenza e sull'esclusione. [...] Analoghe forme di violenza patriarcale commessa in ambito domestico, fra cui la violenza maschile contro le donne e la violenza genitoriale contro i minori, sono egualmente diffuse in culture molto diverse tra loro, a cominciare dalla cultura occidentale in cui siamo immersi, nella quale non a caso la violenza di genere rappresenta una costante emergenza nazionale.» F. FILICE, *Diritto penale e genere*, «Diritto penale e uomo», 2019, n. 9, p. 17,

<https://dirittopenaleuomo.org/contributi_dpu/diritto-penale-e-genere/>.

Di fronte a tale universalità dell'oppressione femminile, «la dicotomia maggioranza-minoranze, cultura dominante-culture minoritarie, assume contorni più sfumati»; E. STRADELLA, *Multiculturalismo e diritti delle donne: una riflessione, nella prospettiva del costituzionalismo*, «Costituzionalismo.it», 2021, n. 2.

⁹ A. SANNELLA, *La violenza tra tradizione e digital society. Una riflessione sociologica*, Franco Angeli, Milano, 2017, pp. 39 ss.

Secondo Luigi Ferrajoli, le lotte non sono più «di chi sta in basso contro chi sta in alto, ma di chi sta in basso contro chi sta ancora più in basso, dei poveri contro i poverissimi e soprattutto dei cittadini contro i migranti»: L. FERRAJOLI, *Il populismo penale nell'età dei populismi politici*, «Questione Giustizia»,

Tra queste sofferenze dell'individualità e della quotidianità vi è "il dolore dei bambini che subiscono abusi da parte di coloro da cui si aspettano protezione, delle donne vittime di vessazioni e di danni fisici da parte di partner violenti"¹⁰. Queste gravi vicende sono un tratto saliente della società contemporanea, tale per cui "il nostro rischia di essere ricordato come un secolo segnato dalla violenza"¹¹.

In un contesto come quello descritto, la *donna straniera* sarà due volte vittima: in quanto *donna* e in quanto *straniera*, posto che «razza e genere sono due sistemi di potere e di oppressione interconnessi»¹².

Di fronte a questi diffusi, radicati e, a volte, tollerati atteggiamenti di violenza di genere, dagli anni Novanta il relativo concetto inizia a entrare nelle carte internazionali.

Tra queste, la più nota è la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, firmata a Istanbul l'11 maggio 2011 (ratificata in Italia con legge n. 77/2013).

3. Il pluralismo normativo e i reati culturalmente motivati

Le donne migranti (così come gli uomini) portano con sé un bagaglio di norme, riti e culture¹³.

Norme a volte presenti negli ordinamenti giuridici dei Paesi di provenienza, a volte invece di natura consuetudinaria (da fonte religiosa, comunitaria o familiare). Queste ultime *norme autonome*, anche se non giuridiche, sono egualmente cogenti nell'orientare le azioni e le scelte degli individui.

2019, (1), <https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/il-populismo-penale-nell-eta-dei-populismi-politici_627.php>. «Il conflitto sociale ha veramente mutato la sua natura e non coinvolge più in modo significativo chi si trova ai gradini più alti della scala sociale»: L. MANCINI, *La diversità culturale tra diritto e società*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 18.

¹⁰ M. FERRARA, E. GRECO, E. LANGIANO, *La donna e la violenza: epidemiologia e strategie di intervento*, in A. SANNELLA, M. LATINI, A. M. MORELLI (a cura di), *La grammatica della violenza. Un'indagine a più voci*, Mimesi, Sesto San Giovanni, 2017, p. 139.

¹¹ *Ibidem*.

Secondo i dati ISTAT «il 31,5% delle 16-70enni (6 milioni 788 mila) ha subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale [...]. Le donne straniere hanno subito violenza fisica o sessuale in misura simile alle italiane nel corso della vita (31,3% e 31,5%). La violenza fisica è più frequente fra le straniere (25,7% contro 19,6%), mentre quella sessuale più tra le italiane (21,5% contro 16,2%)». Dati disponibili alla pagina <<https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/violenza-dentro-e-fuori-la-famiglia/numero-delle-vittime-e-forme-di-violenza>>.

¹² F. FILICE, *op.cit.*, p. 23.

¹³ «Chi emigra in un altro paese si porta dietro un bagaglio culturale, fatto di credenze e valori, che nessuno può sequestrare alla frontiera»: M. BARBAGLI, *Immigrazione e sicurezza in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 188.

Tale varietà di norme è definita in antropologia *pluralismo normativo*. Si tratta di un concetto entrato anche nel mondo del diritto, «sollecitato dal pluralismo culturale e religioso delle società contemporanee»¹⁴. Anzi, accade che il diritto diviene uno strumento cui ricorrono le minoranze per ottenere il riconoscimento delle loro pretese¹⁵.

Alcune di queste, riconducibili alla cultura di origine, non richiedono un espresso riconoscimento giuridico da parte della società di accoglienza. Ad esempio, taluni abbigliamenti rituali come il velo islamico, essendo estrinsecazione del credo religioso, rientrano nel fondamentale diritto di libertà di religione.

Invece altre pratiche, come le mutilazioni genitali femminili, sono in aperto contrasto con le norme e i principi giuridici fondamentali dei Paesi d'accoglienza.

Ecco, quindi, che l'elemento culturale proprio del soggetto migrante si scontra con il sistema penale del Paese ospitante. Sistema che è "fortemente impregnato della cultura del popolo da cui promana"¹⁶.

Più in generale, vi sono diversi modelli con cui gli Stati gestiscono la diversità culturale. I due principali sono il modello "assimilazionista alla francese"¹⁷ (ispirato ad assoluta eguaglianza formale) e il modello "multiculturalista all'inglese"¹⁸ (improntato ad un riconoscimento di fondo delle diversità culturali).

L'Italia si trova in bilico tra i due modelli¹⁹. A volte i giudici hanno escluso la rilevanza penale di condotte culturalmente motivate di minore gravità (applicando la scriminante dell'esercizio del diritto o ritenendo inevitabile l'ignoranza della legge penale); altre volte hanno diversamente applicato la teoria dello "sbarramento invalicabile", per cui «la responsabilità penale non può mai essere esclusa in presenza di consuetudini, prassi, costumi che, per quanto culturalmente motivati, pongano in pericolo o ledano i diritti fondamentali della persona»²⁰.

¹⁴ L. MANCINI, *Introduzione all'antropologia giuridica*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 55 ss.

¹⁵ Da ciò nasce «quello che è stato definito *il paradosso dei diritti*, vale a dire l'insorgere di conflitti che scaturiscono da pretese contrapposte, ma che trovano tutte una loro giustificazione in principi o diritti fondamentali»; *Ibidem*.

¹⁶ F. BASILE, *I reati cd. «culturalmente motivati» commessi dagli immigrati*, *op. cit.*, p. 127: «Del legame tra diritto penale e cultura è pienamente consapevole anche la nostra Corte di cassazione quando riconosce che "le fattispecie incriminatrici, per loro stessa natura, implicano una valutazione umana e sociale, culturalmente condizionata, dei comportamenti presi in considerazione" (Cass. pen., sez. III, 26 gennaio 2006 (dep. 9 giugno 2006), n. 19808)».

¹⁷ Sul punto: F. BASILE, *Immigrazione e reati culturalmente motivati*, *op. cit.*, p. 57.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 60- 61.

¹⁹ *Ibidem*, p. 63.

²⁰ A. SBARRO, *Il delitto di "costrizione o induzione al matrimonio" ex art. 558-bis cp: alcune riflessioni critiche*, «La legislazione penale», 22 febbraio 2022, p. 10, <<https://www.la legislazione penale.eu/il-delitto-di-costrizione-o-induzione-al-matrimonio-ex-art-558-bis-cp-alcune-riflessioni-critiche-alessandro-sbarro>>.

Tra i diritti fondamentali rientrano i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 Cost. (tra cui la tutela dell'integrità fisica e della libertà sessuale); la pari dignità sociale ed eguaglianza senza distin-

La conseguenza della “non neutralità” del diritto penale è costituita dal fatto che i migranti potrebbero trovarsi di fronte a fattispecie di reato diverse rispetto a quelle previste negli ordinamenti del loro Paese d’origine (sia quanto a ordinamento giuridico, sia quanto a pratiche consuetudinarie). Queste situazioni di tensione sono state descritte, nella letteratura criminologica, come “conflitti normo-culturali”²¹ e sono state etichettate dalla dottrina penalistica con il concetto di “reato culturalmente motivato” (o reato culturale, o reato culturalmente orientato). Con tale formula si intende «un comportamento realizzato da un soggetto appartenente ad un gruppo culturale di minoranza, che è considerato reato dall’ordinamento giuridico del gruppo culturale di maggioranza. Questo stesso comportamento, tuttavia, all’interno del gruppo culturale del soggetto agente è condonato o accettato come comportamento normale, o approvato, o addirittura è incoraggiato o imposto»²².

La dottrina ha poi individuato e catalogato i tanti e diversi reati culturali²³.

Per quanto concerne i fatti di reato, le cui persone offese sono donne e minori, la maggior parte integrano fattispecie già presenti nell’impianto originario del codice penale (es. maltrattamenti in famiglia; violenza sessuale; sequestro di persona).

Vi sono, poi, due fattispecie penali di successiva introduzione: mutilazioni genitali femminili (art. 583 bis c.p., introdotto nel 2006) e costrizione o induzione al matrimonio (art. 558 bis c.p., introdotto nel 2019).

4. Mutilazioni genitali femminili

Le pratiche di mutilazione genitale femminile (di seguito MGF) sono presenti in circa 30 Paesi dell’Africa sub-sahariana, in Medio Oriente, in alcuni Paesi e comunità dell’Asia. A seguito dei flussi migratori, dagli anni ‘80 sono giunte anche in alcuni Paesi occidentali (Europa, Nord America, Australia e Nuova Zelanda). Da

zione di sesso di cui all’art. 3 Cost. (sul punto: Cass. pen., sez. VI, sent. 26 novembre 2008, n. 46300; conforme: Cass. pen., sez. III, sent. 29 gennaio 2018, n. 29613).

Secondo l’Autore è da ritenere che, in applicazione dei detti principi, «la giurisprudenza non riconoscerà alcuna rilevanza esimente alla motivazione culturale” al reato di “costrizione o induzione al matrimonio».

²¹ F. BASILE, *I reati cd. «culturalmente motivati» commessi dagli immigrati*, op. cit., p. 128. «Forse l’esempio oggi più noto e più discusso di un siffatto conflitto normo-culturale ci è offerto dalle pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili: – da una parte, ci sono alcuni gruppi di immigrati, portatori di una cultura che suggerisce e talora impone loro di sottoporre le figlie a tali pratiche; – dall’altra, abbiamo il diritto penale di Paesi come l’Italia, la cui cultura non conosce la tradizione delle mutilazioni genitali femminili, né ne condivide le motivazioni e che, pertanto, le considera alla stregua di fatti lesivi dell’integrità personale e della dignità femminile».

²² *Ibidem*, pp. 41, 42.

²³ *Ibidem*, pp. 165 ss.

ciò, il sorgere di diverse polemiche circa la liceità delle pratiche: benché fortemente radicate nella cultura del Paese di provenienza, esse infatti contrastano con le vigenti norme penali.

Secondo l'OMS, nel mondo vivono 200 milioni di donne e ragazze che sono state vittime di MGF, e ogni anno 3 milioni di ragazze (la maggior parte sotto i 15 anni) sono a rischio mutilazione²⁴.

Per quanto riguarda l'Italia, una ricerca condotta nel 2019 ha rilevato la presenza, al primo gennaio 2018, di 87.600 donne escisse, di cui 7.600 minorenni²⁵.

La motivazione principale (prevalente presso tutte le popolazioni) sottesa a tali pratiche è legata alla tutela della verginità e della castità. Infatti, presso le culture dove la verginità è un prerequisito per le nozze, l'infibulazione è parte integrante della *transazione matrimoniale*, pena l'impossibilità a contrarre matrimonio e l'isolamento sociale. Sotto questa angolazione visuale, le MGF costituiscono uno dei riti di passaggio "che caratterizzano i cambiamenti di status, di ruolo o di età delle persone"²⁶.

Ovviamente, si tratta di una pratica dannosa per la salute fisica e psichica (da cui una lesione del relativo diritto)²⁷.

²⁴ Si rinvia alla pagina

<<https://www.salute.gov.it/portale/donna/dettaglioContenutiDonna.jsp?area=Salute%20donna&id=4499&menu=societa>>.

²⁵ NEODEMOS, *Le mutilazioni genitali femminili in Italia: un aggiornamento*, 3 luglio 2020: <<https://www.neodemos.info/2020/07/03/le-mutilazioni-genitali-femminili-in-italia-un-aggiornamento/>>.

²⁶ F. BOTTI, *Manipolazioni del corpo e mutilazioni genitali femminili*, Bonomia University Press, Bologna, 2009, p. 54. «La maggior parte delle popolazioni dà all'infibulazione e all'escissione il significato di un rito d'iniziazione attraverso cui, nelle società tradizionali, si diventa donna, distinguendosi definitivamente dall'uomo».

C. PASQUINELLI, *op. cit.*, p. 82: «Donna infatti non si nasce, nel senso che la connotazione biologica non riesce ad essere di per sé un fattore sufficiente di individuazione. A questo provvedono i riti che trasformano l'appartenenza sessuale ascritta in uno status acquisito, riscattando il destino biologico legato al sesso per trasformarlo in una *essenza sociale*: la donna». Più ampiamente sui riti di passaggio: A. VAN GENNEP, *I riti di passaggio*, Bollati Boringhieri editore, Torino, 2002, edizione originale: Parigi 1909.

Tutto questo spiega perché le popolazioni che praticano le MGF sono scarsamente disponibili a eliminarle. Sul punto cfr: A. VANZAN, L. MIAZZI, *Modificazioni genitali: tradizioni culturali, strategie di contrasto e nuove norme penali*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2006, n. 1, pp. 17 ss.

²⁷ Per un approfondimento sulle conseguenze per la salute: WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Care of girls and women living with female genital mutilation: a clinical handbook*, 2018, <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/272429>>. O. H. ABDULCADIR, R. CAPECCHI, L. CATANIA, A. GATAI, A. GUZZINI, V. SCARSELLI, *Trattamento e cura delle complicanze delle MGF*, in: A. MORRONE, A. SANNELLA (a cura di), *Sessualità e culture. Mutilazioni genitali femminili: risultati di una ricerca in contesti socio-sanitario*, Franco Angeli, Milano, 2010, pp. 144 ss.

4.1. Il reato di mutilazioni genitali femminili

Prima del 2006, la repressione penale della pratica era possibile ricorrendo alle fattispecie di lesioni (artt. 582 e 583 cp.) e di abusi e maltrattamenti nei confronti dei minori.

La giurisprudenza registra due casi, in quel periodo, portati all'attenzione dei Tribunali italiani. Nel 1997, il Tribunale di Torino ha archiviato la posizione di due genitori nigeriani (che avevano fatto sottoporre, in un ospedale in Nigeria, la propria figlia di sei mesi a intervento di asportazione parziale delle piccole labbra e del clitoride), in quanto avrebbero voluto sottoporre la figlia a una pratica pienamente accettata dalle tradizioni locali e dalle leggi del loro Paese²⁸.

Il secondo caso è del 1999 e riguarda un genitore egiziano che, durante una vacanza in Egitto, ha fatto sottoporre la figlia di dieci anni a intervento di infibulazione. Il Tribunale di Milano lo ha condannato alla pena patteggiata di due anni (con sospensione condizionale) per il reato di lesioni personali²⁹.

Non erano stati rilevati altri casi del genere³⁰. Ma, poiché le operazioni comportano spesso gravi conseguenze fisiche, si era posto l'interrogativo su come mai non vi fossero state denunce o segnalazioni da parte di medici, pediatri, operatori scolastici e dei servizi. Tale assenza di denunce poteva dipendere sia dalla inesistenza di una figura delittuosa *ad hoc*; sia dalla coesione interna alla comunità di immigrati ove avvengono le mutilazioni; sia dall'alto grado di accettazione e consenso alla pratica, vista come un vero e proprio dovere³¹.

Le fattispecie di lesioni personali furono ritenute inadeguate alla repressione del fenomeno e il legislatore, quindi, è intervenuto (legge n. 7/2006) con l'introduzione di una norma *ad hoc*: l'art. 583 bis c.p.

Esattamente furono introdotte due fattispecie: mutilazioni genitali e lesioni genitali. Entrambe connotate da elevate sanzioni edittali e da un apparato di circostanze aggravanti, tale per cui è impossibile accedere a riti alternativi.

²⁸ Sul punto: F. BASILE, *Immigrazione e reati culturalmente motivati*, op. cit., pp. 224-225. Anche il Tribunale per i minorenni di Torino, dopo un iniziale provvedimento di restrizione della responsabilità genitoriale, ha riaffidato la minore ai genitori.

²⁹ *Ibidem*, p. 225. Trib. Milano, sez. IV penale, sent. 25 novembre 1999, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2000, n. 2, pp. 148 ss.

³⁰ Era stata effettuata una breve inchiesta presso Procura e Tribunale per i minorenni di Roma e presso alcune Procure ordinarie italiane. In tema: R. DISTEFANO, *Mutilazioni dei genitali femminili tra difesa dei diritti umani e rispetto delle differenze culturali*, «Gli stranieri», 2004, n. 3, p. 304.

³¹ T. PITCH, *Il trattamento giuridico delle mutilazioni genitali femminili*, «Questione Giustizia», 2001, n. 3, pp. 507 ss.

4.2. *La giurisprudenza sull'art. 583 bis c.p.*

Il primo caso di MGF, dopo l'introduzione dell'art. 583 bis c.p., si è avuto innanzi al Tribunale di Verona che, con sentenza del 14 aprile 2010³² ha condannato tre cittadini nigeriani (i due genitori e l'esecutrice materiale) per il reato di lesioni genitali, riconoscendo loro l'attenuante speciale della lesione di lieve entità (prevalente sull'aggravante del danno cagionato a minore di età e del fine di lucro).

La condanna è stata poi riformata da Corte d'appello di Venezia (sent. 23 novembre 2012³³) con assoluzione degli imputati per difetto del dolo specifico, in quanto gli stessi non avevano agito con il fine di menomare le funzioni sessuali.

L'unica condanna di cui si ha sinora notizia è relativa a un più recente caso innanzi al Tribunale di Torino che, con sentenza del 30 ottobre 2018³⁴, ha inflitto la pena di due anni e due mesi di reclusione a una mamma di origine egiziana per aver sottoposto le figlie minorenni, durante un viaggio in Egitto, a operazione di parziale asportazione delle piccole labbra (nei confronti di una figlia) ed exeresi del cappuccio clitorideo (nei confronti di altra figlia), da cui probabili limitazioni dell'attività sessuale. La minore ha riferito che «fu la madre ad informarla in termini generici del nome dell'operazione, connessa ad usanze religiose e funzionale a ridurre il piacere sessuale»³⁵. Quest'ultima, imputata assieme all'altro genitore, ha dichiarato che la decisione di far mutilare le figlie fu assunta da sua suocera, quando la famiglia era in Egitto, e che il marito non ne era a conoscenza.

Il Giudice affronta «il tema della rilevanza delle tradizioni e consuetudini etniche dei due imputati» sul versante della «consapevolezza dell'illiceità della condotta»³⁶ e giunge alla conclusione che, stante il lungo periodo di residenza stabile in Italia anteriore al fatto (quindi la capacità di comprendere il disvalore di certi comportamenti per il nostro ordinamento), deve escludersi «un'ipotesi di ignoranza

³² Trib. Verona, sent. 14 aprile 2010 n. 979, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza» 2010, n. 3, p. 209. Per un commento: L. MIAZZI, *Il diverso trattamento giuridico delle modificazioni genitali maschili e femminili, ovvero: dai reati culturali ai reati coloniali*, in *Ibidem*, pp. 103 ss.

³³ Corte d'appello di Venezia, sent. 23 novembre 2012, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2013, n. 2, p. 154. Per un commento: F. BASILE, *Assolti in appello i primi (e finora) unici imputati per il reato di cui all'art. 583 bis c.p.: un commento alla sentenza della Corte d'appello di Venezia del 23 novembre 2012*, in *Ibidem*, pp. 61 ss.

³⁴ Trib. Torino, sent. 30 ottobre 2018, n. 1626 (inedita).

³⁵ Il procedimento è iniziato a seguito di una relazione dell'ASL di Torino, dove è riportato che la minore aveva raccontato a un'educatrice di essere stata circondata all'età di 14 anni, quando si trovava in Egitto con la propria famiglia.

³⁶ Il Tribunale di Torino richiama Cass. pen., sez III, sent. 29 gennaio 2018, n. 29613 (relativa alla pratica dell'*omaggio al pene* del bambino) che, in forza della teoria dello «sbarramento invalicabile», afferma che il legislatore ha inteso reprimere «condotte pure conformi a credenze religiose, sociali e culturali ma confliggenti con beni rilevanti che non tollerano compressione come la salute o l'integrità fisica (in tal senso la norma sulla repressione penale dell'infibulazione, stabilita dall'art. 583 bis c.p.)».

inevitabile e quindi scusabile della legge italiana»³⁷. Quindi, condanna la madre alla pena della reclusione di due anni e due mesi. Assolve invece il padre, in quanto non è emerso che fosse a conoscenza dell'evento lesivo.

La pronuncia è stata poi confermata dalla Corte d'appello di Torino, con sentenza del 26 febbraio 2020³⁸, in quanto «non risulta affatto credibile che l'imputata non conoscesse l'antigiuridicità della condotta»³⁹.

Infine, la Cassazione⁴⁰, dichiarando inammissibile il relativo ricorso, ha affermato che «la difesa delle proprie tradizioni deve considerarsi recessiva rispetto alla tutela di beni giuridici che costituiscono espressioni di un diritto fondamentale dell'individuo ai sensi dell'art. 2 Cost.».

4.3. Le conseguenze dell'introduzione di uno specifico reato

Come si è visto, anche prima dell'introduzione dello specifico reato i fatti costituenti MGF erano egualmente punibili ai sensi degli artt. 582, 583 c.p. Ma si è preferito introdurre una *norma manifesto* che, visto l'esiguo numero di processi successivi alla sua introduzione, ha avuto scarsa applicazione⁴¹: si ha infatti notizia di una sola condanna dal 2006 ad oggi.

³⁷L'imputata «aveva l'obbligo di conoscere e di informarsi sulla legislazione del nostro paese relativa alle mutilazioni genitali femminili (entrata in vigore nel febbraio 2006 e cioè circa un anno e mezzo prima rispetto alla commissione dei fatti per cui si procede. D'altra parte nel valutare l'inevitabilità dell'errore di diritto occorre indagare la natura della norma culturale in adesione alla quale è stato commesso il reato, per verificare il suo carattere imperativo o vincolante. Ebbene nel presente giudizio è emerso che le mutilazioni genitali femminili rispondono a logiche puramente consuetudinarie e tradizionali nel paese di origine dell'imputata, essendo prive di valore cogente».

³⁸ Corte d'appello di Torino, sent. 26 febbraio 2020, n. 1410 (inedita).

³⁹ Secondo il Giudice di secondo grado, l'imputata «ben sapendo che si trattava di fatto punito gravemente dalla legge italiana, si fosse determinata a condurre le due figlie in Egitto [...] dove ancora all'epoca dette pratiche erano consentite. Deve ritenersi certo, allora, che proprio a tale scopo [...] abbia condotto le figlie nel Paese di origine affrettandosi a farlo nella consapevolezza che anche lì sul tema delle manipolazioni genitali era in corso un acceso dibattito politico che avrebbe condotto, pur trattandosi di pratiche risalenti alla tradizione, nel 2008 ad adottare una legge che le vietava, vera ragione per la quale la medesima si era trovata nell'impossibilità di sottoporre al medesimo trattamento anche le due figlie più piccole».

Per la Corte d'appello, l'art. 583 bis c.p. è «normativa introdotta nel codice penale di portata chiarissima essa non può ritenersi sottratta alla regola fissata dall'art. 5 c.p. ragione per la quale nel caso in esame (...) non v'è ragione per discostarsi dal solco interpretativo fissato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 364 del 1988».

⁴⁰ Cass. pen., sez. V, sent. 2 luglio 2021, n. 37422 (inedita).

⁴¹ L'esiguità dei casi in Italia è stata evidenziata anche dal BASELINE EVALUATION REPORT del 2019 del GREVIO (p. 70), alla pagina:

<<https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e>>, nonché nel RAPPORTO OMBRA del 2018, alla pagina:

Ed è difficile immaginare che sia stata l'introduzione dell'art. 583 bis c.p., con il suo rigore sanzionatorio, ad aver contribuito alla diminuzione dei fatti di MGF. «Molto più probabilmente, invece, sono stati ulteriormente innalzati e ispessiti gli schermi dietro i quali le MGF continuano ad essere effettuate in condizioni di clandestinità, e rafforzati i vincoli di complicità e omertà dei gruppi di immigrati ancora legati a tali tradizioni»⁴².

Quindi il reato di cui all'art. 583 bis c.p. e le sue severe sanzioni, lungi dallo sradicare il fenomeno, hanno avuto l'effetto di aumentare la clandestinizzazione delle condotte⁴³, quindi l'isolamento delle comunità di stranieri dalla collettività di accoglienza⁴⁴.

Sul fondo, rimane poi quello che è stato definito il «dilemma etico dell'intervento penale»⁴⁵, in quanto la tutela delle minori potrebbe comportare la

<<https://www.direcontrolaviolenza.it/wp-content/uploads/2019/02/Rapporto-ombra-GREVIO.pdf>>. In quest'ultimo è riportato (p. 54) che «tra i motivi della scarsità di segnalazioni (e quindi di procedimenti penali), vi è la ritrosia dei/le professionisti/e del settore socio-sanitario, che sono poco inclini a segnalare e/o denunciare i casi di MGF o di rischio di MGF poiché considerano le sanzioni penali cui potrebbero andare incontro i genitori particolarmente gravose e non in linea con il miglior interesse della bambina, soprattutto in riferimento alla possibile sospensione della responsabilità genitoriale. La preoccupazione aggiuntiva del personale socio sanitario è che l'attivazione di dette misure nei confronti dei genitori, dovute alla loro segnalazione, potrebbe mettere a repentaglio il rapporto fiduciario medico/genitori che è alla base del percorso di informazione, sensibilizzazione e quindi prevenzione della pratica sulle figlie».

Se guardiamo all'esperienza di altri Paesi, in Francia vi è la più ricca casistica giurisprudenziale e non si è introdotta una norma incriminatrice *ad hoc*, né un trattamento sanzionatorio più gravoso. «Il giudice ha quindi la possibilità di scegliere, in una scala di pene, quella più adatta al caso concreto. Le circostanze attenuanti possono inoltre essere sempre prese in considerazione, proporzionalmente al grado d'intenzionalità e dunque di responsabilità degli imputati» In tema cfr: L. BELLUCCI, *I reati culturalmente motivati tra conflitti normativi e dimensione geopolitica: l'escissione come crime nella giurisprudenza francese*, «Questione Giustizia», 2017, n. 1, p. 144. Questo consente di *punire*, con eventuale pena sospesa (così ottenendo la risocializzazione del reo), ma di non *infièvre* con una pesante condanna (che avrebbe un effetto opposto).

⁴² F. BASILE, *Assolti in appello i primi (e finora) unici imputati... op. cit.*, pp. 77 ss.

⁴³ «L'assenza di processi per avvenute mutilazioni segnala una disapplicazione di fatto della legge, che manifesta così i suoi limiti e la sua natura di provvedimento sostanzialmente privo di efficacia e inutile ai fini di combattere e sconfiggere il fenomeno»: F. BOTTI, *op. cit.*, p. 226. «Più in generale non c'è evidenza empirica che l'esplicita previsione di un reato specifico produca effetti deterrenti o che le MGF siano effettivamente perseguite in misura maggiore rispetto ai paesi nei quali le pratiche vengono sanzionate penalmente, pur senza prevedere un reato specifico: ne è un esempio la Francia, tra i paesi con il numero maggiore di casi giudiziari in materia. Mi pare invece che con questa normativa il legislatore italiano abbia espressamente voluto "colpire simbolicamente" culture altre, dando vita ad un nuovo percorso, riservato alle immigrate e al loro corpo»: L. MANCINI, *Introduzione all'antropologia giuridica*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 75-76.

⁴⁴ La grave sanzione penale può costituire una cesura tra *noi* (che condanniamo la pratica) e *loro* (che la ritengono vincolante).

⁴⁵ J. ROPERO CARRASCO, *Problemi insorgenti dall'emanazione di normativa penale*, in L. NUNO GÓMEZ, A. KAPLAN, *Guida multisettoriale di formazione accademica sulle mutilazioni/escissioni genitali femminili*, MAP-

privazione della libertà per i genitori (come pena e/o come misura cautelare), quindi lo «smembramento del nucleo familiare in un settore sociale particolarmente svantaggiato»⁴⁶.

Il superamento effettivo potrà, invece, ottenersi con strumenti preventivi e misure di integrazione «che non passano necessariamente per le aule dei nostri Tribunali penali»⁴⁷.

Al riguardo, è da precisare che l'impianto generale della legge 7/2006 era anche nell'ottica della prevenzione, informazione e sensibilizzazione da effettuare capillarmente su tutto il territorio nazionale. Ma le misure previste sono poi rimaste prive di finanziamenti.

5. Matrimoni forzati

I matrimoni forzati sono una pratica presente in alcuni Paesi di Africa e Asia⁴⁸, ma che, a seguito dei movimenti migratori (e delle conseguenti società multiculturali), sono riscontrabili anche in Paesi europei, tra cui l'Italia⁴⁹.

Non esiste una precisa rilevazione del fenomeno presente nel nostro Paese: è difficile far emergere le varie situazioni (anche a causa di una ritrosia a cooperare da parte delle vittime) e vi sono poche ricerche empiriche e rilevazioni statistiche⁵⁰.

FGM, <<https://mapfgm.eu/notizie-ed-eventi/publication-of-multisectoral-academic-training-guide-on-fgmc/?lang=it>>.

⁴⁶ *Ibidem*. «Inoltre, lo stigma derivante dalla condanna penale rappresenta un ostacolo alla migliore tutela delle vittime di MGF/E».

⁴⁷F. BASILE, *Assolti in appello i primi (e finora) unici imputati*, *op. cit.*, p. 78.

⁴⁸ Per un esame della presenza nei vari Paesi: <<https://data.unicef.org/resources/child-marriage-country-profiles/>>.

⁴⁹ «Qui le vittime sono principalmente, anche se non esclusivamente, giovani donne provenienti da comunità e famiglie immigrate, spesso di seconda generazione, di varia origine»; così G. PEPÈ, *I matrimoni forzati presto previsti come reato anche in Italia?*, «Diritto penale contemporaneo», 30 maggio 2019, <<https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6684-i-matrimoni-forzati-presto-previsti-come-reato-anche-in-italia>>.

Tra le vittime vi sono anche bambine di cittadinanza italiana (oltre a quelle cittadine extracomunitarie soggiornanti in Italia), tra cui le appartenenti alle comunità Rom e Sinti. Sul punto: ASSOCIAZIONE 21 LUGLIO, *Non ho l'età. I matrimoni precoci nelle baracopoli della città di Roma*, novembre 2017, <http://www.21luglio.org/21luglio/wp-content/uploads/2017/11/report_21_novembre_web_ita.pdf>.

⁵⁰ Tra queste rilevazioni si segnala: LE ONDE ONLUS, *Progetto Matrifor, Matrimonio forzato in Italia: una ricerca quantitativa*, aprile 2014, <<http://www.leonde.org/matrifor/progetto/2.pdf>>. La ricerca incrocia i dati sulla presenza di comunità immigrate in Italia (per ogni comunità sono indicate le percentuali di presenza di donne di età inferiore ai diciotto anni) con i dati UNICEF relativi alla percentuale di persone coniugate prima dei quindici e dei diciotto anni.

Si segnala, inoltre, il progetto europeo MARRY WHEN YOU ARE READY, <<https://romni.org/merry-when-you-are-ready/>>.

Sarebbe invece utile procedere con la raccolta di informazioni sul fenomeno, come già avviene in altri Paesi europei⁵¹, e così come richiesto dall'art. 11 della Convenzione di Istanbul⁵².

Per matrimonio forzato (*forced marriage*) si intende un matrimonio in cui il consenso manifestato da almeno una delle parti non era libero, ma è stato estorto con violenza, minaccia o altre forme di coercizione.

La Convenzione di Istanbul, all'art. 37, obbliga gli Stati a sanzionare penalmente le condotte consistenti nel «costringere un adulto o un minore a contrarre un matrimonio» e nell'«attirare un adulto o un minore nel territorio di uno Stato estero, diverso da quello in cui risiede, con lo scopo di costringerlo a contrarre un matrimonio».

In Italia, prima dell'introduzione di una norma incriminatrice *ad hoc*, la repressione penale poteva avvenire tramite le fattispecie codicistiche previste dagli artt. 572; 558; 573; 574; 574 bis; 605; 610; 609 bis; 609 quater c.p. Nei casi più gravi, il fatto può integrare il reato di tratta di persone *ex art.* 601 c.p.⁵³.

A fronte di una scarsità di dati, i media hanno dato particolare risalto ad episodi di matrimoni forzato, a volte sfociati nell'omicidio a causa del rifiuto. Da ultimo, il caso della ragazza pakistana Saman Abbas, per cui è in corso il processo nei confronti dei familiari. G. BALDESSARRO, *Saman Abbas, rinviiati a giudizio per omicidio i familiari della ragazza. Parte civile l'unione delle comunità islamiche*, La Repubblica, 17 maggio 2022,

<https://bologna.repubblica.it/cronaca/2022/05/17/news/saman_abbas_si_apre_il_processo_per_la_ragazza_scomparsa_giustiziata_dalla_famiglia-349925789/>.

⁵¹ Circa il Regno Unito, l'ente pubblico FORCED MARRIAGE UNIT (nato nel 2005 per monitorare il fenomeno ed assistere le vittime) nel 2020 ha rilevato 759 casi di matrimonio forzato; <<https://www.gov.uk/government/statistics/forced-marriage-unit-statistics-2020/forced-marriage-unit-statistics-2020>>.

Per la giurisprudenza inglese e tedesca sui sequestri di persona finalizzati a imporre un matrimonio combinato, si veda: F. BASILE, *Immigrazione e reati culturalmente motivati*, *op. cit.*, pp. 178 ss.

⁵² L'assenza di rilevazione del fenomeno in Italia ha comportato che l'intervento del legislatore del 2019 (con l'introduzione dello specifico reato) non si rivela adeguato alla prevenzione e al contrasto: «Sarebbe stata opportuna, dinanzi a pratiche ancora sommerse, una preliminare ricerca per rilevare e descrivere l'estensione e le caratteristiche del fenomeno e quindi il numero, la dinamica e le peculiarità dell'esperienza delle donne e delle ragazze a rischio di matrimoni forzati, ivi comprese le loro caratteristiche (età, scolarizzazione, sesso, paese d'origine), così come la strategia dalle stesse dispiegata o ipotizzata per sottrarsi all'imposizione, le conseguenze fisiche, psicologiche, economiche e sociali vissute dalle donne costrette a vivere ancora in un matrimonio imposto. Come segnalato, infatti, nella RACCOMANDAZIONE N. 1723/2005 del Consiglio d'Europa sui matrimoni forzati e sui matrimoni precoci, le principali misure che gli Stati dovrebbero predisporre sono quelle che a livello operativo rispondano adeguatamente alle specifiche esigenze delle donne che vivono un matrimonio imposto e delle giovani a rischio»; così T. MANENTE, I. BOIANO, *La violenza nei confronti delle donne nel codice penale*, in: T. MANENTE (a cura di), *La violenza nei confronti delle donne dalla Convenzione di Istanbul al "Codice Rosso"*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 53.

⁵³ Sull'adeguatezza delle norme codicistiche preesistenti al contrasto del fenomeno, si registrano posizioni diverse. Secondo G. PEPÈ, *op. cit.*, «si tratta, tuttavia, di una tutela poco uniforme, che non si rivolge in modo puntuale allo specifico bene giuridico della libertà di autodeterminarsi sulla

Con legge n. 69/2019 (conosciuta come “Codice rosso”) viene introdotto nel codice penale l’art. 558 bis (Costrizione o induzione al matrimonio), che risponde certamente agli obblighi assunti dall’Italia in sede internazionale, anche se il legislatore del 2019 non ha pienamente risposto a tutte le esigenze di tutela.

Infatti, nonostante il matrimonio forzato sia una violenza di genere, l’art. 558 bis c.p. non è stato inserito tra i reati di violenza domestica per i quali, dopo la notizia di reato, si attiva la procedura accelerata introdotta dalla legge n. 69/2019 (che, sul punto, ha modificato l’art. 347, comma 3, c.p.p.). Da ciò un vuoto di tutela⁵⁴.

Inoltre, posto che la norma è stata formulata nel senso di sanzionare chi costringe o induce a contrarre “matrimonio o unione civile”, vi è un vuoto di tutela per le vittime di costrizione ad altre forme di vincolo personale (es. unioni valide per un ordinamento straniero; convivenze *more uxorio*; riti matrimoniali secondo la cultura della comunità di appartenenza)⁵⁵.

Altra mancanza è stata quella di non aver inserito il reato nell’elenco di cui all’art. 18 bis, d.lgs 286/1998 (T.U. immigrazione) relativo al permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica⁵⁶. Allo stato, non è possibile per la vittima di matrimonio forzato richiedere il relativo permesso di soggiorno per casi speciali⁵⁷.

propria vita sentimentale e matrimoniale e non riesce a cogliere compiutamente il fatto lesivo». In senso contrario: T. MANENTE, I. BOIANO, *op. cit.*, p. 54, secondo cui, «[...] non era strettamente necessaria l’introduzione di una nuova fattispecie incriminatrice, poiché la condotta e le sue molteplici estrinsecazioni risultavano già riconducibili a una serie di delitti previsti dal codice penale che, anche in concorso, rendevano possibile l’applicazione di una pena commisurata al grado di offensività rilevabile caso per caso. Il fatto di costringere con violenza e minaccia a contrarre un matrimonio o un’unione civile configura già la violenza privata punita dall’art. 610 c.p., con l’applicabilità delle aggravanti ad effetto comune e ad effetto speciale. Inoltre, valutando l’insieme delle condotte perpetrate, che con la nuova fattispecie rischiano di passare inosservate, si potevano ritenere integrati i maltrattamenti aggravati, la violenza sessuale, con le specifiche aggravanti del fatto se commesso nei confronti di minorenni, fino alla riduzione in schiavitù e la tratta. E d’altra parte l’articolo 558 bis c.p. riprende nella sua formulazione proprio la struttura del delitto di violenza privata».

⁵⁴ Stessa dimenticanza è nei confronti del reato di mutilazioni genitali *ex art.* 583 bis c.p.

⁵⁵ Secondo T. MANENTE, I. BOIANO, *op. cit.*, p. 55, «questa formulazione tradisce la scarsa conoscenza del fenomeno». Diversamente, nel Regno Unito, L’ANTI-SOCIAL BEHAVIOUR, CRIME AND POLICING ACT del 2014 prevede «*Marriage means any religious or civil ceremony of marriage (whether or not legally binding)*», <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/12/section/121/enacted>>.

⁵⁶ La mancata previsione delle vittime di matrimonio forzato non appare in linea con l’art. 59 (*Status di residente*) della Convenzione di Istanbul.

⁵⁷ È in discussione in Senato (AS 2572) ed è stata già approvata alla Camera del Deputati (AC 3200) una proposta di legge volta all’inserimento del reato nell’elenco di cui all’art. 18 bis, T.U. immigrazione.

Si evidenzia che spesso il permesso di soggiorno di cui è titolare la moglie è in rapporto di dipendenza amministrativa con quello di cui è titolare il marito: per esempio, permesso per motivi di famiglia ottenuto a seguito di ricongiungimento familiare richiesto da parte del marito titolare di permesso per motivi di lavoro. Nel caso in cui quest’ultimo dovesse perdere il diritto al soggiorno (es. a seguito di condanna per un reato in cui la moglie è vittima), potrebbero esserci conseguenze

In un'ottica *panpenalistica* della gestione delle sfide del multiculturalismo e dell'immigrazione, il legislatore del 2019 si è limitato a una repressione penale del fenomeno, senza prevedere interventi di prevenzione e monitoraggio. Diversamente, la creazione di un Osservatorio avrebbe consentito di avere dati qualitativi e comprendere meglio le dinamiche e le cause⁵⁸. Quindi di poter adeguatamente intervenire con iniziative preventive. Non basta la funzione general preventiva della pena: occorrono misure extrapenali.

«Ciò soprattutto in considerazione del fatto che l'ipotesi delittuosa in questione rientra nel delicato ambito dei reati cosiddetti “culturalmente orientati” ed è, pertanto, auspicabile che la norma che lo introduca sia accompagnata da campagne di informazione e sensibilizzazione, affinché possa raggiungere concretamente i suoi destinatari ed esplicare pienamente i propri effetti general-preventivi»⁵⁹.

Invece, la mera introduzione di una fattispecie penale potrebbe avere effetti diversi a quelli perseguiti. Anziché prevenire e far emergere il fenomeno, potrebbe essere ulteriore causa di una clandestinizzazione delle condotte. Infatti, «facendo tesoro dell'esperienza maturata in tema di mutilazioni genitali femminili, che a seguito dell'introduzione della fattispecie incriminante *ad hoc* sono rimaste comunque drammaticamente sommerse in Italia, a differenza dell'ordinamento francese nel quale la sussunzione delle varie forme di MGF nel delitto di lesioni gravissime si è rilevata più efficace e meno stigmatizzante culturalmente, si segnala che le misure penali sono una falsa “buona soluzione” laddove, come nel nostro ordinamento, le forme di violenza nei confronti delle donne rimangono occultate a causa della sottovalutazione della loro offensività, e ciò a prescindere dall'esistenza o meno di una fattispecie incriminatrice *ad hoc*»⁶⁰.

sul permesso di soggiorno per motivi di famiglia della moglie. Questa sarebbe costretta a convertire tale tipologia di permesso in permesso per motivi di lavoro (con tutte le difficoltà connesse all'inserimento lavorativo di una donna migrante in Italia). Stesse conseguenze in caso di separazione o divorzio (art. 30 comma 5, TU 286/1998). La “debolezza” del titolo di soggiorno della donna e l'essere legata, sempre quanto a titolo di soggiorno, al marito comporta una ritrosia alla denuncia di vicende di violenza e prevaricazione. Da tutto ciò, l'importanza di tutelare la vittima di violenza di genere anche sul versante del permesso di soggiorno.

⁵⁸ «D'altra parte, in un atto legislativo privo di coperture finanziarie aggiuntive, la misura sarebbe stata non realizzabile in concreto»: T. MANENTE, I. BOIANO, *op. cit.*, p. 55.

Nel Rapporto per l'Italia del 2019, GREVIO «stresses the importance of combining such criminal measures with equally strong preventive and protective measures and to embed them in a coordinated multiagency response, in accordance with the requirements set forth in Article 7 and Article 18 of the convention», GREVIO, *Baseline Evaluation Report*, 2020; <<https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e>>.

⁵⁹ G. PEPÈ, *op. cit.*

⁶⁰ T. MANENTE, I. BOIANO, *op. cit.*, pp. 55, 56. Sarebbe stato, invece, più utile valorizzare gli istituti civilistici già esistenti, come l'art. 122 c.c. che prevede l'impugnazione del matrimonio il cui consenso «è stato estorto con violenza o determinato da timore di eccezionale gravità derivante da cause esterne allo sposo».

In conclusione, come per il reato di mutilazioni genitali femminili, anche questa fattispecie appare come uno dei «dispositivi penali *ad hoc* rivolti contro specifici gruppi», ossia «misure dalla dubbia efficacia e con una forte connotazione simbolica che (...) contribuiscono in realtà a rafforzare la percezione sociale degli immigrati o degli stranieri come persone immediatamente identificabili con culture lontane, chiuse, arretrate e immutabili, più che affrontare il tema in modo costruttivo e inclusivo»⁶¹.

6. Rilievi conclusivi

«Le dinamiche della violenza di genere sono (...) legate a doppio filo con la più ampia e complessa questione relativa ai rapporti di potere uomo-donna e, di conseguenza, alle relazioni di forza fra i generi, affondando dunque le proprie radici in una dimensione culturale che vede nella donna un soggetto debole cui può essere concesso solo un ruolo marginale nella sfera pubblica come in quella privata»⁶².

Se volgiamo lo sguardo al passato, notiamo che anche nella società italiana i rapporti tra i generi (più esattamente i rapporti familiari tra coniugi e tra genitori e figli) erano improntati a numerose vicende di subordinazione e assenza di parità⁶³. Poi la Costituzione repubblicana, la riforma del diritto di famiglia, l'introduzione del divorzio e, principalmente, le lotte delle donne hanno cambiato la situazione.

Oggi, quindi, si può parlare di parità tra tutti i componenti il nucleo familiare⁶⁴.

Ma si apre un altro e nuovo scenario. «Raggiunto questo particolare livello di definizione dei principi di parità all'interno dei rapporti familiari, possiamo noi farlo valere nei confronti di chi proviene da altre culture? La risposta non credo possa essere univoca, né può essere ridotta la complessità di una questione assai delicata. Si consideri, in proposito, che i processi di emancipazione non possono essere imposti, devono invece essere praticati dai soggetti coinvolti, e inoltre che essi appaiono ancor più complicati se riferiti ai rapporti nell'ambito delle istituzioni familiari»⁶⁵.

⁶¹ L. MANCINI, *La diversità culturale tra diritto e società*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 59.

⁶² A. FERRAZZI PORTALUPI, F. VILASI, *Presente e futuro della violenza di genere: a che punto siamo dopo il "Codice Rosso"?*, «Diritto penale e uomo», 2020, n. 4, <https://dirittopenaleuomo.org/contributi_dpu/presente-e-futuro-della-violenza-di-genere-a-che-punto-siamo-dopo-il-codice-rosso/>.

⁶³ Sulle «antiche incrostazioni culturali sessiste» presenti nel codice penale del 1930: F. BASILE, *La tutela delle donne dalla violenza dell'uomo: dal Codice Rocco... al Codice Rosso*, «Diritto Penale e uomo», 2019, n. 11, <https://dirittopenaleuomo.org/contributi_dpu/la-tutela-delle-donne-dalla-violenza-delluomo-dal-codice-rocco-al-codice-rosso/>.

⁶⁴ Non è un percorso concluso: continua al fine di affermare parità di diritti senza distinzioni di orientamento sessuale.

⁶⁵ G. AZZARITI, *Multiculturalismo e Costituzione*, «Questione Giustizia», 2017, n. 1, p. 125.

La sanzione penale applicata all'agente *uomo*, anche se volta a tutelare il bene giuridico della libertà di autodeterminazione della *donna* persona offesa, è pur sempre una forma di imposizione di un valore da parte della comunità di accoglienza nei confronti del migrante. L'intervento del legislatore limitato a tale imposizione (all'introduzione di una sanzione penale) difficilmente riuscirà a raggiungere le finalità di emancipazione e di integrazione⁶⁶. Diversamente, occorrono misure volte alla prevenzione, all'informazione, all'emersione e alla tutela delle vittime. E, ovviamente, norme che finanzino tali attività⁶⁷.

L'incontro tra culture, anziché nelle aule dei tribunali penali, deve avvenire nei consultori familiari e nelle scuole. Luoghi deputati, assieme a tanti altri, a favorire il dialogo; a far emergere situazioni di imposizione e a prevenirne conseguenze ulteriori (es. un viaggio di ritorno nel Paese d'origine al fine di celebrare un matrimonio imposto o praticare una MGF).

È poi da considerare che le comunità immigrate rivendicano un diritto (anche questo di autodeterminazione): un «diritto a tutelare le proprie tradizioni, e dunque a mantenere abitudini e comportamenti espressivi della loro particolare concezione del mondo»⁶⁸. Ma spesso «le culture di cui sono portatori gli immigrati provenienti dall'Africa, dall'Asia, dall'America Latina sono più *patriarcali* e *maschiliste* di quanto non lo siano oggi giorno le culture occidentali»⁶⁹.

Nell'ambito del processo penale, riconoscere valore al dato culturale in favore del reo rischia, quindi, di pregiudicare il diritto delle donne ad una uguale protezione da parte dell'Autorità e farebbe perdere loro la speranza di vivere in condizioni più dignitose rispetto a quelle del Paese d'origine.

Ma, per altro verso, condannare a una pena elevata (come nel caso dei gravi limiti edittali del reato previsto dall'art. 583 bis c.p.) per una condotta ritenuta lecita per la propria cultura, rischia di far apparire la pena come ingiusta, quindi di infi-

⁶⁶«Punire non basta, quindi, ed anche il penalista – e insieme a lui il legislatore penale – dovrebbe ricordarsi, una volta in più, che la migliore politica per la lotta alla criminalità è la politica sociale, giacché un efficace e duraturo contrasto alla criminalità si ottiene solo grazie a capillari, diffusi e stabili interventi nel tessuto sociale»: F. BASILE, *La tutela delle donne dalla violenza dell'uomo: dal Codice Rocco... al Codice Rosso*, op. cit.

⁶⁷«La letteratura internazionale sui costi sociali ed economici della violenza è concorde nel mettere in rilievo che le risorse stanziare per la prevenzione comportano netti risparmi rispetto a quanto il sistema pubblico è costretto a spendere una volta che la violenza viene realizzata». Cfr: F. ROIA, *Crimini contro le donne. Politiche, leggi, buone pratiche*, Franco Angeli, Milano, 2017, p. 45.

Sui costi economici della violenza di genere in Europa, si rinvia alla ricerca dello EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY del 2021; <<https://eige.europa.eu/publications/costs-gender-based-violence-european-union>>.

⁶⁸ A. BERNARDI, *Minoranze culturali e diritto penale*, «Diritto penale e processo», 2005, n. 10, p. 1193.

⁶⁹ F. BASILE, *Immigrazione e reati culturalmente motivati*, op. cit. pp. 332-333. Il concetto è inserito dall'autore in un'analisi delle *cultural defense* nel diritto statunitense, ma è valevole anche per la società italiana.

ciare il percorso di rieducazione e di appropriazione dei valori (e, diversamente, aumentare il divario tra migrante e comunità di accoglienza).

Ciò vieppiù considerato che non sempre la volontà che sorregge l'azione è connotata da prevaricazione verso il genere femminile. Si pensi al genitore che decide di far praticare una MGF nei confronti della figlia per evitare una sua emarginazione sociale e per darle un futuro quanto a matrimonio. O al genitore che combina un matrimonio per la propria figlia al fine di farle avere accanto qualcuno che provvederà al suo mantenimento.

In conclusione, a essere giudicate come *buone* o *cattive* non saranno mai le culture e le comunità⁷⁰, ma gli individui o, più precisamente, le loro condotte. Se la condotta è stata rispettosa o meno dei diritti delle donne e delle bambine, sarà il giudice del singolo caso ad accertarlo. Tutto sta fornire a quest'ultimo gli strumenti idonei, ossia norme penali che rispondano ai beni da tutelare e alle finalità da perseguire.

Non sono tali le *norme manifesto* e i *reati etnici*.

⁷⁰ Una cultura non può giudicare un'altra cultura. «Il fatto che una cultura giudichi i comportamenti indotti da una cultura diversa, attribuendo loro valore o disvalore secondo la propria scala (...) richiama il colonialismo: che infatti in una delle sue accezioni si definisce come il credo che i valori etici e culturali dei colonizzatori siano superiori a quelli dei colonizzati» così L. MIAZZI, *op. cit.*, p. 113.

Sulla non punibilità delle persone sopravvissute a tratta per le attività illecite commesse a causa e nell'ambito della vicenda di *trafficking* esperita: spunti e riflessioni sull'applicazione del principio nell'ordinamento italiano

Salvatore Fachile

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Olivia Lopez Curzi

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Abstract: L'articolo analizza l'applicazione, nell'ordinamento italiano, del principio di non punibilità delle persone sopravvissute a tratta per le attività illecite commesse a causa, e nell'ambito, della vicenda di *trafficking* esperita. L'analisi si sviluppa a partire da quanto emerso nell'ambito della Tavola rotonda del 27 gennaio 2022 sulla *Non punibilità delle persone sopravvissute a tratta o alla riduzione in schiavitù che commettono attività illecite* promossa dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione. A fronte di una crescita significativa riscontrata negli ultimi anni dagli enti antitratta specializzati della casistica di persone sopravvissute a tratta che commettono attività illecite a causa, e nell'ambito, della vicenda di *trafficking* e sulla scorta della sentenza V.C.L. e A.N. c. Regno Unito del 16 febbraio 2021, mediante cui la Corte EDU ha stabilito che lo Stato viola l'obbligo di adottare le misure di protezione necessarie in favore della persona sopravvissuta a tratta, laddove persegue penalmente una persona, pur in presenza di fondati motivi di ritenere che abbia esperito *trafficking*, si fornisce una disamina critica delle norme dell'ordinamento italiano azionabili ai fini dell'applicazione del principio di non punibilità e delle relative criticità. Si conclude con spunti e riflessioni in merito all'opportunità dell'introduzione, da parte del legislatore, di una scriminante specifica al fine di rendere conforme l'ordinamento agli obblighi discendenti dal quadro normativo sovranazionale.

Abstract: The article analyzes the application, in the Italian legal system, of the non-punishment principle for survivors who engage in unlawful activities as a result, of their trafficking experience. The analysis develops from the insights of the January 27, 2022 Roundtable on the Non-punishment of THB survivors who engage in unlawful activities promoted by the Association for Juridical Studies on Immigration. In consideration of the significant increase in cases of survivors engaging in illicit activities as a result of their trafficking experience recorded in recent year by specialized anti-trafficking organizations and in the wake of the Feb. 16, 2021 Judgement in the case V.C.L. and A.N. v. United Kingdom, through which the ECtHR ruled that State is in breach of its obligation to adopt the necessary protection measures in favor of the trafficking survivor where it criminally prosecutes a person, despite the presence of reasonable grounds to believe that he or she has been trafficked, a critical examination is provided of the applicable Italian norms for the implementation of the non-punishment principle and the

related critical issues. It concludes with insights and considerations on the advisability of the introduction by the Italian legislators of a specific provisions prohibiting the punishment of THB survivors in compliance with the obligations arising from the supranational regulatory framework.

Parole chiave: *principio di non punibilità, tratta di esseri umani, persona sopravvissuta a tratta, vittima di tratta, attività illecite, stupefacenti, trasporto intracorporeo di stupefacenti, false generalità, falsa testimonianza, ricettazione, scriminante, stato di necessità*

1. L'esigenza di una riflessione sul principio di non punibilità

Il principio di non punibilità delle persone sopravvissute a tratta per le attività illecite commesse a causa, e nell'ambito, della vicenda di *trafficking* esperita non è di recente formazione, derivando infatti, come vedremo più di seguito nel dettaglio, da quegli stessi strumenti di diritto internazionale che impongono agli Stati obblighi in termini di prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e di identificazione e protezione delle persone che la sperimentano. Recentemente il principio è divenuto però oggetto di precipua considerazione nella giurisprudenza della Corte EDU, che, con la sentenza V.C.L. e A.N. c. Regno Unito del 16 febbraio 2021¹, commentata in dettaglio più avanti, è intervenuta per la prima volta in maniera specifica sulla questione.

Nel contesto italiano tale rinnovata attenzione assume una rilevanza specifica alla luce della raccolta negli ultimi anni, da parte degli enti specializzati anti-tratta, di una casistica crescente di persone che si trovano a vivere, nuovamente, nei molti casi di rivittimizzazione di persone già sopravvissute a tratta a scopo di sfruttamento sessuale, l'adescamento e lo sfruttamento nella criminalità forzata. Se, infatti, precedentemente tale fenomeno appariva circoscritto principalmente alla casistica dei/delle corrieri/e di sostanze stupefacenti, i cosiddetti e le cosiddette 'mulli/e della droga'², e interessare solo marginalmente quelle persone che esperivano altro tipo di sfruttamento e si trovavano costrette a commettere attività illecite³,

¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, *V.C.L. and A.N. v. The United Kingdom. Applications nos. 77587/12 and 74603/12*, HUDOC Database of the European Court of Human Rights, 16 febbraio 2021, <<https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-207927>>.

² LATINA TODAY, *Droga, nascondeva mezzo chilo di cocaina nei genitali: arrestata*, Latina Today, 4 luglio 2014, <<https://www.latinatoday.it/cronaca/droga-cocaina-genitali-arrestata-ciampino.html>> ; QUINEWSPISA.IT, *Al Galilei con oltre 200 grammi di cocaina*, QUINEWSPISA.IT, 21 gennaio 2015, <<https://www.quinewspisa.it/corriere-della-droga.html>> ; N.P., *Linete, ovulatrice dei narcos con un chilo di droga*, IL GIORNO, 3 dicembre 2019, <<https://www.ilgiorno.it/milano/cronaca/ovulatrice-linate-1.4918549>>.

³ Come, ad esempio, il possesso di documenti falsi, o la rapina o gli atti osceni in luogo pubblico in caso di sfruttamento sessuale. Vedasi, per quanto riguarda l'ultima fattispecie citata, *inter alia*, T. RIZZO, *Atti osceni in luogo pubblico. La prostituzione coatta integra lo stato di necessità*, «Il Penalista», 20 ot-

nell'ultimo periodo si è rilevata una crescita esponenziale dell'incidenza di tale fenomeno anche tra le persone giunte in Italia via Mediterraneo, e in particolare tra quelle stesse donne nigeriane già sopravvissute a tratta a scopo di sfruttamento sessuale, in molti casi adescate in Italia, quando si trovano all'interno del sistema di accoglienza governativo e da quelle già titolari di una protezione internazionale in ragione della precedente esperienza di tratta.

Invero, le risultanze – pur limitate ad un esiguo numero di casi osservati⁴ – di una recente ricognizione effettuata dall'Osservatorio Interventi Tratta del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri⁵, confermano un sempre maggiore coinvolgimento nel fenomeno delle donne straniere già in carico al sistema asilo e accoglienza nazionale, in particolare delle donne nigeriane reclutate e trasferite dalle reti criminali in Italia a scopo di sfruttamento sessuale, le quali vengono poi incriminate – soprattutto per reati legati alla droga (oltre il 60% dei casi segnalati dell'ambito della ricognizione), ma anche per altri reati non violenti – per condotte commesse nel contesto di una vittimizzazione secondaria nella criminalità forzata.

I dati relativi alle persone che hanno dichiarato di essere state sfruttate per la commissione di attività illecite, valutati dai progetti antitratta tra il 1° gennaio 2019 e il 31 dicembre 2021, mostrano che, come per lo sfruttamento sessuale, le donne e le ragazze sono significativamente più esposte allo sfruttamento in attività illegali (rappresentando oltre il 70% dei casi). Anche per quanto riguarda le nazionalità e le fasce d'età maggiormente coinvolte, ancora una volta come per la tratta a scopo di sfruttamento sessuale, spiccano la Nigeria (oltre il 50% dei casi) e le giovani tra i 16 e i 24 anni (circa il 60% dei casi). Per quanto riguarda i reati commessi, come già menzionato, nella maggior parte dei casi (circa il 70%) si tratta di reati legati alla droga (trasporto e/o spaccio). Questi dati appaiono coerenti con quanto emerso per il campione di persone che ha dichiarato di aver vissuto forme di sfruttamento

tobre 2015, <<https://ilpenalista.it/articoli/giurisprudenza-commentata/atti-osceni-luogo-pubblicola-prostituzione-coatta-integra-lo>>.

⁴ La rilevazione ha potuto infatti prendere in considerazione solo un limitato numero di casi a causa del carattere sommerso del fenomeno e delle notorie criticità relative all'identificazione e alla protezione delle persone che esperiscono tratta, viepiù quando tale crimine è finalizzato allo sfruttamento in attività illecite. Si rinvia in merito a quanto si dirà di seguito sulla mancata identificazione delle persone sopravvissute a tratta nell'ambito di indagini e procedimenti penali che le vedono coinvolte come autrici di reato, in termini di conseguenze sulla (omessa) valutazione della sussistenza dei requisiti per l'applicazione del principio di non punibilità, che lascia le persone sopravvissute a tratta esposte ad una possibile condanna, e, dunque, ad un'ulteriore vittimizzazione.

⁵ Ricognizione effettuata, grazie all'ausilio del progetto N.A.V.I.G.A.RE della Regione Veneto, per la Tavola rotonda del 27 gennaio u.s. sulla *Non punibilità delle persone sopravvissute a tratta o alla riduzione in schiavitù che commettono attività illecite* promossa dall'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI). Le risultanze sono informate da un'extrapolazione dal Sistema Informatizzato per la Raccolta di Informazioni sulla Tratta (SIRIT) del Numero Verde Antitratta nazionale del 24 gennaio 2022 e da una consultazione *ad hoc* dei singoli enti antitratta che compongono le reti regionali.

secondario per la commissione di attività illecite: le donne e le ragazze (nella maggior parte dei casi di cittadinanza nigeriana; le altre nazionalità maggiormente rappresentate sono Algeria, Brasile e Costa D'Avorio) rappresentano ancora la maggior parte dei casi, e l'ambito di sfruttamento primario è, nella maggioranza dei casi, quello sessuale. Tale tendenza crescente a uno sfruttamento multiplo delle persone che esperiscono tratta, coinvolte non solo nelle attività di prostituzione forzata ma anche in quelle connesse alle economie illegali, viene confermata anche dai rapporti delle organizzazioni non governative: «Molte vittime fanno le 'ovulatrici', ossia trasportano nel proprio corpo ovuli di droga, cosa illegale e anche molto pericolosa. Oppure si spostano sul territorio nazionale con pacchi, di cui spesso non conoscono il contenuto»⁶.

Non è tuttavia solo la rilevazione in merito alla crescita esponenziale di tale casistica anche nel sistema asilo ad aver fornito lo spunto prima per l'organizzazione della Tavola rotonda del 27 gennaio 2022 sulla *Non punibilità delle persone sopravvissute a tratta o alla riduzione in schiavitù che commettono attività illecite*⁷ e poi per la scrittura del presente articolo, che si sviluppa proprio a partire da quanto emerso in tale iniziativa, ma anche, e soprattutto, la constatazione, a fronte delle condanne comminate a persone sopravvissute a tratta per i reati commessi nell'ambito e a causa dello sfruttamento vissuto, di un'inefficace, e in alcuni casi contraddittoria, risposta da parte delle autorità italiane in termini di protezione delle stesse. La mancata identificazione delle persone sopravvissute a tratta nell'ambito di indagini e procedimenti penali che le vedono coinvolte come autrici di reato, e, dunque, l'omessa valutazione della sussistenza dei requisiti per l'applicazione del principio di non punibili-

⁶ S. CHIODO, V. COPPOLA (a cura di), *Piccoli Schiani Invisibili XI Edizione. Fuori dall'ombra: le vite sospese dei figli delle vittime di sfruttamento*, SAVE THE CHILDREN, 26 luglio 2021, <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/piccoli-schiavi-invisibili-2021_0.pdf>.

⁷ Nell'ambito di tale iniziativa, promossa dall'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) con la collaborazione della cooperativa sociale BE FREE contro tratta, violenza e discriminazioni, hanno discusso di non punibilità delle persone sopravvissute a tratta che commettono attività illecite: la dottoressa Lina Trovato, sostituta procuratrice della Direzione Distrettuale Antimafia di Catania; il dottore David Mancini, procuratore del Tribunale per i minorenni di L'Aquila; il dottore Marco Minnella, giudice della Corte di Assise di Catania; l'avvocata Carla Quinto, responsabile dell'ufficio legale della cooperativa Be Free contro tratta, violenze e discriminazioni; il professore Luca Masera, associato di diritto penale presso l'Università degli Studi di Brescia; la dottoressa Giuseppina Di Bari, operatrice socio-legale del progetto antitratta N.A.V.I.G.A.R.E della Regione Veneto; e l'avvocato Lorenzo Trucco, presidente dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione. Hanno inoltre contribuito alla discussione gli avvocati Ivana Stojanova, Francesca Nicodemi, e Guido Savio. Vedasi: Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), *La non punibilità delle persone sopravvissute alla tratta o alla riduzione in schiavitù che commettono attività illecite*, 25 gennaio 2022, <<https://www.asgi.it/tratta/tavola-rotonda-la-non-punibilita-delle-persone-vittime-di-tratta/>>. Per visualizzare la registrazione integrale della Tavola rotonda vedasi: ASGI IMMIGRAZIONE, *Tratta: Tavola rotonda, la non punibilità delle vittime di tratta*, Youtube, 15 giugno 2022, <<https://www.youtube.com/watch?v=zyyhSGRQt0g>>.

tà, viola gli obblighi discendenti dal quadro normativo sovranazionale in termini di protezione delle persone sopravvissute a tratta, esponendo quest'ultime ad una possibile condanna, e, dunque, ad un'ulteriore vittimizzazione. La possibile condanna per un crimine commesso nell'ambito e a causa dello sfruttamento espone, a sua volta, a cascata, le persone sopravvissute ad ulteriori significative ripercussioni, quali la revoca dello status di protezione internazionale riconosciuto loro proprio in ragione della condizione di sopravvissute alla tratta per il precedente sfruttamento sessuale e la revoca del relativo permesso di soggiorno o, se sono titolari di protezione nazionale o di permesso di soggiorno ad altro titolo, alla revoca del relativo permesso di soggiorno.

Con il presente articolo si intende dunque fornire una disamina delle norme dell'ordinamento italiano azionabili ai fini dell'applicazione del principio di non punibilità, delle relative criticità applicative, e delle conseguenze della mancata applicazione del principio in termini di vittimizzazione secondaria delle persone sopravvissute a tratta. L'analisi si conclude fornendo spunti e riflessioni in merito all'opportunità dell'introduzione, da parte del legislatore, di una scriminante specifica al fine di rendere conforme l'ordinamento agli obblighi discendenti dal quadro normativo sovranazionale.

2. Il principio di non punibilità nel quadro giuridico internazionale

Al fine di meglio comprendere il contesto normativo di riferimento, e gli obblighi da questo discendenti per le autorità italiane, è opportuno preliminarmente ripercorrerne l'evoluzione e citare gli strumenti internazionali che contengono specifiche disposizioni sulla non punibilità in materia di protezione delle persone sopravvissute alla tratta.

Già nel 1999, in sede di negoziati per il Protocollo delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini (il cosiddetto Protocollo di Palermo), l'ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani presentava una nota informale⁸ in cui osservava che le persone che si trovano a essere coinvolte in situazioni di tratta sono spesso soggette a detenzione e a procedimenti giudiziari per reati legati al loro *status*, tra cui la violazione delle leggi sull'immigrazione e sulla prostituzione, evidenziando che gli Stati contraenti dovrebbero astenersi dal detenere o perseguire le persone sopravvissute a tratta per tali reati. Nel 2002 l'ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani reiterava, in un documento conte-

⁸ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Informal note*, A/AC.254/16, Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime, 1 giugno 1999, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V99/845/67/PDF/V9984567.pdf?OpenElement>>.

nente raccomandazioni sui principi e le linee guida sui diritti umani e la tratta di esseri umani⁹, quanto già osservato in occasione dei negoziati per il Protocollo di Palermo, ribadendo che le persone coinvolte nella tratta non dovrebbero essere detenute, accusate o perseguite per l'irregolarità del loro ingresso o della loro residenza nei Paesi di transito e di destinazione, o per il loro coinvolgimento in attività illegali, nella misura in cui tale coinvolgimento sia una conseguenza diretta della loro condizione di persone sopravvissute alla tratta. Aggiungeva inoltre che la legislazione dovrebbe impedire di perseguire, detenere o punire le persone che esperiscono tratta per l'irregolarità del loro ingresso o soggiorno o per le attività in cui sono coinvolte come conseguenza diretta della loro situazione. Ancora, insisteva sulla necessità di garantire che le azioni delle forze dell'ordine non mettano le persone trafficate a rischio di essere punite per i reati commessi a causa e nell'ambito della vicenda di tratta.

Il Gruppo di lavoro sulla tratta di persone, la cui funzione è quella di consigliare e assistere i firmatari del Protocollo di Palermo nella sua attuazione, ha raccomandato nel 2009 che gli Stati parti stabiliscano procedure appropriate per identificare le persone coinvolte nella tratta e per fornire loro sostegno e considerare, in linea con la propria legislazione nazionale, di non punirle o perseguirle per le attività illecite da loro commesse come conseguenza diretta della loro situazione o quando sono state costrette a commettere tali atti illeciti; nel 2010, il Gruppo di lavoro ha riaffermato questa raccomandazione e si è spinto oltre, chiedendo agli Stati parti di garantire che le disposizioni sulla non punibilità e la non perseguibilità delle persone che si trovano a vivere situazioni di tratta contenute nella legislazione nazionale, nelle linee guida, nei regolamenti, nei preamboli o in altri strumenti siano chiaramente indicate¹⁰. Nonostante il principio non sia, dunque, esplicitamente citato nel Protocollo sulla tratta, uno degli scopi di tale strumento è proteggere e assistere le persone che la esperiscono, ed è proprio in tale approccio basato sui diritti umani, che riconosce la libertà e la dignità delle persone sopravvissute a tratta, che si radica e viene formando il principio di non punibilità che ha il cruciale scopo di garantire a quest'ultime la protezione che spetta loro di diritto e, allo stesso tempo, di prevenire il *re-trafficking* e di punire gli autori del reato di tratta, conformemente agli obiettivi del Protocollo stesso.

È invece nel 2005 che, per la prima volta, si fa esplicito riferimento al principio di non punibilità in uno strumento di diritto internazionale. L'articolo 26 della

⁹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, E/2002/68/Add.1, United Nations Economic and Social Council Substantive Session 2002, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/401/68/PDF/N0240168.pdf?OpenElement>>.

¹⁰ R.W. PIOTROWICZ, L. SORRENTINO, *Human Trafficking and the Emergence of the Non-Punishment Principle*, «Human Rights Law Review», 2016, 0, pp. 1-31, <<https://www.onlinelibrary.iihl.org/wp-content/uploads/2020/05/2016-P1.pdf>>.

Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani dispone infatti che «ciascuna delle Parti stabilisce, in conformità con i principi fondamentali del proprio sistema giuridico nazionale, la possibilità di non comminare sanzioni penali alle vittime che sono state coinvolte nelle attività illecite, quando ne siano state costrette»¹¹. La formulazione dell'articolo potrebbe sembrare lasciare un certo margine di discrezionalità agli Stati, in quanto non stabilisce che gli Stati non debbano imporre sanzioni. Tuttavia, l'utilizzo del termine 'possibilità' nel testo convenzionale deve essere inteso come volto a chiarire che il principio deve essere applicato nei casi appropriati e che spetta ai singoli Stati firmatari – che hanno sistemi giuridici molto diversi tra loro – decidere come includere tale principio nei propri ordinamenti. Una diversa interpretazione, che preveda la possibilità per gli Stati di punire le persone vittimizzate per ragioni di tratta per i reati che sono state costrette a commettere, sarebbe infatti in contraddizione con l'approccio fondato sui diritti umani della Convenzione stessa. Invero, la natura vincolante della disposizione è confermata dalla relazione esplicativa che accompagna la Convenzione, che chiarisce, al paragrafo 274, che «ciascuna delle Parti può ottemperare all'obbligo stabilito nell'articolo 26, prevedendo disposizioni di diritto penale sostanziale o di procedura penale o qualsiasi altra misura, che dia la possibilità di non punire le vittime quando si sussista il requisito di diritto sopra menzionato, nel rispetto dei principi fondamentali di ogni sistema giuridico nazionale»¹². La relazione specifica inoltre che il requisito relativo alla costrizione ad essere coinvolte in attività illecite debba essere inteso come comprensivo, almeno, del caso in cui le persone coinvolte nella tratta siano state oggetto di uno dei mezzi illeciti di cui all'articolo 4¹³, quando tale coinvolgimento risulti da costrizione.

Sull'interpretazione della disposizione sulla non punibilità della Convenzione del Consiglio d'Europa ritorna anche il Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA)¹⁴, organismo di monitoraggio del Consiglio d'Europa, reiterando che l'articolo 26, letto in combinato disposto con la relazione esplicativa, stabilisce un obbligo positivo per le Parti di adottare misure che disciplinino specificamente la non punibilità delle persone per i reati commessi a causa, e nell'ambito, della vicenda di tratta vissuta, aggiungendo inoltre che il concetto di non punibilità deve intendersi come protezione dalla responsabilità, e non solo

¹¹ CONSIGLIO D'EUROPA, *Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani*, Varsavia, 16 maggio 2005, <<https://rm.coe.int/168047cd70>>.

¹² CONSIGLIO D'EUROPA, *Relazione esplicativa della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani*, 16 maggio 2005, <<https://rm.coe.int/168047cd71>>.

¹³ Ossia: con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, con la frode, con l'inganno, con l'abuso di autorità o della condizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di pagamenti o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento.

¹⁴ CONSIGLIO D'EUROPA, *Report of the 7th meeting of the Committee of the parties. Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings*, 9 febbraio 2012, <<https://rm.coe.int/16805ab673>>.

come protezione dall'essere condannati o altrimenti puniti per il reato. Le Parti, continua il Gruppo, hanno un margine di manovra per quanto riguarda l'applicazione di tali misure da parte delle autorità nazionali, ma devono necessariamente dotarsi di una legislazione specifica a tutela delle persone che esperiscono tratta. Il GRETA evidenzia che la criminalizzazione delle persone sopravvissute alla tratta non solo contravviene all'obbligo dello Stato di fornire loro servizi e assistenza, rappresentando una grave violazione del loro diritto alla protezione, ma le scoraggia anche dal farsi avanti e dal collaborare con le forze dell'ordine, interferendo così anche con l'obbligo dello Stato di indagare e perseguire i responsabili della tratta di esseri umani.

Anche il legislatore europeo, con la Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, riconosce esplicitamente che le persone che esperiscono tratta possono essere sfruttate nelle economie illegali, citando espressamente, tra l'elenco aperto delle diverse forme di sfruttamento, quello nelle attività criminali oltre che nell'accattonaggio forzato. Nel Preambolo si spiega che l'espressione 'sfruttamento di attività criminali' dovrebbe essere intesa come lo sfruttamento di una persona affinché commetta, tra l'altro, atti di borseggio, taccheggio, traffico di stupefacenti e altre attività analoghe che sono oggetto di sanzioni e implicano un profitto economico. Sulla scorta di tale considerazione, l'articolo 8 della Direttiva dispone che «gli Stati membri adottano le misure necessarie, conformemente ai principi fondamentali dei loro ordinamenti giuridici, per conferire alle autorità nazionali competenti il potere di non perseguire né imporre sanzioni penali alle vittime della tratta di esseri umani coinvolte in attività criminali che sono state costrette a compiere come conseguenza diretta»¹⁵ della minaccia dell'uso o dell'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, del rapimento, della frode, dell'inganno, dell'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento. La formulazione di questa disposizione, pur essendo limitata nel proprio scopo alle attività criminali, conferma che la non punibilità implica la non imputabilità e permette alla persona coinvolta nella tratta di essere protetta fin dalle prime fasi dall'essere accusata, perseguita e condannata. Analogamente, all'articolo 26 della Convenzione del Consiglio d'Europa, non è previsto alcun limite alla gravità del reato.

¹⁵ UNIONE EUROPEA, CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI*, 15 aprile 2011, OJ L 101/1-101/11; 15 aprile 2011, <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:IT:PDF>>.

Inoltre, come recentemente chiarito dalla Corte EDU nella sentenza V.C.L. e A.N. c. Regno Unito¹⁶, anche l'articolo 4 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali presuppone il principio di non punibilità. I ricorrenti (V.C.L. e A.N.), due giovani di cittadinanza vietnamita, giunti nel 2009 nel Regno Unito da adolescenti, rispettivamente all'età di 15 e 17 anni, e minorenni all'epoca dei fatti contestati, venivano scoperti a lavorare in coltivazioni di cannabis e successivamente condannati per reati di droga. Dopo la condanna, venivano però formalmente identificati come persone sopravvissute a tratta dall'autorità competente. La Corte ha ritenuto che c'è stata una violazione dell'art. 4 CEDU, constatando che le autorità nazionali non hanno adottato misure adeguate per proteggere i ricorrenti, entrambi potenziali persone sopravvissute a tratta e rilevando, in particolare, che nonostante i ricorrenti fossero stati scoperti in circostanze che indicavano la loro condizione di persone trafficate erano stati accusati di un reato, di cui si erano dichiarati colpevoli su consiglio dei loro avvocati, senza che il loro caso fosse prima valutato dall'autorità competente; anche quando i ricorrenti sono stati poi riconosciuti come persone sopravvissute a tratta, il pubblico ministero, senza fornire ragioni adeguate per la decisione, si era opposto a tale valutazione e la Corte d'appello, basandosi sulle stesse ragioni inadeguate, aveva considerato giustificata la decisione di perseguire i ricorrenti. La Corte EDU ha ritenuto che questo costituisca una violazione del dovere dello Stato, ai sensi dell'art. 4 CEDU, di adottare, inizialmente, misure per proteggere le potenziali persone sopravvissute a tratta (identificazione precoce) e, successivamente, misure per le persone riconosciute formalmente come tali (identificazione formale). La Corte ha inoltre ritenuto che il procedimento nel suo complesso non fosse stato equo, constatando inoltre anche una violazione dell'articolo 6, par. 1 (diritto a un processo equo) della Convenzione. Nella sua decisione la Corte EDU ha in sintesi riconosciuto che l'azione penale può essere in conflitto con il dovere dello Stato di adottare misure operative per proteggere una persona che si trova a vivere una situazione di tratta, o che potenzialmente può venirsi a trovare in condizioni di grave sfruttamento, quando le autorità sono a conoscenza, o dovrebbero essere a conoscenza, di circostanze che diano adito a un sospetto credibile che la persona sia sopravvissuta a tratta.¹⁷

Nel contesto dell'articolo 4 della Convenzione, è infatti lo Stato che ha l'obbligo positivo di proteggere le persone che esperiscono tratta e di indagare sulle situazioni di potenziale tratta, e tale obbligo positivo scatta in presenza di circostanze che danno adito ad un sospetto credibile che una persona sia sopravvissuta

¹⁶ CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *V.C.L. and A.N., cit.*

¹⁷ S. MULLALLY, *Implementation of the non-punishment principle. Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children*, A/HRC/47/34, Human Rights Council 47th Session, ReliefWeb, 17 maggio 2021, <<https://reliefweb.int/report/world/implementation-non-punishment-principle-report-special-rapporteur-trafficking-persons>>.

a tratta e non in seguito a una denuncia presentata da o per conto della potenziale vittima. La Corte ha perciò affermato l'importanza del principio di non punibilità, evidenziando come sia indiscutibile che l'azione penale sia dannosa per il recupero fisico, psicologico e sociale di una persona sopravvissuta a tratta e potrebbe potenzialmente esporla a *re-trafficking*.

3. Sulle norme dell'ordinamento italiano azionabili ai fini dell'applicazione del principio di non punibilità e relative criticità applicative

È importante evidenziare che se il Regno Unito non è stato condannato dalla Corte EDU per una carenza sistemica¹⁸ – essendosi lo Stato effettivamente dotato degli strumenti normativi per garantire la non punibilità delle persone che esperiscono tratta¹⁹ – ma bensì per aver sostanzialmente fallito nell'identificare la situazione di tratta esperita dai ricorrenti e, conseguentemente, nell'applicare proprio quelle disposizioni espresse adottate in conformità con il principio di non punibilità, non tutti gli Stati Parti degli strumenti normativi di diritto internazionale sopracitati hanno dato espressa attuazione al principio di non punibilità delle persone sopravvissute a tratta nei propri ordinamenti. La relatrice speciale delle Nazioni Unite sulla tratta ha recentemente sottolineato²⁰ tale discontinua attuazione del principio di non punibilità nei singoli ordinamenti nazionali. Concentrandoci sul contesto d'interesse della presente analisi, ossia quello italiano, pare opportuno sottolineare che il nostro Stato è tra quelli che non hanno dato espressa attuazione al principio di non punibilità: il legislatore non ha infatti sinora adottato, conformemente agli obblighi sovranazionali, specifiche disposizioni attuative del principio di non punibilità.

3.1. *L'articolo 54 c.p.*

Nel 2014, nel suo primo rapporto di valutazione concernente l'applicazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla tratta degli esseri umani da parte dell'Italia²¹, il GRETA ha notato che la legge italiana non contiene disposizioni spe-

¹⁸ ASGI, *La non punibilità delle persone*, *op. cit.*

¹⁹ Con la sezione 45 del *Modern Slavery Act* del 2015. UNITED KINGDOM, *Modern Slavery Act*, 2015, <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/section/45/enacted>>.

²⁰ S. MULLALLY, *op. cit.*

²¹ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy*, GRETA (2014)18, 22 settembre 2014, <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631cc1>>.

cifiche sulla non punibilità delle persone che esperiscono tratta. Le autorità italiane hanno fatto riferimento, nella risposta fornita al Gruppo di esperti, all'articolo 54 c.p., che stabilisce che una persona non è punibile per un reato commesso in stato di necessità, cioè se è stata costretta a commettere il reato con violenza o minaccia: se una persona che si trova a vivere una situazione di tratta è obbligata o costretta a fare qualcosa di illegale durante la fase di sfruttamento, potrebbe essere dunque considerata in stato di necessità e non sarebbe punibile. Le autorità italiane hanno evidenziato anche che l'articolo 111 c.p. prevede che chiunque faccia commettere un reato a una persona che non è penalmente responsabile o non è punibile, è responsabile del reato commesso e delle circostanze aggravanti previste dall'articolo 112 e che l'articolo 611 c.p. punisce chiunque usi violenza o minaccia contro qualcuno per indurlo a commettere un reato.

Sull'azionabilità dell'art. 54 c.p. per l'applicazione del principio di non punibilità si è espressa anche la Cassazione con la sentenza 40270 del 7 ottobre 2015²². Il ricorso veniva presentato da F.F., cittadina rumena, condannata dalla Corte d'appello di Roma per il reato di atti osceni in luogo pubblico *ex art.* 527 c.p.; i giudici di merito avevano ritenuto che non fosse riconoscibile la richiesta esimente dello stato di necessità sulla base della circostanza che la F. aveva esperito sfruttamento nelle attività di prostituzione con violenza e costrizione fisica, nonostante fosse passata in giudicato una sentenza della Corte di assise di appello di Roma che la riconosceva vittima del reato in riduzione in schiavitù a fini di sfruttamento sessuale, posto in essere da alcuni suoi connazionali. I giudici di merito avevano infatti ritenuto che la stessa avrebbe potuto rivolgersi alle forze dell'ordine per sottrarsi a tale costrizione e che sussistesse la consapevolezza in capo alla ricorrente di porre in essere la prestazione sessuale richiesta dall'occasionale cliente sulla pubblica via, in un contesto idoneo ad offendere la sensibilità dei passanti. La Suprema Corte, richiamando la propria giurisprudenza²³, cassava il ragionamento dei giudici di merito, ravvisando nel caso in esame la sussistenza dello stato di necessità, in considerazione dell'accertamento della qualità di vittima della ricorrente, e della valutazione che le modalità delle condotte violente subite per anni dalla stessa l'avessero posta in uno stato di assoggettamento continuo, con la consapevolezza del pericolo per sé e per i suoi familiari, e che non fosse certamente evitabile per la donna porre in essere l'attività di prostituzione di strada, con le modalità imposte dai propri sfruttatori, né rivolgendosi alle forze dell'ordine, né avendo accortezza

²² Cass. pen., sez. III, sentenza 7 ottobre 2015, n. 40270, <<http://www.sentenze-cassazione.com/sentenze-cassazione-2015/testo-sentenza-stato-di-necessita-sfruttamento-della-prostituzione/>>.

²³ Cass. pen., sez. III, sentenza 21 maggio 2012, n. 19225, con la quale aveva affermato che è scriminata *ex art.* 54 c.p. la condotta della donna che, trovandosi uno stato assoluto di soggezione fisica e psichica rispetto al suo sfruttatore, fornisce false generalità a varie autorità di polizia in sede di identificazione, quando il suo comportamento risulta necessitato dal timore che in caso di trasgressione alle regole a lei imposte dallo sfruttatore può essere posta in pericolo la vita dei suoi familiari.

di scegliere luoghi riservati ove esercitare la prostituzione coatta. Chiariva inoltre la Corte che non vi è alcun contrasto con la diversa affermazione di principio contenuta in alcune sentenze di legittimità circa l'insussistenza della causa di giustificazione laddove emerga che la persona imputata si sarebbe potuta sottrarre dalla costrizione a violare la legge mediante ricorso all'autorità, cui va chiesta tutela, principio richiamato in poche battute dalla sentenza impugnata e posto a base della decisione di penale responsabilità della ricorrente.

«Infatti tale principio è valido e da confermare, ma non risulta applicabile alla peculiarità del caso di specie, laddove gli obiettivi fondamentali sono [...] il superamento dello stato di soggezione della vittima dei reati di tratta e sfruttamento di esseri umani, di solito straniera e costretta allo sfruttamento nel nostro territorio e/o in altri Stati, vittima che si connota per la sua particolare "vulnerabilità", fino al recupero della capacità di autodeterminazione della stessa, alla presa di distanza dagli sfruttatori, all'allontanamento dagli stessi, nonostante il grave pericolo di vita ed, eventualmente, alla loro denuncia. Affermare in un caso quale quello di specie che per la vittima sarebbe stato facile sottrarsi al pericolo rivolgendosi alle Forze dell'ordine significa banalizzare un fenomeno criminale gravissimo, che lede in maniera significativa e permanente i diritti umani e, soprattutto, equivale a violare i principi in materia di protezione delle vittime per tali reati e in materia di posizione delle vittime nel processo penale contenuti nelle fonti giuridiche internazionali [...] e negli strumenti europei comunque vincolanti per il nostro sistema giuridico [...]. Non è, a maggior ragione, sostenibile, come semplicisticamente sintetizzato nella parte motiva della sentenza impugnata, che una vittima di schiavitù sessuale, senza alcuna capacità di determinarsi nelle scelte fondamentali della propria vita perché in condizioni di asservimento, tenuta a dimostrare il quotidiano saldo dei proventi della prostituzione coatta alla quale è costretta, spesso con la vigilanza dello sfruttatore o di un suo incaricato – senza alcuna alternativa percorribile senza alcun aiuto di sottrarsi a tale servitù per le continue violenze e minacce alle quali è sottoposta – possa, e quindi debba, mettere maggiore cura nella scelta del luogo ove effettuare la prestazione sessuale, pretendendo il rispetto di tale indicazione da parte dell'occasionale e frettoloso cliente»²⁴.

Il giudice di legittimità si è dunque trovato a dover intervenire per garantire l'applicazione del principio di non punibilità, ponendo riparo all'omessa considerazione da parte delle autorità, che pur erano informate del vissuto di sfruttamento della ricorrente, di elementi rilevanti ai fini della valutazione della responsabilità penale della stessa, la quale, invece di essere protetta in quanto persona sopravvissuta a sfruttamento, si trovava esposta ad ulteriore vittimizzazione, dovendo affrontare, in qualità di autrice di reato, procedimenti penali per attività illecite

²⁴ Cass. pen., sez. III, sentenza 7 ottobre 2015, n. 40270, *cit.*

commesse a causa e nell'ambito dello sfruttamento esperito, e a vedersi comminate sentenze di condanne nei giudizi di merito.

4. Altre norme azionabili da parte dei magistrati requirenti e giudicanti per l'applicazione del principio di non punibilità

Appare a questo punto rilevante chiedersi quali altri strumenti, oltre all'art. 54 c.p., avrebbero potuto azionare i magistrati requirenti e giudicanti nei casi sopracitati, e quali norme dell'ordinamento italiano siano rilevanti, in generale, per garantire l'applicazione del principio di non punibilità in assenza dell'adozione di una scriminante specifica da parte del legislatore italiano.

Come già menzionato, la *ratio* sottesa al principio di non punibilità è innanzitutto quella di proteggere le persone che si trovano coinvolte in situazioni di tratta da un'ulteriore vittimizzazione e dalla violazione del loro diritto alla protezione, e proprio in questo senso deve essere letta l'imposizione, dal legislatore europeo, dell'obbligo di non perseguire le persone che esperiscono tratta per i reati commessi nell'ambito e a causa della vicenda di sfruttamento vissuta, non risultando sufficiente la non imposizione di sanzioni penali o l'assoluzione a tutelare dall'esposizione alla vittimizzazione secondaria le persone sopravvissute a tratta, e dovendo invece le autorità fare quanto in loro potere al fine di evitare di sottoporle a procedimenti penali per i reati commessi nell'ambito e a causa della vicenda di sfruttamento. Sul punto, l'ordinamento italiano, pur prevedendo l'obbligatorietà dell'azione penale, richiede alla magistratura requirente, con l'art. 358 c.p.p., di compiere accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta ad indagine, diretti a consentire ai magistrati requirenti di decidere se perseguire o meno con l'esercizio dell'azione penale e che permettono di garantire non solo il diritto alla non punibilità ma anche quello alla *non prosecution* delle persone vittimizzate nella tratta²⁵. In tal senso, rilevano gli indicatori di tratta e/o di sfruttamento *ictu oculi* presenti nei casi di tratta e troppo spesso, come nei procedimenti penali sopracitati valutati dalla Suprema Corte, non rilevati dalle autorità italiane, le quali hanno – giova ricordarlo – l'obbligo positivo di identificare le persone coinvolte in situazioni di tratta e sfruttamento al fine di garantire la loro protezione.

Qualora, come nei casi qui citati, la magistratura requirente dovesse fallire nell'identificare precocemente la persona sopravvissuta a tratta, il magistrato giudicante delle indagini preliminari si potrebbe trovare a valutare una richiesta di misura cautelare nei confronti della persona indagata sulla base degli atti di indagine.

In tal caso, in presenza di elementi spia della tratta esperita dal soggetto incriminato, e quindi del dubbio in merito al fatto che lo stesso possa eventualmente usufruire di una causa di giustificazione, il giudice dovrebbe rigettare la richiesta di applicazione di misure cautelari ai sensi dell'art. 273 c.p.p., norma che prevede che

²⁵ ASGI, *La non punibilità delle persone*, op. cit.

nessuna misura possa essere applicata se risulta che il fatto è stato compiuto in presenza di una causa di giustificazione o di non punibilità e, contestualmente, sollecitare il Pubblico Ministero a valutare la condizione della persona imputata ai sensi dell'art. 421-bis c.p.p.²⁶. Invero, in presenza di dubbio in merito alla possibile sussistenza di una causa di giustificazione in applicazione del principio di non punibilità, il magistrato giudicante può, ai sensi dell'articolato del c.p.p. appena citato, indicare le ulteriori indagini da compiere al PM, fissando il termine per il loro compimento e la data della nuova udienza preliminare. Ancora, ai sensi del dispositivo dell'art. 422 c.p.p., il giudice può disporre, anche d'ufficio, l'assunzione delle prove delle quali appare evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere, quali quelle relative all'emersione, quantomeno, del dubbio che la persona indagata possa essere sopravvissuta a tratta e possa, a causa di tale condizione, aver commesso le attività illecite per cui è incriminata²⁷. Si noti che il riferimento alla presenza quantomeno di un dubbio circa la possibile situazione di tratta non è casuale, avendo voluto il legislatore italiano disciplinare in tal senso, con l'art. 530 c.p.p., la normativa relativa all'assoluzione, stabilendo chiaramente che il giudice, anche solo in presenza di dubbio sulla sussistenza di cause di giustificazione o di cause personali di non punibilità, pronuncia sentenza di assoluzione.

5. Le conseguenze della mancata applicazione del principio di non punibilità: la vittimizzazione secondaria delle persone sopravvissute a tratta

Nonostante l'ordinamento italiano preveda, come appena illustrato, strumenti utili – seppur non espressamente dedicati all'attuazione degli obblighi sovranazionali in materia di tratta – a garantire l'applicazione del principio di non punibilità anche nei casi di persone che si trovano coinvolte in situazioni di tratta e vengono perseguite per i reati commessi nell'ambito e a causa della vicenda di sfruttamento vissuta, si rileva, nella pratica dell'esercizio dell'azione penale da parte delle autorità italiane, una sistematica omissione dell'identificazione precoce, sostanziale e formale, delle potenziali persone sopravvissute a tratta e una conseguente violazione dei principi che ne garantiscono la protezione. Invero, come già evidenziato, dalle risultanze della ricognizione effettuata dall'Osservatorio Interventi Tratta del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dalla giurisprudenza di legittimità, le persone che esperiscono tratta, e sono, a causa di tale condizione, costrette a commettere attività illecite in Italia, sono esposte al rischio di essere incriminate, di subire un procedimento penale e di essere condannate per i reati commessi. L'eventuale condanna, oltre a rappresentare una

²⁶ *Idem.*

²⁷ *Idem.*

forma di vittimizzazione secondaria, le espone al rischio di vedersi revocato il titolo di soggiorno precedentemente rilasciato, in alcuni casi sulla scorta del riconoscimento di una protezione internazionale da parte dell'autorità competente in ragione di un precedente vissuto di tratta, e dunque ad ulteriore vittimizzazione²⁸.

Come si evince da quanto sino a qui discusso, la questione della non punibilità è dunque strettamente legata al tema dell'identificazione, non potendosi dare applicazione a nessuna forma di non punibilità se la persona vittima di tratta non viene precocemente identificata. L'effettiva capacità degli operatori e delle operatrici del diritto di rilevare gli indicatori e di identificare precocemente le persone sopravvissute a tratta è strettamente correlata alla formazione degli stessi in materia e all'implementazione di collaborazioni sinergiche con gli enti specializzati in anti-tratta mediante l'adozione di un approccio multi-agenzia e multidisciplinare che veda coinvolti diversi attori, come quello che ha caratterizzato, almeno inizialmente, il sistema dell'art. 18 d.lgs. 286/1998 e che informa attualmente il sistema della protezione internazionale, e che metta al centro la persona sopravvissuta al reato di tratta (*survivor-centered approach*)²⁹. Nelle difficoltà manifestate dalle autorità italiane a identificare le persone che sperimentano situazioni di tratta e hanno commesso attività illecite a causa della condizione di sfruttamento vissuta influiscono anche altri fattori, tra cui l'approccio securitario che ha definito le politiche migratorie europee e italiane degli ultimi anni, il razzismo³⁰ e il sessismo sistemico del Paese, interessando prevalentemente tale fenomeno la popolazione straniera e risultando le ragazze e le donne maggiormente esposte al rischio di *trafficking* anche quando è a scopo di sfruttamento nella criminalità forzata, con la conseguenza, *inter alia*, di un attenzionamento smisurato della condizione di regolarità del soggiorno delle persone straniere e dell'omessa considerazione di elementi rilevanti spia di reati ben più gravi, quali appunto gli indici di tratta.

²⁸ *Idem*, sull'imprescindibilità dell'adozione di un approccio multi-agenzia nell'identificazione delle persone sopravvissute a tratta vedasi anche, *inter alia*: INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT (ICMPD), *Anti-Trafficking Training Material for Judges and Prosecutors*, International Centre for Migration Policy Development, 2006, <<https://www.icmpd.org/file/download/54275/file/Anti-Trafficking%20Training%20Material%20for%20Judges%20and%20Prosecutors%20-%20Training%20Guide.pdf>>; BE FREE COOPERATIVA SOCIALE, *Interrotte. Storie di Tratta, Percorsi di Resistenza*, Be Free cooperativa, 2016, <https://www.befreecooperativa.org/wp-content/uploads/2021/01/INTERROTTE_befree.pdf>.

²⁹ ASGI, *La non punibilità delle persone*, *op. cit.*

³⁰ Per un'analisi della discriminazione verso le persone straniere nel sistema giustizia italiano, si rinvia a P. GONNELLA, *Detenuti stranieri in Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

6. Sull'opportunità dell'introduzione di una scriminante specifica nell'ordinamento italiano

Sono proprio le summenzionate resistenze di carattere pratico e culturale e la struttura dell'ordinamento giudiziario italiano, che prevede l'obbligatorietà dell'azione penale, oltre che gli obblighi derivanti dalla normativa sovranazionale, a rendere necessaria l'adozione di una scriminante specifica per la non punibilità delle persone che esperiscono *trafficking* per i reati commessi a causa e nell'ambito della vicenda di tratta, nonostante, come si è visto, il nostro ordinamento sia già dotato di norme generali azionabili anche nei casi di specie. L'introduzione e la costruzione di una scriminante *ad hoc* non avrebbe infatti solo un valore da un punto di vista simbolico e pedagogico per gli operatori e le operatrici del diritto ma potrebbe anche guidare coloro che sono meno esperti nel poterla applicare e nel comprendere le complessità del fenomeno, contribuendo all'efficace identificazione e protezione delle persone coinvolte nella tratta da parte delle autorità italiane, in conformità agli obblighi discendenti dal quadro normativo sovranazionale, e impedendo che le stesse si rendano responsabili della loro vittimizzazione secondaria³¹.

Sul punto interveniva, più volte, anche il GRETA³² esortando le autorità italiane a garantire il rispetto dell'articolo 26 della Convenzione attraverso l'adozione di una disposizione sulla non punibilità delle persone sopravvissute a tratta per il loro coinvolgimento in attività illecite, nella misura in cui sono state costrette a farlo. Il Gruppo evidenziava inoltre la necessità di incoraggiare i magistrati requiranti ad essere proattivi nello stabilire se una persona accusata è una potenziale sopravvissuta a tratta e a considerare tale reato come una grave violazione dei diritti umani.

L'augurio di chi scrive è che il nostro legislatore possa quanto prima accogliere appieno le raccomandazioni degli organismi di tutela internazionali, muovendo questo ulteriore, necessario passo per la costruzione di un sistema di tutela idoneo a proteggere concretamente le persone sopravvissute alla tratta. Nelle more di tale intervento del legislatore, l'auspicio è che questa ricognizione dello stato dell'arte possa essere d'ausilio nel rendere effettiva l'applicazione del principio di non punibilità per le persone sopravvissute alla tratta nel nostro ordinamento.

³¹ ASGI, *La non punibilità delle persone*, *op. cit.*

³² GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy*, GRETA (2018), 25 gennaio 2019, <<https://rm.coe.int/greta-2018-28-fgr-ita/168091f627>>.

Donne e protezione internazionale: la tutela dei diritti e la risposta ai bisogni

Chiara Cirillo

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Francesca Nicodemi

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Abstract: Nell'ambito dei flussi misti verso l'Italia, le donne richiedenti protezione internazionale sono in costante crescita. Portano storie e bisogni diversi e sovrapposti, vulnerabilità che non derivano dall'appartenenza al sesso o al genere femminile, ma dall'esposizione a forme di persecuzione a cui le donne sono particolarmente soggette, tra le quali violenza di genere e tratta, durante il percorso migratorio.

Il presente articolo si propone di tracciare un quadro attuale del fenomeno e di mettere in luce le criticità nel fornire risposte efficaci per la protezione delle donne nel contesto asilo, tanto in termini di riconoscimento della protezione internazionale quanto sotto il profilo dell'accesso ai servizi. Una fotografia aggiornata del fenomeno restituisce un'estrema varietà di situazioni, di nazionalità e di violazioni di diritti umani a cui sono sottoposte le donne richiedenti asilo. Sotto il profilo del riconoscimento della protezione internazionale, da una parte emerge una non uniforme applicazione della prospettiva di genere, in particolar modo quando ci si discosta dalla "vittima modello"; dall'altra emergono alcune questioni rilevanti per quanto attiene l'applicazione della normativa procedurale e la sua compatibilità con i tempi della persona.

Il contributo offre inoltre una riflessione sull'importanza delle misure volte alla precoce identificazione delle persone sopravvissute a tratta o a violenza di genere e dei meccanismi di *referral*. L'adozione di un approccio intersezionale permette di essere in grado di tracciare le interconnessioni tra le diverse esperienze e bisogni per rendere comunicanti i servizi sul territorio ed intervenire con specifiche misure di inclusione sociale.

Abstract: Within the context of mixed migration movements to Italy women seeking international protection are steadily increasing. They have different stories and needs and overlapped vulnerabilities. These latter are linked not with their sex or gender while they arise from the major exposure of women to gender-oriented forms of persecution – including gender-based violence and trafficking – during the migration cycle.

This article aims at providing the current picture of the phenomenon and at highlighting gaps in providing women with adequate assistance in terms of both the recognition of international protection and access to dedicated services. Such analysis outlines a very heterogenous reality of circumstances, nationalities and violations of human rights against women seeking asylum. Concerning the recognition of international protections, the "gender lens" is not always properly applied (notably when the story is not consistent with the "victim model"); relevant

issues come up also in relation to the implementation of procedural aspects when combined to the person's need of appropriate timing.

The paper encourages a reflection on the importance of the creation of measures for the early identification of trafficking or gender-based survivors and of the establishment of referral mechanisms. The adoption of an intersectional approach would entail the capacity to detect the interconnection among different experiences and needs of women. It would also foster the communication among different local services with the aim of building effective integration pathways.

***Parole chiave:** donne, protezione internazionale, tratta e grave sfruttamento, meccanismi di referral, violenza di genere, processi di empowerment*

1. Introduzione

Le storie delle donne che chiedono la protezione internazionale ci raccontano di vissuti, esperienze, paesi diversi. Diverse le forme di persecuzione a cui sono esposte e diversi i motivi per il riconoscimento della protezione internazionale.

Riflettere sui loro diritti e sulle sfide per accedervi presuppone un'analisi complessa, che parte dalla descrizione del fenomeno e confluisce in una riflessione sui diritti "al femminile" nel contesto asilo, quale momento cruciale nel riconoscimento della loro esperienza migratoria.

I bisogni e le scelte individuali della persona sono centrali in questa riflessione. Per questo la doverosa premessa è che le donne nel contesto asilo non sono vulnerabili in quanto appartenenti al genere o al sesso femminile. Sono le conseguenze dell'esperienza attraversata a determinare la vulnerabilità ed è spesso proprio la volontà della donna di sottrarsi a dinamiche di genere che comporta l'esposizione a forme di persecuzione.

L'analisi dei diritti di cui le donne sono titolari deve, in definitiva, discostarsi da una "categorizzazione" fondata sul sesso e dunque su una presunzione di esposizione al rischio di persecuzione *tout court* in quanto donne, ma d'altro canto, non può prescindere da una lettura che utilizza la lente di genere per l'individuazione delle situazioni soggettive da tutelare.

È pur vero, infatti, che le donne sono maggiormente esposte, per dinamiche di genere e per ruoli socialmente attribuiti, a violenza di genere, che comprende anche le forme di tratta a scopo di sfruttamento sessuale¹ e che tende a stratificarsi. La violenza ha luogo tanto nei paesi di origine – che le donne lasciano per sfuggire

¹ UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2020*, <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf>.

ai processi di femminilizzazione della povertà,² a matrimoni forzati, a violenza domestica – quanto nei paesi di transito, dove vengono private della loro dignità attraverso le reiterate violazioni dei diritti umani (e riproduttivi) come avviene, ad esempio, nel contesto dei campi di detenzione libica³ e infine nei paesi di destinazione, dove non solo sono esposte a diverse forme di sfruttamento, ma continuano a manifestarsi quelle dinamiche, di genere, che le vedono soggette a soprusi nell’ambito di relazioni sentimentali connotate da abusi.

In ogni caso l’essere sopravvissuta a gravi violazioni dei diritti umani rende la donna titolare di specifici diritti e comporta la necessità di costruire interventi individuali e plasmati sulle specificità delle condizioni personali⁴.

L’identificazione dei bisogni connessi alle esperienze vissute, in particolare quelle riconducibili a violenza di genere e tratta, da parte dei diversi soggetti, istituzionali e non, che sono chiamati a mettere in campo le misure di assistenza, accoglienza e tutela dei diritti – non ultime le autorità di asilo – è al contempo una sfida e un obbligo ma anche, dalla prospettiva delle donne, uno strumento per la costruzione di percorsi di effettiva inclusione nel paese di asilo.

2. Il fenomeno: chi sono le donne che chiedono la protezione internazionale

Il riferimento alle donne nel contesto della protezione internazionale rimanda spesso ai temi della violenza di genere e della tratta. Se da una parte è necessario superare tale automatismo, dall’altro è un dato incontrovertibile che tali esperienze connotano le vite di coloro che partono, spesso sole, dai loro paesi di origine.

L’analisi dei trend relativi ai flussi migratori misti permette di cogliere gli intrecci e le sfumature di un fenomeno in costante mutamento, evitando gli stereotipi e la categorizzazione delle esperienze.

Per quanto riguarda i dati degli arrivi via mare, è un fatto noto che, sino ad alcuni anni fa, un numero particolarmente consistente di donne che giungevano in Italia era rappresentato dalle giovani ragazze della Nigeria in gran parte reclutate e

² Sul concetto si veda lo studio condotto da P. SENTINELLI, *La femminilizzazione della povertà*, 2013, <<https://www.inchiestaonline.it/donne-lavoro-femminismi/patrizia-sentinelli-la-femminilizzazione-della-poverta/>>.

³ AMNESTY INTERNATIONAL, *Between life and death, refugees and migrants trapped in Libya’s cycle of abuse*, 2020, <<https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2020/09/Libya-report-Between-life-and-death.pdf>> e HUMAN RIGHTS WATCH, *You Pray for Death*, 2019, <https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/nigeria0819.pdf>.

⁴ E. RIGO, *La vulnerabilità nella pratica del diritto di asilo: una categoria di genere?*, «Etica & Politica/Ethics and Politics», 2019, XXI.

condotte in Europa al fine di essere immesse dalle organizzazioni criminali dedite alla tratta nel mercato della prostituzione⁵.

Il fenomeno tuttavia è recentemente evoluto ed è divenuto negli ultimi anni maggiormente eterogeneo. Al noto calo degli arrivi via mare, registrati nel 2018 e 2019, è corrisposta, per poi confermarsi anche negli anni successivi, una netta diminuzione degli arrivi di persone di nazionalità nigeriana in generale e di donne nello specifico. Nell'ultimo biennio le principali nazionalità in arrivo sono state Egitto, Bangladesh, Tunisia e Afghanistan: paesi da cui sono gli uomini, in prevalenza, a partire⁶.

Sotto il profilo del numero delle domande di protezione internazionale, nel corso degli ultimi anni, in generale, è gradualmente aumentato il numero delle istanze presentate da parte di donne⁷. I dati della Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo riportano che nel 2020 e nel 2021 la Nigeria continua a figurare tra i primi dieci paesi di origine in Italia, con un significativo numero di donne⁸.

La lettura di questo dato con quello relativo agli arrivi via mare, consente di dedurre che le richiedenti nigeriane che oggi sono in procedura di asilo non sono giunte, almeno di recente, dal paese di origine. Si tratta infatti spesso di persone che vengono o tornano, con movimenti secondari, da altri paesi dell'Unione europea, dove hanno soggiornato per qualche tempo. Donne con una condizione giuridica complessa, in alcuni casi con decisioni negative di autorità asilo straniera, in altri con posizioni da definire (in prima istanza o mediante "reiterata")⁹.

Sono donne che, nella maggior parte dei casi, avendo un vissuto di tratta, seppur talvolta risalente nel tempo, fondano la loro (nuova) domanda di asilo proprio su elementi (e rischi) connessi alla vicenda di sfruttamento patita o al rischio di ulteriori processi di vittimizzazione, non solo in ambito sessuale. Sotto tale profilo

⁵ Nel 2016 sono state 11.009 le donne nigeriane registrate agli sbarchi e 7.670 le istanze di protezione internazionale, nel 2017 5.204 in arrivo via mare agli sbarchi e 8.505 domande di asilo. Fonti UNHCR, <<https://www.unhcr.org/it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/donne-rifugiate-la-violenza-molte-facce/>> e MINISTERO DELL'INTERNO, DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE, <<http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/statistica/i-numeri-dell'asilo>>.

⁶ UNHCR, *Operational Data Portal, Italy*, <<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>>.

⁷ D. NAMBIAR, S. SCARABELLO, *Women Victim of Trafficking Seeking Asylum in Italy*, in F. DELLA PUPPA, G. SANO, *Stuck and Exploited. Refugees and Asylum Seekers in Italy Between Exclusion, Discrimination and Struggles*, 2021, <https://edizionicafoscari.unive.it/media/pdf/books/978-88-6969-533-9/978-88-6969-533-9_u8eI5Qn.pdf>.

⁸ MINISTERO DELL'INTERNO, COMMISSIONE NAZIONALE PER IL DIRITTO D'ASILO, *I dati dell'asilo*, <<http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/statistica/i-numeri-dell'asilo>>.

⁹ Secondo i dati della Commissione Nazionale nel 2021, su circa 56.000 domande 10.000 sono reiterate; cfr: MINISTERO DELL'INTERNO, COMMISSIONE NAZIONALE PER IL DIRITTO D'ASILO, *I dati dell'asilo*, cit.

non mancano infatti casi di sfruttamento multiplo in danno di una medesima donna reclutata dalla rete criminale con finalità di sfruttare le sue prestazioni sessuali e che poi, nel territorio europeo, proprio in ragione della vulnerabilità determinata dall'esperienza trascorsa e acuita da difficoltà contingenti nel contesto ospitante, viene nuovamente adescata per essere sfruttata in ambito lavorativo o nell'accattonaggio.

Tra esse molte, nel periodo trascorso dall'arrivo in Italia e negli altri paesi europei, sono diventate madri e dunque tornano con bisogni che richiedono interventi complessi che tengano conto non più e non solo di esigenze di protezione ma più spesso di supporto nel progetto di inclusione socio-lavorativa e della genitorialità.

Tali elementi richiedono di superare lo stereotipo della giovane nigeriana quale archetipo della vittima di tratta per ragionare, invece, di e con una donna portatrice di diversi bisogni.

Guardare all'attualità del fenomeno consente di non adagiarsi su un paradigma conosciuto, ma di leggere la complessità delle esperienze individuali. Anche in quanto, come le donne nigeriane del contesto asilo, non sono solo vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, il fenomeno della tratta, nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale, non riguarda solo lo sfruttamento sessuale e non solo la Nigeria.

Nonostante, infatti, manchi in Italia un'analisi di dati che consenta di conoscere il fondamento delle domande d'asilo presentate dalle donne, una lettura congiunta delle informazioni disponibili, in particolare nel contesto del sistema anti-tratta, permette di formulare alcune considerazioni con riferimento a questo fenomeno, tra le quali, prima fra tutte, la natura estremamente eterogenea, per nazionalità e profili, delle donne sopravvissute e/o a rischio tratta¹⁰. Tra queste, non tutte le donne incontrate dai servizi anti-tratta hanno un vissuto di sfruttamento sessuale: si pensi ad esempio alle donne dei paesi nord-africani, o anche alle donne della Costa d'Avorio. Queste ultime, il cui numero in termini di arrivi è in costante crescita¹¹, sono spesso vittime già nel paese di origine e poi di transito di violenza di genere, quali in particolari mutilazioni genitali femminili o violenza domestica, e di sfruttamento sia sessuale sia nel lavoro domestico¹².

¹⁰ Dal RAPPORTO DEL NUMERO VERDE ANTITRATTA emerge che nel 2021 sono state cinquantasei le nazionalità di persone segnalate al sistema anti-tratta, tra le quali le maggiormente rappresentate sono Nigeria, Pakistan, Costa d'Avorio, Marocco, Tunisia, Bangladesh, Senegal, Brasile e Gambia (NUMERO VERDE ANTITRATTA, *Relazione sulle attività del Numero Verde Antitrattra, Report 2021, 2022*). Queste, in buona parte, si intrecciano con le principali nazionalità dell'asilo che, per il 2021, sono state: Pakistan, Bangladesh, Tunisia, Afghanistan, Nigeria, Egitto, Costa d'Avorio e Georgia, MINISTERO DELL'INTERNO, COMMISSIONE NAZIONALE PER IL DIRITTO D'ASILO, *I dati dell'asilo, cit.*

¹¹ *Idem.*

¹² IOM, *Vittime di tratta nella rotta del Mediterraneo centrale: focus sulle donne provenienti dalla Costa d'Avorio, dalla tratta in Tunisia al rischio di re-trafficking in Italia, 2020*, <<https://italy.iom.int/sites/g/files/tmzbd11096/files/documents/briefingoinvittimeditrattra.pdf>>.

La violenza di genere, e quella domestica nello specifico, rappresenta una casistica ricorrente anche per le donne di nazionalità georgiana e albanese¹³, ma anche per chi proviene dai paesi del Sud America.

Vi è inoltre il tema della tratta a scopo di sfruttamento nel lavoro, realtà che riguarda da vicino molte persone richiedenti asilo e rifugiate. Sebbene non vi siano dati sufficientemente attendibili disaggregati per genere¹⁴, è indubbio che una lettura intersezionale del fenomeno conduce a ritenere le donne particolarmente esposte a forme di sfruttamento, in particolare in alcuni segmenti del mercato del lavoro, tra cui quello di cura domestico¹⁵.

E, infine, le donne richiedenti asilo e rifugiate in Italia sono anche persone in fuga da paesi caratterizzati da regimi autoritari o in conflitto come Eritrea e Somalia e come tali frequentemente vittime di violenza di genere¹⁶ e particolarmente esposte al rischio di divenire anche target dei trafficanti di esseri umani¹⁷.

Queste considerazioni devono essere tenute a mente anche nel guardare ai flussi di donne ucraine che stanno raggiungendo l'Italia. Mentre, com'è noto, né il conflitto in Ucraina né la cospicua presenza di persone provenienti dall'Ucraina nella procedura asilo italiana¹⁸ sono fenomeni iniziati il 24 febbraio 2022, il 90% delle persone in fuga dal conflitto, per evidenti ragioni, sono di sesso femminile e con minori a carico. Appare dunque evidente il rischio che il conflitto armato di-

¹³ Per le intersezioni con la tratta si ricorda che l'Albania è il secondo Paese per vittime di tratta identificate in Europa negli ultimi anni, EUROPEAN COMMISSION, *Data collection on trafficking in human beings in the EU*, 2020, <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/system/files/2020-10/study_on_data_collection_on_trafficking_in_human_beings_in_the_eu.pdf>.

¹⁴ Un primo studio è stato condotto da OIL, nel Rapporto a cura di M. GIAMMARINARO, *Analisi di genere delle politiche di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura*, 2022, <https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS_834673/lang--it/index.htm>.

¹⁵ Sulla scarsa attitudine della stessa legislazione ad un approccio di genere e di conseguenza sulla lettura del fenomeno della tratta delle donne spesso esclusivamente focalizzata sullo sfruttamento sessuale, si veda P. DEGANI, F. CIMINO, *On the severe forms of labour exploitation of migrant women in Italy: an intersectional policy analysis*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 2021, (3) 20, pp.337-370.

¹⁶ Per un'analisi sulla riconducibilità delle situazioni di conflitto armato alla determinazione dello status di rifugiato si veda: R. VIVIANI, *L'applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951 a situazioni di conflitto armato e violenza*, «Questione Giustizia», 2022, <<https://www.questionegiustizia.it/articolo/convenzione-ginevra-1951>>.

¹⁷ SPECIAL RAPPORTEUR ON TRAFFICKING IN PERSONS, ESPECIALLY WOMEN AND CHILDREN, *Report on the gender dimension of trafficking in persons in conflict and post-conflict settings as it relates to the women and peace and security agenda of the Security Council*, 2018, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/227/00/PDF/N1822700.pdf?OpenElement>>.

¹⁸ L'Ucraina, non a caso, è stata nel 2015, 2016 e 2017 tra le principali nazionalità di provenienza delle richieste di asilo.

venti moltiplicatore di situazioni di stupri, violenze sessuali, nonché di tratta, di donne e minori¹⁹.

3. Donne sopravvissute a tratta e violenza di genere nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Quali diritti?

La questione femminile nell'ambito della protezione internazionale assume una specifica rilevanza e la lente di genere può rappresentare una cornice comune per vissuti e motivi posti a fondamento delle istanze di asilo estremamente complesse e varie, in ultima istanza, per l'accesso a specifici diritti tra i quali, appunto, il vedersi riconosciuta la protezione internazionale.

La casistica eterogenea delle domande di asilo presentate da donne include, tra le altre, dissidenti politiche o religiose, coloro che svolgono determinate professioni in specifici contesti o, ancora, le appartenenti a etnie o nazionalità minoritarie in paesi in cui questi gruppi sono oggetto di gravi violazioni dei diritti umani. Leggere queste esperienze anche attraverso un filtro di genere significa cogliere la ricorrente intersezione tra forme multiple di discriminazione.

Come è noto, la Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati non menziona espressamente “genere e sesso” né questi termini sono esplicitamente richiamati tra i cinque motivi di persecuzione previsti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.²⁰

Oggi, grazie ad un lungo *excursus* interpretativo dottrinale e giurisprudenziale²¹ e, nel contesto europeo, ad un adeguamento anche normativo²², è pacifico che un approccio sensibile al genere deve guidare non solo l'interpretazione dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, ma anche l'applicazione

¹⁹ M.G. GIAMMARINARO, *Violenza sessuale e tratta in relazione all'invasione dell'Ucraina*, «Questione Giustizia», 2022, (1), <<https://www.questionegiustizia.it/articolo/violenza-sessuale-e-tratta-in-relazione-all-invasione-dell-ucraina>>.

²⁰ P. WEIS, *The Refugee Convention, 1951. The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by dr. Paul Weis*, 1991 <www.unhcr.org/protection/travaux/4ca34be29/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul.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, <<https://www.refworld.org/docid/3d36f1c64.html>>.

²¹E. RIGO, *La protezione internazionale alla prova del genere: elementi di analisi e problematiche aperte*, «Questione Giustizia», 2018 (2), <https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-protezione-internazionale-alla-prova-del-genere-elementi-di-analisi-e-problematiche-aperte_538.php>.

²² Articoli 60 e 61 della Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa; le fonti di carattere europeo e nazionale – Direttiva 2011/95/UE e d.lgs. n. 251/07 – includono, rispettivamente agli artt. 9 e 7, gli atti specificamente diretti contro un sesso tra gli atti di natura persecutoria e menzionano il genere, rispettivamente agli artt. 10 e 8, tra gli elementi di cui tenere conto nell'individuazione del motivo del particolare gruppo sociale.

della disciplina e delle garanzie procedurali previste per le donne portatrici di bisogni specifici²³.

Questa, in astratto, è la premessa e la base tecnico giuridica dei ragionamenti in materia, sebbene nella pratica rimangano aperti diversi interrogativi.

La trattazione che segue, maggiormente focalizzata sulla violenza di genere e sulla tratta, si spiega con la rilevanza quantitativa di questa casistica e, soprattutto, con la complessità che scaturisce dall'intreccio di questi fenomeni con l'istituto della protezione internazionale.

3.1. *Gli aspetti sostanziali: la giurisprudenza rilevante e le questioni aperte*

Le autorità di asilo sono chiamate a compiere lo sforzo di ricondurre la complessità di vissuti e bisogni delle donne alla nozione di persona rifugiata e proprio per tale ragione emergono, in sede applicativa, questioni ancora aperte legate all'interpretazione degli elementi costitutivi del diritto d'asilo e, al tempo stesso, alla capacità di leggere insieme le diverse forme di violenza che, spesso, nel vissuto delle donne si cumulano.

Due pronunce della Corte di Cassazione si prestano particolarmente per un'analisi delle sfide interpretative che l'utilizzo della lente di genere comporta.

Nei fatti, la prima²⁴ riguarda la storia di una donna di nazionalità nigeriana e di fede cristiana che, in seguito alla morte del marito, avrebbe dovuto, secondo le tradizioni locali, sposare il fratello del defunto, in virtù della pratica del levirato²⁵. La donna che non rispetta la norma sociale e si pone al di fuori della dinamica, di genere, stabilita dal contesto di appartenenza, viene emarginata, ostracizzata, privata dei diritti di successione e della responsabilità genitoriale. Questo è ciò che la ricorrente poneva a fondamento della sua domanda e che, secondo la Corte, porta al riconoscimento dello *status* di rifugiata²⁶.

²³ 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*, 7 May 2002, HCR/GIP/02/01, <<https://www.refworld.org/docid/3d36f1c64.html>>. In questo senso anche COUNCIL OF EUROPE, *Gender-based asylum claims and non-refoulement: articles 60 and 61 of the Istanbul Convention*, 2019; <<https://www.refworld.org/docid/5e6289bf4.html>>.

²⁴ Cass. civ., sez. I, 24 novembre 2017 n. 28152, <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/1545/cassazione_28152_2017.pdf>.

²⁵ IRB – IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD OF CANADA, *Nigeria: Forced marriage, including child marriage; prevalence, related legislation, state protection, support services and the ability to refuse a forced marriage*, 2019, <<https://www.ecoi.net/en/document/2021306.html>>.

²⁶ D. GENOVESE, *Violenza di genere e protezione internazionale. Note a margine di un recente orientamento della Corte di cassazione*, «Questione Giustizia», 2018, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/violenza-di-genere-e-protezione-internazionale-not_05-02-2018.php>.

Anche la seconda pronuncia riguarda una vicenda di violenza domestica, in questo caso nei confronti di una donna marocchina che dichiarava di avere subito abusi e violenze da parte del marito anche dopo il divorzio²⁷. Nuovamente, secondo la Suprema Corte, gli atti patiti sono ascrivibili alla fattispecie di violenza domestica e in quanto ipotesi di danno grave, viene riconosciuta la protezione sussidiaria²⁸.

Nonostante la rilevanza delle due ordinanze, le questioni interpretative e di rilevanza sistemica che attengono all'individuazione del motivo di persecuzione e della disponibilità della protezione delle autorità nazionali, vengono affrontate in via solo incidentale.

Per quanto attiene il primo aspetto²⁹, nell'ordinanza relativa alla vicenda della donna marocchina, la Corte non si pronuncia sul nesso di causa, limitandosi a vagliare l'opzione della protezione sussidiaria. Nonostante la Corte argomenti sulla necessaria lettura di genere delle diverse forme di protezione internazionale non indaga sul motivo degli atti patiti dalla donna, perdendo così un'occasione per riflettere sulla riconducibilità della violenza domestica allo *status* di rifugiato. Al contrario, nel ricostruire la vicenda di levirato che riguarda la donna di nazionalità nigeriana, la Cassazione individua quale motivo di persecuzione nei confronti della richiedente la sua appartenenza ad un particolare gruppo sociale "*in quanto donna*".

Il fatto che le donne costituiscano, in determinati contesti, un particolare gruppo sociale è un orientamento condiviso e ha costituito e continua a rappresentare uno strumento per il riconoscimento, nella prassi, delle istanze di asilo al femminile³⁰.

Tuttavia la lente di genere dovrebbe essere utilizzata nell'interpretazione di tutti e cinque i motivi di persecuzione: nel caso della donna nigeriana che non vuole aderire alle tradizioni locali (o ad esempio alla nota casistica riconducibile alle accuse di stregoneria nei confronti di donne "atipiche") la Corte avrebbe potuto ritenere

²⁷ Cass. civ., sez. VI, 17 maggio 2017 n. 12333.

²⁸ In virtù di quanto disposto dall'art. 60 della Convenzione di Istanbul gli Stati sono vincolati a riconoscere la violenza contro le donne quale forma di persecuzione o danno grave e, pertanto, la Cassazione ritiene che quanto patito dalla ricorrente integri l'ipotesi di danno grave e, nello specifico, di trattamenti inumani e degradanti. Per approfondire si veda: COUNCIL OF EUROPE, *Gender-based asylum claims and non-refoulement: articles 60 and 61 of the Istanbul Convention*, 2019, <<https://www.refworld.org/docid/5e6289bf4.html>>.

²⁹ Paragrafo 64 e ss, UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection*, <<https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfedc47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>>.

³⁰ 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*, 7 May 2002, HCR/GIP/02/01, <<https://www.refworld.org/docid/3d36f1c64.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*, 7 May 2002, HCR/GIP/02/02, <<https://www.refworld.org/docid/3d36f23f4.html>> e EASO, *Guidance on membership of a particular social group*, 2020, <<https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Guidance-on%20MPSG-EN.pdf>>.

sussistente anche la persecuzione su base religiosa, intesa come insieme di valori culturalmente orientati³¹ in quanto la ricorrente si è discostata dalle norme sociali a lei imposte. O ancora il motivo della persecuzione potrebbe individuarsi in un'(attribuita) opinione politica, intesa come l'espressione del pensiero, non solo verbale, su temi che riguardano la società e la politica nel suo complesso³².

Non si tratta di uno sforzo interpretativo privo di portata pratica: il riconoscimento di diversi motivi di persecuzione, infatti, permette di cogliere la complessità della situazione individuale e la interrelazione tra le ragioni che, nei contesti di provenienza, portano le donne a divenire target di gravi violazioni di diritti umani³³. Inoltre ricondurre la violenza di genere alle dinamiche sociali e politiche del paese di origine consente di porre l'accento sulla scelta della donna e, soprattutto, sulla sua volontà di sottrarsi dalla violenza, rendendola così un soggetto attivo e non una mera destinataria di tutele in quanto donna.

Quest'approccio consentirebbe di cogliere la dimensione pubblica, sociale e politica della violenza di genere e, in tal modo, di superare l'impostazione delle Corti di merito³⁴, che tendono a ricondurre il fenomeno alla sola sfera privata.

Il tema della disponibilità della protezione statale è centrale per il riconoscimento della protezione internazionale in casi di violenza di genere che, come statuito dalla Corte di cassazione, in un'ulteriore pronuncia inerente a un caso di matrimonio forzato, è «lungi dal poter essere considerata fatto di natura privata³⁵». Sul punto la Suprema Corte ha chiarito che, quando l'agente di persecuzione è un soggetto privato, diviene determinante valutare in concreto la capacità dello Stato di origine di offrire protezione alla donna per le condotte poste in essere da partner, familiari, comunità³⁶. Riempiendo di ulteriore contenuto quanto affermato dalla Corte si può ritenere che tale ricerca delle informazioni sui paesi di origine dovrebbe tenere in considerazione i diversi fattori che contribuiscono a formare l'identità della donna e che possono costituire, nella pratica, barriere all'accesso alle misure di tutela quali, ad esempio, il livello di istruzione, l'età, la provenienza da aree rurali, la

³¹UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 6: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 28 April 2004, HCR/GIP/04/06, <<https://www.refworld.org/docid/4090f9794.html>>.

³² Si vedano i paragrafi 80-86 di UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection*, ripubblicato nel 2019, <<https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfcdc47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>>.

³³ In questo senso, v. E. RIGO, *La protezione internazionale alla prova del genere*, op. cit.

³⁴ In entrambe le pronunce in esame, infatti, i Tribunali avevano motivato il rigetto della domanda di asilo facendo leva proprio sulla dimensione privata della violenza patita e sulla disponibilità della protezione statale, in Nigeria e in Marocco.

³⁵ Cass. civ., sez. III, ord. 9 giugno 2021 n. 16172.

³⁶ In questo senso e nello specifico sul tema delle mutilazioni genitali femminili. v. Cass. civ., sez. I, ord. 18 novembre 2019 n. 29836.

composizione familiare. Si tratta di considerazioni di carattere generale che aiutano a dare attuazione pratica all'approccio di genere e alla sua complessità e che troverebbero applicazione in molte delle domande di asilo presentate da donne in Italia. Si pensi, ad esempio, alla casistica delle donne di nazionalità peruviana o georgiana che, spesso, pongono a fondamento delle loro domande di asilo vissuti di violenza domestica e che, provenendo da paesi caratterizzati per un forte incidenza del fenomeno, ma al tempo stesso, non del tutto privi di sistema di tutela, pongono sfide interpretative alle autorità asilo.

L'adozione di un approccio intersezionale è rilevante anche al fine di identificare i vari tipi e forme di violenze di genere a cui le donne che chiedono asilo sono sottoposte nel corso della loro vita.

In questo senso appare utile richiamare la difficoltà di cogliere i bisogni di protezione internazionale delle donne con orientamento sessuale e di genere non conformi al modello dominante, ad esempio lesbiche o trans, che costituiscono una casistica sottostimata e poco documentata³⁷. La persecuzione ha luogo non solo nei paesi in cui le relazioni tra persone dello stesso sesso o con persone trans vengono criminalizzate, ma anche in quelli dove chi viene percepito come contrario alle norme di genere socialmente imposte rischia di subire discriminazioni che non permettono di raggiungere uno standard di vita tollerabile. Si pensi a quei contesti in cui le dinamiche di genere si fondono con culture machiste, come nel caso di Brasile, Venezuela, Perù e Colombia, paesi di origine di molte delle donne trans che chiedono protezione internazionale in Italia e che, al tempo stesso, sono esposte al fenomeno della tratta³⁸.

In generale, le donne sono sottoposte ad una stratificazione della violenza di genere³⁹ che prende le forme e si intreccia anche con la tratta di esseri umani finalizzata tanto allo sfruttamento sessuale che a quello lavorativo. Proprio su questi temi sono diverse le pronunce dei Tribunali di merito che ritengono sussistere un fondato timore di persecuzione per donne sopravvissute o a rischio di mutilazioni genitali femminili, violenza domestica, matrimoni forzati e, al contempo, a tratta⁴⁰.

³⁷ UNHCR, *Guidelines on international protection No. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2012,

<<https://www.unhcr.org/publications/legal/50ae466f9/guidelines-international-protection-9-claims-refugee-status-based-sexual.html>. The Yogyakarta Principles, *Principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity*, 2006, <http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_en.pdf>.

³⁸ Dalla Relazione annuale del NUMERO VERDE NAZIONALE ANTITRATTA sulle attività del 2021 emerge un aumento dei contatti del sistema antitrattra con persone trans a rischio sfruttamento in Italia e che provengono principalmente da Brasile, Perù e Colombia, oltre che dall'Italia.

³⁹ C. SCHMOLL, *Le dannate del mare, donne e frontiere nel Mediterraneo*, Astarte, Pisa, 2022.

⁴⁰ Tribunale di Brescia, decreto del 21 novembre 2021,

Tra queste, in alcuni casi, i Tribunali si sono dimostrati in grado di cogliere non solo gli intrecci tra le forme ed i tipi di violenza di genere, ma anche di condurre una valutazione olistica in merito al profilo della richiedente ed ai suoi bisogni⁴¹.

Per quel che riguarda nello specifico il riconoscimento della protezione internazionale in favore delle donne sopravvissute a tratta, non può disconoscersi che, dai primi anni in cui si è manifestata evidente l'interconnessione tra questo fenomeno e i flussi migratori misti, sono stati fatti passi avanti, tanto sotto il profilo delle prassi applicative presso le Commissioni Territoriali quanto a livello giurisprudenziale. Il riconoscimento della tratta come forma di persecuzione nell'ambito di una corretta applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951 è oramai una questione pacifica, seppur con particolare riferimento alla casistica maggiormente conosciuta e dunque per quel che riguarda le vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale e ancor più le donne provenienti dalla Nigeria. Il processo di avanzamento nel riconoscimento di questo diritto è avvenuto anche grazie alla trasposizione nell'ordinamento interno⁴² delle clausole di salvaguardia contenute nelle principali Convenzioni internazionali in materia⁴³.

Le analisi, contenute nelle decisioni delle Commissioni Territoriali e nelle pronunce dei Tribunali⁴⁴, della normativa sovranazionale e nazionale relativa alla tratta di persone nonché dell'art. 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, così come correttamente interpretato dalla Corte europea, rendono il giusto merito alla qualificazione della tratta stessa come grave violazione di diritti umani fondamentali che non lascia spazio ad argomentazioni contrarie, rispetto alla riconducibilità delle fattispecie relative ai casi di donne vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, agli elementi della Convenzione di Ginevra.

La Corte di cassazione, negli ultimi anni, ha maturato una giurisprudenza gradualmente sempre più netta sulla questione dei parametri di valutazione degli elementi necessari per l'inclusione nello *status* di rifugiato, in particolare addentrandosi nella questione, inizialmente meno pacifica, della valutazione delle dichiarazioni della richiedente, quando esse siano generiche, omissive o addirittura contraddittorie e dunque in casi in cui vi sia un riconoscimento parziale o a volte nullo, da par-

<https://www.meltingpot.org/app/uploads/2021/12/26037947s_status_rifugiato_trib_brescia.pdf>. Sul punto si veda l'approfondimento di E. RIGO, *La protezione internazionale alla prova del genere*, op. cit.

⁴¹ Su questo tema si segnala: Tribunale di Bologna, decreto 24 maggio 2021,

<https://www.meltingpot.org/app/uploads/2021/07/decreto_trib_bologna_acc_totale.pdf>.

⁴² Art. 1, comma 2, d.lgs. n. 24/2014.

⁴³ Art. 14 Protocollo ONU sul *trafficking* addizionale alla Convenzione sulla criminalità organizzata transnazionale e art. 40 Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani.

⁴⁴ Tra le pronunce di Tribunali di merito più recenti si veda Tribunale di Milano, 13 dicembre 2021 e 16 gennaio 2020; Tribunale di Reggio Calabria 11 febbraio 2022; Tribunale di Venezia, 17 febbraio 2022 e 1 aprile 2021; Tribunale di Bologna, 31 maggio 2021, 24 maggio 2021, 3 dicembre 2020, 27 ottobre 2020; Tribunale di Bari 10 novembre 2018.

te dell'interessata, dei fatti che integrano il reato di tratta. Effettivamente si era posta, in passato, la questione della mancata "allegazione" della tratta da parte della ricorrente e dunque della valutazione da parte del magistrato di dichiarazioni che non esplicitavano il vissuto di tratta o sfruttamento e che dunque potevano mettere in dubbio la credibilità della donna⁴⁵.

Sin dalle prime pronunce sul punto⁴⁶ la Corte ha valorizzato il dovere dell'autorità, amministrativa prima e giudiziaria poi, di cooperazione istruttoria, che sussiste sempre, anche in presenza di una narrazione dei fatti relativi alla vicenda personale incompleto o addirittura inattendibile, rilevando come il mancato riconoscimento di essere vittima di tratta non esprima un fatto decisivo e soprattutto prevalente rispetto ad elementi che possono emergere ad un'analisi attenta della vicenda personale, elementi che integrano i c.d. "indicatori di tratta".

La Corte dunque ha dato rilievo, sin dalle prime pronunce, agli indicatori di tratta sviluppati nelle Linee Guida della Commissione nazionale per il diritto d'asilo e dell'UNHCR⁴⁷, rilevando come, ove questi emergano, il mancato riconoscimento della condizione di sfruttamento della richiedente non impedisce al magistrato di riconoscere la vulnerabilità della stessa e dunque il diritto ad una forma di protezione. Sotto quest'ultimo profilo, se le prime pronunce si erano limitate al riconoscimento di una forma di protezione umanitaria⁴⁸, stante la sottintesa difficoltà di ravvisare un diritto alla protezione internazionale in assenza di domanda fondata sui fatti esplicitamente riconducibili alla tratta, le successive⁴⁹ hanno superato anche tale aspetto, rilevando come non sia necessario che la vittima sia in grado di qualificare come tratta gli eventi che l'hanno vista protagonista, essendo il giudice che, in adempimento del dovere di cooperazione istruttoria, deve analizzare i fatti allegati e compararli con tutte le informazioni disponibili al fine di inquadrarli correttamente sotto un profilo giuridico. Peraltro tali informazioni, ha rilevato la stessa Corte, sono rinvenibili, tra gli altri documenti, dalle Linee Guida che indicano, tra gli indicatori di tratta, proprio il «racconto contraddittorio o relativo a fatti che ricorrono frequentemente nelle domande di protezione internazionale a causa della riluttanza/paura a raccontare la propria storia nella sua interezza».

⁴⁵ L. MINNITI, *La tutela delle vittime di tratta davanti al giudice della protezione internazionale. Le peculiarità, le possibilità, le necessità, gli obblighi*, «Diritti senza Confini – Questione Giustizia», 2019, (1).

⁴⁶ Cass. civ., sez. II, 27 gennaio 2021, n. 1750; Cass. civ., sez. lavoro, 4 gennaio 2021, n. 10; Cass. civ., sez. I, 27 ottobre 2021, n. 30402.

⁴⁷ LINEE GUIDA COMMISSIONE NAZIONALE e UNHCR, *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral*, <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/01/Linee-Guida-per-le-Commissioni-Territoriali_identificazione-vittime-di-tratta.pdf>.

⁴⁸ Cass. civ., sez. II, n. 1750 cit.; Cass. civ., sez. I, n. 30402 cit.

⁴⁹ Cass. civ., sez. I, 5 novembre 2021, n. 32083; Cass. civ., sez. I, 12 gennaio 2022, n. 676; Cass. Civ., sez. lavoro, 17 maggio 2022, n. 15803.

Restano aperte ancora oggi alcune questioni, su cui non sembra essersi formata una giurisprudenza sufficientemente aderente ai principi ispiratori della materia, tanto sotto il profilo delle disposizioni internazionali in materia di tratta quanto per quel che riguarda il diritto alla protezione internazionale: tra queste una riguarda le situazioni in cui la persona che è stata vittima di tratta si è sottratta alla situazione contingente di sfruttamento e dunque non risulti evidente, almeno *prima facie*, il timore di persecuzione futura. Il tema riguarda da una parte il rischio, spesso sottovalutato, del *re-trafficking* e in generale delle conseguenze che comunque derivano alle donne che sono sopravvissute a tratta quando rientrano nel paese – discriminazioni, emarginazione, forme di punizione messe in atto dalla comunità o dai membri della famiglia – dall'altra la necessità di valutare le *compelling reasons*, dando rilievo alle persistenti conseguenze che è suscettibile di aver causato l'esperienza di tratta per quel che riguarda gli effetti psicologici che renderebbero insopportabile il ritorno nel paese di origine⁵⁰.

Persiste inoltre una limitata conoscenza delle autorità decidenti per quel che riguarda donne vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale provenienti da altri paesi che non siano la Nigeria ma soprattutto donne coinvolte nella tratta a scopo diverso dallo sfruttamento sessuale: lo sfruttamento lavorativo, che spesso si somma a quello sessuale, emerge raramente nelle interviste in Commissione o nei verbali dei Tribunali, nonostante sia un fatto noto che il fenomeno riguardi anche il genere femminile; altrettanto altre forme di sfruttamento – si pensi al coinvolgimento delle donne nel traffico di sostanze stupefacenti, che rappresenta oggi un trend in crescita – non sembrano ancora rappresentare una casistica che denoti una conoscenza e sensibilità delle autorità stesse, incidendo dunque sulla valutazione degli elementi della Convenzione di Ginevra soprattutto ove le dichiarazioni della richiedente non siano sufficientemente dettagliate.

3.2. *Le garanzie procedurali*

Come si è detto, le donne sopravvissute a particolari violazioni dei diritti umani sono portatrici di specifici bisogni che si traducono, alla luce delle disposizioni normative in materia, in specifiche garanzie sia nel contesto della procedura asilo sia nell'ambito delle misure di accoglienza⁵¹.

In tali previsioni è insita la finalità di garantire l'attuazione di adeguate misure di protezione che comportano la necessità di forme di raccordo e comunicazione tra

⁵⁰ Sul punto si veda il par. 16 delle LINEE GUIDA UNHCR SULLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE N. 7, L'applicazione dell'art. 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 divenirlo.

⁵¹ Art. 19 d.lgs. n. 251/07 e art. 17 d.lgs. n. 142/15.

il sistema asilo, quello della protezione delle vittime di tratta e della risposta alla violenza di genere⁵².

Tra gli specifici diritti procedurali a cui devono poter avere accesso le vittime di violenza e tratta, vi è quello di poter essere assistite da personale di sostegno nel corso dell'intervista asilo⁵³, al fine di essere sostenute dal personale dedicato nel ripercorrere il proprio vissuto, anche allo scopo di evitare processi di rivittimizzazione⁵⁴. La *ratio* è quella di adattare la procedura di asilo ai bisogni della persona, anche per consentirle di esprimere compiutamente tutti gli aspetti a sostegno della sua istanza di protezione.

In questo senso va letto anche il diritto alla trattazione in via prioritaria della domanda⁵⁵, una previsione rilevante soprattutto ove si pensi ai momenti di maggiore afflusso di domande che hanno messo alla prova la capacità delle Commissioni Territoriali e, di conseguenza, dei Tribunali di esaminare le domande di asilo in modo efficiente ed in un termine ragionevole. Eppure nei casi di donne sopravvissute, il fattore tempo può essere determinante: si pensi al caso in cui la sicurezza della persona potrebbe comportare l'esigenza di concludere l'iter della domanda prima del trasferimento in un altro territorio non noto alla rete criminale o a un partner abusante. O ancora all'impatto psicologico determinato dal limbo in cui si trova una donna sopravvissuta a gravi violenze sessuali che attende l'intervista in Commissione Territoriale.

Esaminare la domanda in via prioritaria vuol dire, in concreto, rendere la procedura asilo compatibile con i tempi della donna e con le sue specifiche esigenze. Comporta tempi più rapidi per l'intervista senza che, tuttavia, la Commissione Territoriale debba rispettare un termine per l'adozione della decisione.

Diverso è il caso delle procedure accelerate, per le quali è previsto un limite temporale stringente sia per la convocazione della persona richiedente sia per la decisione sulla domanda. Come noto, nella casistica rientrano, tra le altre, una seconda domanda reiterata, la domanda presentata da persona trattenuta e quella

⁵² P. DEGANI, P. DE STEFANI, *Addressing Migrant Women's Intersecting Vulnerabilities. Refugee Protection, Anti-trafficking and Anti-violence Referral Patterns in Italy*, «Peace Human Rights Governance», 2020, (4), 1. <<http://phrg.padovauniversitypress.it/system/files/papers/PHRG-2020-1-5.pdf>>.

⁵³ Art. 13, comma 2, d.lgs. n. 25/2008.

⁵⁴ A tal proposito si richiama anche il principio cardine nell'intervista a donne vittime di tratta del "do no harm". WHO, *Ethical and Safety recommendations for interviewing trafficked women*, 2003, <https://www.who.int/mip/2003/other_documents/en/Ethical_Safety-GWH.pdf>. Per i principi generali sull'intervistare vittime di tratta nel contesto asilo si veda la parte relativa agli aspetti procedurali delle 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*, 7 April 2006, HCR/GIP/06/07, <<https://www.refworld.org/docid/443679fa4.html>>.

⁵⁵ Art. 28, comma 2, lett. b), d.lgs. n. 25/2008.

presentata da persona proveniente da un paese di origine designato come sicuro⁵⁶, ipotesi in cui potrebbero incorrere le donne sopravvissute a tratta e violenza di genere. Si pensi alle donne nigeriane che recentemente presentano istanze reiterate e talvolta proprio seconde reiterate, soprattutto qualora il vissuto di tratta abbia tardato ad emergere anche in seguito a movimenti secondari in diversi paesi europei. Altrettanto, per quanto riguarda il trattenimento nei centri di detenzione, è fatto noto che all'interno del C.P.R. di Ponte Galeria, l'unico ad oggi con una sezione femminile, si trovano spesso donne con vissuti di violenza e forti indicatori di tratta⁵⁷.

Infine, nell'elenco dei paesi designati, ad oggi, come sicuri rientrano Stati come, ad esempio, Albania, Ghana, Senegal, Tunisia, dove la violenza di genere, anche nella forma specifica della tratta, è un fenomeno ampiamente documentato⁵⁸. Ciò nonostante nelle "schede paese" della Commissione nazionale per il diritto di asilo non sempre viene individuata l'eccezione dell'applicazione della disciplina per le donne sopravvissute ed esemplificativo in questo senso è il caso dell'Albania, noto paese di origine e transito della tratta a scopo di sfruttamento sessuale, per il quale non è prevista alcuna eccezione⁵⁹.

Nonostante l'attuale impianto normativo, così come modificato dal Decreto "Lamorgese"⁶⁰, preveda che le domande di asilo presentate da persone vulnerabili, e quindi dalle donne sopravvissute, non possano essere esaminate con procedure accelerate, tale garanzia può non essere efficace ove la persona non sia prontamente identificata come persona sopravvissuta o a rischio di tratta o di violenza di genere.

Torna dunque centrale il tema dell'identificazione, una misura che per le vittime di tratta, per esplicita previsione delle principali disposizioni internazionali in materia⁶¹, costituisce un obbligo giuridico che gli Stati sono chiamati ad adempiere, obbligo che, per le donne sopravvissute a violenza di genere, può comunque ricavarsi

⁵⁶ I casi di trattazione in via accelerata della domanda sono tipizzati all'art. 28 bis d.lgs. n. 25/2008.

⁵⁷ Per una trattazione dei casi di tratta emersi nel C.P.R. si vedano, tra gli altri: F. ESPOSITO, J. ORNELAS, S. SCIROCCHI, C. ARCIDIACONO, *Voices from the Inside: Lived Experiences of Women Confined in a Detention Center*, 2019, <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/699344>>; COOPERATIVA BEFREE, *Inter/Rotte. Storie di tratta, percorsi di resistenza*, 2016, <<https://www.befreecooperativa.org/2016/05/18/inter-rotte-storie-di-tratta-percorsi-di-resistenze/>>.

⁵⁸ L'istituto dei Paesi di origini sicuri è stato introdotto nel nostro ordinamento dal D.L. n. 113/2018 (art. 2 bis d.lgs. n. 25/2008) che ha recepito, tardivamente, la facoltà prevista in tal senso dalla Direttiva 2013/32/UE. L'elenco dei Paesi individuati come sicuri è contenuto nel Decreto interministeriale del 4 ottobre 2019. Con Decreto interministeriale del 9 marzo 2022 la disciplina è stata sospesa per l'Ucraina sino al 31 dicembre 2022.

⁵⁹ Le SCHEDE PAESE sono di rinvenibili a <<https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/01/5-schede-relative-ai-singoli-Paesi-.pdf>>.

⁶⁰ Il D.L. n. 130/2020 ha modificato l'art 28 *bis*, introducendo al sesto comma la previsione dell'eccezione delle categorie vulnerabili per l'applicazione della procedura accelerata.

⁶¹ Art. 10, Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta di esseri umani.

dall'interpretazione delle norme relative alle misure di protezione che gli Stati sono chiamati ad adottare nel loro interesse⁶².

4. Oltre il riconoscimento della protezione internazionale. L'approccio intersezionale per rispondere ai bisogni specifici e per garantire il processo di *agency*

Nel corso degli ultimi anni, nel contesto della protezione internazionale, si è data crescente attenzione al tema dell'individuazione dei bisogni delle persone richiedenti asilo, spesso donne, che portavano un vissuto di violenze, abusi, sfruttamento, in molti casi non espressi almeno nel momento dell'ingresso sul territorio nazionale.

Ci si è concentrati in particolare sulla creazione di misure che garantissero una "rapida identificazione"⁶³ delle vittime di tratta anche grazie alla costruzione di interventi per favorire il graduale abbattimento del muro che spesso impedisce di comprendere appieno la situazione individuale della donna e la sua storia. Si è infatti affinata la capacità delle Commissioni Territoriali e della magistratura di intercettare gli indicatori di tratta e di raccogliere anche in tal modo elementi utili al fine del riconoscimento della protezione internazionale o di protezioni complementari.

Muovendo dall'esperienza maturata nell'ambito della tratta, si è compreso che l'identificazione costituisce il passaggio necessario per favorire l'accesso della persona ai servizi specificamente dedicati ai bisogni di cui è portatrice, nell'ottica dell'effettivo avvio di un processo di *empowerment* che conduca alla definitiva inclusione nel contesto sociale. Proprio questi sono gli obbiettivi dei meccanismi di *referral*: individuato il bisogno della persona, occorre metterla in contatto con il soggetto in grado di fornire adeguata protezione e tutela, tenendo conto della pluralità ed interrelazione tra le diverse esigenze, costruendo le basi per garantire l'accesso ai servizi sul territorio e, al contempo, per evitare ulteriori processi di rivittimizzazione.

L'adozione di procedure operative standard volte alla corretta identificazione delle vittime di tratta⁶⁴ e, in seguito, anche delle persone sopravvissute a violenza

⁶² Art. 18, Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

⁶³ Art. 11 par. 4 Direttiva 2011/36/UE.

⁶⁴ Negli anni 2018 e 2019 risulta che, nel corso della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, siano state identificate oltre 10.000 possibili vittime di tratta. Si veda UNHCR, *Il nostro impegno per aiutare le vittime di tratta*, <<https://www.unhcr.org/it/tratta-esseri-umani/>>.

di genere⁶⁵ nel contesto asilo rispondono a queste esigenze e rappresentano quindi un passaggio importante sotto il profilo dell'accesso ai diritti di queste persone.

Vi sono tuttavia margini di ulteriore evoluzione, tanto sotto il profilo dell'identificazione, quanto per quel che riguarda il percorso che deve essere favorito nella fase successiva al riconoscimento della protezione internazionale, soprattutto alla luce del fatto che gli interventi devono essere costruiti attorno ai bisogni delle persone che, come si è visto, sono in costante mutamento.

Sotto il primo punto di vista, permane oggi la necessità di mettere in campo misure capaci di favorire l'identificazione delle persone sopravvissute a tali gravi violazioni in tutte le fasi della procedura asilo, intervenendo quindi sin da subito e dunque al momento dell'arrivo delle donne sul territorio nazionale, ma anche in seguito alla fase della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. In merito a quest'ultimo aspetto procedure volte all'identificazione dei bisogni anche per le persone titolari di protezione internazionale significherebbe riempire di contenuto sostanziale l'acquisizione, formale, del diritto allo *status* di rifugiata e prevenire ulteriori processi di marginalizzazione e ri-vittimizzazione.

Inoltre, alla luce della complessità dei bisogni delle persone e all'evoluzione dei fenomeni, il meccanismo di *referral* deve essere agile, permeabile ed in grado di includere i diversi soggetti proprio sulla base delle necessità emergenti.

Risultano infatti ancora assenti procedure standardizzate di precoce identificazione delle vulnerabilità e dei bisogni specifici e conseguentemente meccanismi di *referral*, che consentano alle donne sopravvissute a tratta, violenza o ad altre forme di gravi violazioni di diritti, di poter beneficiare di servizi specifici e adeguati alle loro necessità, quali i servizi socio-sanitari della rete anti-tratta o ancora dei centri anti-violenza. È infatti cruciale adottare un approccio intersezionale in grado di leggere i bisogni che spesso si sovrappongono e si cumulano, al fine di favorire l'accesso delle donne ai servizi, anche diversi, che maggiormente possano soddisfare le esigenze di tutela, supporto e accompagnamento all'inclusione sociale.

Ancora, sono da affinare gli strumenti a disposizione delle Autorità asilo per l'identificazione di vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale che non provengano dai contesti maggiormente conosciuti e di quelle coinvolte in forme di sfruttamento diverse da quello sessuale.

La complessità delle vicende in cui sono state coinvolte le donne che hanno vissuti di violenza o tratta, infatti, può richiedere interventi riconducibili a servizi e professionalità diverse che talvolta possono rendersi contestualmente necessari. Ancora oggi troppo spesso le diverse forme di persecuzione a cui sono state e

⁶⁵ COMMISSIONE NAZIONALE PER IL DIRITTO D'ASILO E UNHCR, *L'emersione e il referral delle persone sopravvissute a – o a rischio di – violenza di genere nel contesto della procedura di asilo, Procedure Operative Standard per le Commissioni Territoriali*, 2022, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/sops_gbv.pdf>.

continuano ad essere esposte le donne, sono prese in considerazione separatamente, senza una visione complessiva e dunque senza un approccio intersezionale.

L'abbandono della categorizzazione e la valorizzazione della complessità dei vissuti e dunque dei bisogni, favoriscono l'adozione di interventi mirati ed individualizzati.

La predisposizione di percorsi di accompagnamento costruiti e condivisi con la donna stessa, in relazione alla sua situazione specifica e ai suoi bisogni, può costituire la chiave di volta per l'effettiva inclusione nel contesto sociale del paese ospitante.

Il *background* ed il contesto socio-culturale da cui proviene la donna, i traumi subiti e le contingenti difficoltà che possono subentrare nella vita della stessa – si pensi alla nascita di un figlio – influiscono profondamente, tanto sotto un profilo temporale quanto in termini di effettività, nel processo di *empowerment* e di acquisizione di un'autonomia economica e abitativa. L'attivazione di percorsi cuciti sulla persona singola, dunque, diventa cruciale per il superamento della fase transitoria – dall'arrivo alla conclusione di un percorso di accoglienza ed eventualmente della stabilizzazione sul territorio sotto il profilo del permesso di soggiorno – e il raggiungimento di una stabilità nel paese di asilo. In questo senso la costruzione di ponti tra le autorità asilo e i servizi specialistici deve abbinarsi alla costruzione di un sistema agile in grado di rendere comunicante i diversi attori.

Pare dunque necessario lavorare sulla creazione di meccanismi locali di *referral* multi-agenzia che prevedano il coinvolgimento di tutti i soggetti che possono svolgere un ruolo nella tutela e accompagnamento all'inclusione sociale delle donne sopravvissute a tratta e violenza di genere.

In tal senso è importante valorizzare le reti territoriali di riferimento tra i soggetti del pubblico e del privato sociale dedicati all'assistenza delle donne migranti, richiedenti asilo e rifugiate – e fra questi gli enti anti-tratta, i centri anti-violenza, le associazioni per e di donne⁶⁶.

Tra questi, i servizi socio-sanitari – i cui professionisti devono divenire sempre più formati su questi temi, anche con un approccio culturalmente consapevole – hanno un ruolo cruciale e devono in definitiva entrare a far parte sistematicamente dei meccanismi di *referral* locali, rappresentando, in prospettiva, l'anello di congiunzione tra la persona e le agenzie del territorio. Solo in questo senso, infatti, la titolarità dei diritti trova pieno esercizio in una prospettiva di lungo periodo ed aldilà di logiche emergenziali.

⁶⁶ P. DEGANI, P. DE STEFANI, *Addressing Migrant Women's Intersecting Vulnerabilities. Refugee Protection, Anti-trafficking and Anti-violence Referral Patterns in Italy*, «Peace Human Rights Governance», 2020, 4, (1) pp. 113-152, <<http://phrg.padovauniversitypress.it/system/files/papers/PHRG-2020-1-5.pdf>>. Si veda anche OSCE, *Applying gender-sensitive approaches in combating trafficking in human beings*, 2021, <https://www.osce.org/files/ef/documents/7/4/486700_1.pdf>.

Il meccanismo di *referral*, infine, deve porre la persona al centro. Termini spesso abusati e di scarso contenuto ma che, se vogliamo attribuire loro significato, devono essere declinati in metodologie basate sull'ascolto della persona, sulla valorizzazione dei suoi bisogni ed anche delle sue aspettative, anche inesprese, in un processo di *agency* che conduca ad una positiva e definitiva trasformazione da "sopravvissuta" a "donna".

NOTA SU AUTRICI E AUTORI

Roberta Aria, laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli studi di Napoli "Federico II" nel 2005. Avvocata del Foro di Napoli con specializzazione in diritto dell'immigrazione, diritto antidiscriminatorio, diritto di famiglia e diritto minorile. Dal 2014, socia ASGI. Consulente legale, dal 2015, per l'Organizzazione Internazionale indipendente "Save The Children", con esercizio di attività di consulenza presso gli sportelli legali pertinenti ai progetti attivi su Napoli. Docente e membro del Comitato scientifico, dal 2016, nell'ambito del Master di II Livello "Immigrazione e politiche pubbliche di accoglienza e integrazione" presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II".

Giovanni Barbariol, avvocato del Foro di Padova. Socio ASGI e socio fondatore e membro del direttivo di CAIT (Camera avvocati immigrazionisti del Triveneto) nonché socio volontario di Avvocato di Strada Onlus. Impegnato nella tutela dei diritti dei migranti con particolare attenzione alle questioni riguardanti l'anagrafe, lo stato civile, la tutela dei dati personali. Docente a contratto nel Master in Mediazione Linguistica Culturale verso Immigrati, Richiedenti Asilo, Rifugiati e Soggetti con Protezione Umanitaria, Sussidiaria presso la Scuola Superiore per Mediatori Linguistici di Mantova, Consulente e formatore di pubbliche amministrazioni, progetti SAI e CAS.

Donatella Bava, avvocatessa del Foro di Torino dal 2000. Fin dagli inizi della professione esercita nel settore del diritto penale, dell'esecuzione penale e del diritto dell'immigrazione e d'asilo. Come socia dell'associazione ASGI da anni collabora a progetti di diffusione, formazione ed aggiornamento nell'ambito del diritto dei migranti con docenze soprattutto in collaborazione con le Amministrazioni torinesi e piemontesi; è altresì particolarmente sensibile al tema della detenzione degli stranieri, con una particolare attenzione al mondo femminile. Da alcuni anni collabora da esterna come tutor con lo IUC (International University College) per cliniche legali in materia di diritto dell'immigrazione con particolare attenzione al diritto d'asilo.

Luce Alessandra Bonzano, è avvocatessa del Foro di Milano, socia ASGI. Si occupa di diritto dell'immigrazione, fornendo assistenza legale a richiedenti protezione internazionale, cittadini e famiglie stranieri e lavoratori extracomunitari altamente specializzati. Ha conseguito un Master all'Istituto Internazionale di Sociologia del Diritto di Onati in Spagna e un dottorato in Filosofia del Diritto all'Università degli Studi di Milano. Partecipa come relattrice a convegni e corsi di formazione ed è autrice di diverse pubblicazioni.

Anna Brambilla, è avvocatessa del Foro di Milano, socia ASGI. Si occupa di diritto dell'immigrazione e dell'asilo. Svolge attività di formazione e ricerca. Dal 2016 coordina per ASGI le attività del progetto Medea frontiere interne e Balcani. È consulente legale del progetto SATIS, il progetto anti tratta della Regione Toscana e componente del comitato scientifico del "Centro di formazione permanente sul diritto degli stranieri" promosso da ASGI e Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. È autrice di articoli e pubblicazioni sul tema delle migrazioni e dell'asilo. Si occupa anche di migrazioni ambientali, tema al quale ha dedicato alcuni contributi di approfondimento.

Federica Casartelli, è avvocatessa del Foro di Milano, socia ASGI. Si occupa di diritto dell'immigrazione e dell'asilo. Laureata in Giurisprudenza presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano con una tesi in Diritti dell'uomo, dal 2020 svolge il ruolo di Cultore della materia presso la medesima cattedra. Si occupa di diversi aspetti del diritto degli stranieri e, in particolare, di protezione internazionale, procedimenti in materia di cittadinanza italiana, ricongiungimenti familiari e procedure stragiudiziali volte all'ottenimento di varie tipologie di visti di ingresso.

Cristina Laura Cecchini, è avvocatessa del Foro di Roma specializzata in diritto dell'immigrazione e nel contrasto alla discriminazione e alla violenza di genere soprattutto a tutela di donne e madri migranti. Fa parte dello Studio Legale Antartide ed è socia ASGI. Ha patrocinato numerosi contenziosi strategici dinanzi a Corti nazionali e internazionali, si è occupata del contrasto alle politiche di violazione del diritto di asilo e del tema delle frontiere. È docente in numerosi corsi di formazione ed è coautrice di articoli, tra gli ultimi: "Le frontiere del diritto: gli artt. 18 e 18 bis TU 286/98 in una prospettiva di genere e femminista"; Diritti e pratiche della maternità al tempo dell'emergenza COVID-19: sradicamento e riconfigurazione del parto tra Pantelleria e Trapani

Chiara Cirillo, è abilitata all'esercizio della professione forense. Socia ASGI, lavora da circa 10 anni nell'ambito della tutela dei diritti umani a livello nazionale e internazionale con specifica formazione in materia di diritto internazionale dei rifugiati e tratta. Ha lavorato per diversi anni con UNHCR nel contesto della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Ha collaborato alla stesura delle "Procedure operative standard per l'emersione e il referral delle persone sopravvissute a – o a rischio di – violenza di genere nel contesto della procedura di asilo" realizzate dall'UNHCR e dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo. Ad oggi collabora con IRES Piemonte nell'ambito dei progetti sulla tratta e il grave sfruttamento.

Aurora d'Agostino, avvocatessa del Foro di Padova dal 1993, patrocinante in Cassazione, penalista. Componente di collegi difensivi in processi politici quali G8 Genova, processo Diaz, processo Sud Ribelle Cosenza, processo No Tav. Iscritta all'ASGI già negli anni 90, ha ripreso dal 2016 l'attività legale in materia di immigrazione. Attualmente è consulente legale del Centro Veneto Progetti Donna Auser di Padova. Attivista per i diritti umani, fa parte dell'Esecutivo dell'Associazione Nazionale Giuristi

Democratici ed è delegata all'IADL (International Association Democratic Lawyers); ha fatto parte di delegazioni di osservazione internazionale in Turchia, Siria, Iraq, con particolare riferimento al tema della violenza sulle donne da parte dei Daesh. È componente della Rete "InDifesaDi" per la tutela dei difensori dei diritti umani. Consigliera comunale a Padova nel periodo 2004-2009.

Paola Degani, insegna Women's Human Rights e Politiche Pubbliche e Diritti Umani presso l'Università degli Studi di Padova. Da sempre impegnata sui temi dei diritti umani delle donne. È socia ASGI. Autrice di numerose pubblicazioni in materia, è stata membro del Gruppo di esperti banca dati sulla violenza contro le donne e del Tavolo tecnico della Commissione Interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta (Dipartimento Pari Opportunità - Presidenza del Consiglio dei Ministri). Per anni nel Direttivo del Centro Veneto Progetti Donna – Centro Anti Violenza di Padova. Per il Consiglio d'Europa è stata nominata national expert GREVIO. È referente scientifica del Numero Verde Nazionale Antitratta.

Francesco Di Pietro, avvocato del Foro di Perugia e socio ASGI. Si è occupato di violenza e persecuzioni di genere (con particolare riferimento alle mutilazioni genitali femminili) in qualità di relatore e formatore in diversi progetti e seminari (in alcuni su incarico di: Scuola Superiore di Magistratura; Scuola umbra di amministrazione pubblica; AIDOS; Università di Milano; Istituto dermatologico San Gallicano). Collabora con AIDOS, con la quale ha anche partecipato alla stesura di guide operative sulla violenza sessuale e di genere. Ha contribuito al rapporto ombra alla Convenzione di Istanbul presentato nel 2018 al GREVIO. È socio fondatore del Centro studi su corpi, generi e modificazioni genitali "Maka". Collabora con il progetto anti-tratta umbro "Free Life".

Salvatore Fachile, avvocato del Foro di Roma e ricercatore giuridico sui temi della tratta internazionale di esseri umani, del diritto dell'immigrazione, del diritto alla protezione internazionale, dei minori stranieri non accompagnati e del diritto antidiscriminatorio. Attualmente svolge la sua attività di avvocato presso il suo studio legale a Roma, è membro ASGI e consulente per la Cooperativa Sociale Dedalus di Napoli. È stato coordinatore scientifico di alcuni progetti in ambito nazionale ed europeo sulle stesse tematiche (dal 2004 ad oggi), è docente presso alcuni master universitari e svolge costantemente attività di formatore su incarico di soggetti pubblici e privati.

Ornella Fiore, avvocatessa del Foro di Torino dal 2005 e patrocinante in Cassazione, esperta di diritto penale, diritto dell'immigrazione e diritto minorile. È autrice di articoli e saggi su minori stranieri non accompagnati, sull'uso forense dell'età biologica, nonché in tema di diritto al ricongiungimento familiare e al rilascio dei relativi visti d'ingresso e di riconoscimento della protezione internazionale in presenza di persecuzioni culturalmente connotate. Relatrice e formatrice in numerosi seminari e convegni, è socia ASGI ed al suo interno è referente del gruppo "educazione e scuola".

Monia Giovannetti, socia ASGI e componente del comitato di redazione della rivista «Diritto, immigrazione e cittadinanza», da oltre vent'anni è impegnata nella ricerca sociale sui fenomeni migratori ed in particolare sul tema dell'inclusione dei minori stranieri non accompagnati, richiedenti asilo e rifugiati. Tra le sue pubblicazioni più recenti sulle politiche migratorie si segnala *Ius Migrandi*, (con N. Zorzella, Franco Angeli Editore, 2020); *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali* (con N. Zorzella, Pacini Editore, 2021).

Amarilda Lici, avvocatessa del Foro di Napoli, socia ASGI. Da anni si occupa di diritto dell'immigrazione in particolare modo dell'asilo, minori stranieri non accompagnati, tratta degli esseri umani e grave sfruttamento lavorativo. Su queste tematiche è impegnata anche come consulente legale in alcuni progetti realizzati da associazioni e cooperative con sedi nelle provincie di Salerno e Caserta e come relattrice in diversi incontri formativi. Per ASGI coordina con Marco Paggi il gruppo di lavoro sulla tratta delle persone e sfruttamento lavorativo e attualmente è coinvolta nel progetto Medea frontiere interne e Balcani.

Olivia Lopez Curzi, è socia ASGI, esperta legale e ricercatrice in diritto della protezione internazionale, in particolare relativamente alle informazioni sui Paesi d'origine dei/delle richiedenti protezione internazionale, sulle procedure e valutazione delle istanze di protezione internazionale, con anni di esperienza tra organizzazioni internazionali ed enti specializzati nella protezione dei gruppi vulnerabili, nell'antitrattra e nell'antiviolenza. Più specificamente attualmente collabora con la cooperativa sociale Be-Free.

Francesca Nicodemi, è avvocatessa del Foro di Firenze, socia ASGI e lavora da circa 20 anni nel campo del diritto dell'immigrazione, in particolare nell'ambito della protezione delle vittime di tratta di esseri umani, collaborando con diverse organizzazioni italiane che realizzano i programmi di assistenza e integrazione sociale ex art. 18 d. lgs. 286/98. Svolge formazioni da molti anni su questo tema anche in collaborazione con organizzazioni internazionali. Nell'ambito del progetto realizzato da UNHCR con la Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, finalizzato al coordinamento tra il sistema di protezione internazionale e il sistema di protezione delle vittime di tratta, ha curato la redazione delle Linee Guida per le Commissioni Territoriali sull'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti asilo e procedure di *referral*.

Marco Paggi, avvocato, esercita a Padova dove collabora da sempre con la C.G.I.L., occupandosi di consulenza e patrocinio in giudizio in materia di diritto del lavoro e di diritto degli stranieri e dei richiedenti asilo. È impegnato nelle medesime attività con diversi enti locali e "no profit". È stato relatore in moltissimi corsi di formazione per avvocati e operatori e in seminari organizzati in ambito accademico. Dal 1999 al 2016 membro del comitato di redazione della rivista "Diritto immigrazione e cittadinanza" e dal 2007 al 2018 docente a contratto presso il Master di 1° livello in studi interculturali

dell'Università di Padova. Socio di ASGI, dal 1996 al 2012 è stato membro del suo Consiglio Direttivo ed attualmente lo è del Consiglio Direttivo allargato.

Massimo Pastore, dottore di ricerca in Scienze criminologiche e psichiatrico-forensi, avvocato in Torino, è esperto in diritto penale, dell'immigrazione e dell'asilo. Fin dai primi anni, è stato socio e membro del Consiglio Direttivo dell'ASGI e ha partecipato attivamente alla fondazione della direzione editoriale della rivista *Diritto immigrazione e cittadinanza*, per la quale è responsabile con Monia Giovannetti della rubrica *Recensioni e Materiali di ricerca*. È autore di diversi articoli e pubblicazioni sulla condizione giuridica dello straniero in Italia, sul diritto d'asilo, sul controllo delle frontiere e sulla cooperazione di polizia in Europa. In questo volume si è occupato della revisione scientifica dei testi.

Chiara Pigato, avvocatessa del Foro di Vicenza, socia ASGI e dal 2021 delegata per la sezione Veneto. Da anni consulente legale dello Sportello Immigrazione gestito dall'Associazione Casa a Colori ODV in convenzione con il Comune di Bassano del Grappa (VI) e in precedenza per i progetti SAI (all'epoca SPRAR) delle Comunità comprensoriali di Merano (BZ) e Bressanone (BZ). È consulente legale per il progetto FAMI di terza accoglienza "REPAIR" della Cooperativa Cosmo di Vicenza e per diversi Centri antiviolenza e Case Rifugio del Veneto. Svolge attività di formazione per avvocati, mediatori culturali e dipendenti di enti pubblici. Dal 2019 partecipa come formatrice al progetto "Leaving Violence, living safe" gestito da D.i.Re – Donne in Rete contro la Violenza e da UNHCR.

Erminia Sabrina Rizzi, è operatrice legale in diritto dell'immigrazione e asilo; dal 1996 si occupa attivamente di immigrazione e asilo, con particolare attenzione alla protezione internazionale, minori stranieri, tratta e sfruttamenti, frontiere. Nel 1998 ha partecipato alla fondazione dell'associazione GLR (Gruppo Lavoro Rifugiati), ente di tutela tuttora operativo a Bari. Socia ASGI, partecipa al progetto MEDEA, un'azione strategica finalizzata alla tutela dei diritti delle cittadine e dei cittadini stranieri in arrivo in Italia attraverso le frontiere interne, sia terrestri che marittime, e la rotta balcanica.

Nazzarena Zorzella, avvocatessa del Foro di Bologna. Esperta in diritto amministrativo, diritto dell'immigrazione e dell'asilo. È tra i soci fondatori dell'ASGI e fino al 2016 co-direttrice editoriale della rivista *Diritto, immigrazione e cittadinanza*. Attualmente, per detta Rivista, è responsabile della rubrica di rassegna di giurisprudenza in materia di ingresso e soggiorno dei cittadini stranieri e co-responsabile di analoga rubrica in materia di asilo e protezione internazionale. È autrice di articoli e pubblicazioni di approfondimento della normativa in materia di condizione giuridica dei cittadini stranieri.

